E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it
www.rgs.tesoro.it

ISSN: 2239-0928

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - 2011

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Economia e Finanza 2011

Sezione III:
Programma Nazionale di Riforma

Documento di Economia e Finanza 2011

Sezione III:

Programma Nazionale di Riforma

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Silvio Berlusconi

e

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Giulio Tremonti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011

PREMESSA

1.1. Il 24/25 marzo, appena 19 giorni fa, il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo ha approvato il "**Patto per l'Euro** – Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza" (allegato a questa premessa).
Con la formalizzazione del "**Patto**", l'Europa fa un passo avanti. Un passo oltre il mercato comune, oltre la moneta comune, oltre la iniziale e pur essenziale dimensione economica: un primo passo verso la sua integrazione politica federale. Oltre la forma convenzionale propria del "**Patto**", un atto comune formalizzato come variante interna al Trattato europeo, il "**Patto**" è infatti molto più di quello che sembra. È in sostanza un "Trattato nel Trattato", destinato a modificare radicalmente la struttura costituzionale europea. Del resto spesso in Europa c'è un rapporto inverso, tra solennità formale ed incidenza sostanziale degli atti comuni.
Gli effetti del "**Patto**" non sono e non saranno limitati alla dimensione economica (nuovi indirizzi di politica economica, nuovi parametri, nuovi ratios, etc.), ma estesi alla **dimensione politica**. Effetti destinati a prendere la forma di una sistematica e sempre più intensa **devoluzione di potere**, dagli Stati-nazione ad una comune nuova e sempre più politica **entità europea**.
Questo è infatti e soprattutto il senso politico proprio del "**semestre europeo**", un luogo comune per cominciare ad organizzare, all'interno di un unico processo politico, indirizzi ed impegni comuni e coordinati. Abbiamo un mercato comune, abbiamo una moneta comune, non possiamo continuare con **27** politiche economiche autonome, diverse, poco coordinate. L'Europa come è oggi è già di per sé un'area tra le più civili e ricche del mondo. Diventerà in progressione, iniziando e sviluppando il processo che stiamo così avviando, uno Stato federale, basato sulla doppia componente nazionale e regionale.

1.2. In questa logica, pur nell'intervallo breve di tempo che va dal 24/25 marzo scorso ad oggi (il termine per la presentazione del presente documento in Europa è comunque "entro Aprile"), ci impegniamo, in parallelo e sincronia con gli altri Paesi dell'Unione:

a) a **confermare** e sviluppare, in base al "**Patto**", la nostra politica di bilancio ed economica;

b) a **conformare** ed articolare, in base al "**Patto**", tanto la nostra documentazione politica nazionale, quanto il nostro processo politico – in Parlamento e con le parti sociali – a partire proprio da questo "**Documento di economia e finanza 2011**".
Un documento che contiene **tre** sezioni: (i) la prima, contenente il **Programma di stabilità**; (ii) la seconda, contenente: **Analisi e tendenze della finanza pubblica**; (iii) la terza, contenente il **Programma nazionale di riforma**.

Nei termini che seguono, in sintesi.

PROGRAMMA DI STABILITÀ

2.1. Stabilità e solidità della finanza pubblica sono essenziali, tanto nel tempo presente, quanto nel tempo a venire.

Non sono possibili sviluppo economico ed equilibrio politico democratico, senza stabilità e solidità della finanza pubblica.

Ne fanno prova le memorie storiche che ci vengono dal '900.

La crisi ha in particolare determinato e sta determinando un disegno nuovo delle politiche economiche.

La discussione su questa materia si è sviluppata in tutti i principali fora internazionali: G7, G20, IMF, OCSE, Unione Europea.

Il consenso cui si è giunti è che l'obiettivo principale delle politiche economiche – una crescita duratura ed equa – non è raggiungibile, se non sul presupposto e nel contesto della stabilità e della solidità finanziaria.

Stabilità e solidità che, contrariamente alla visione pre-crisi, possono essere basate solo su di un equilibrio complesso.

Un equilibrio che si realizza tanto dal lato della **finanza pubblica**, quanto – in modo ugualmente rilevante – dal lato della **finanza privata**: comportamento delle famiglie, settore bancario e finanziario, andamento delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, etc.

Per queste ragioni il "**Patto**" pone le basi per un coordinamento più esteso e rafforzato delle politiche economiche, con l'obiettivo di consolidare l'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni coordinate e mirate ad aumentarne il grado di competitività e convergenza, ma sul presupposto essenziale della stabilità e della solidità finanziaria.

Il "**Patto**" vincola conseguentemente e per cominciare anche l'Italia a rafforzare le regole e le azioni nazionali necessarie per la disciplina di bilancio, in particolare per garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

Non vi sono più spazi per ambiguità, per incertezze: la politica di rigore fiscale non è temporanea, non è conseguenza imposta da una congiuntura economica negativa, non è "imposta dall'Europa", ma è invece **la** politica necessaria e senza alternative per gli anni a venire.

Anche in assenza di una regola europea i mercati finanziari, su cui dobbiamo collocare i nostri titoli di debito pubblico, non pretenderebbero infatti nulla di sostanzialmente diverso.

Devono essere quindi logica ed impegno comune, tanto del Governo e del Parlamento, quanto delle parti sociali, evitare e/o dare illusioni, supponendo una presunta alternativa tra rigore e crescita.

L'unico messaggio responsabile, nell'interesse del Paese, è che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa, senza stabilità del pubblico bilancio.

La crescita non si fa più con i deficit pubblici. L'unico sviluppo che produce il deficit pubblico è lo sviluppo del deficit pubblico.

È questa l'impostazione della politica italiana di finanza pubblica, iniziata nel 2008 con la "Legge Finanziaria triennale" e da allora proseguita.

Proprio in questa logica politica è impostato questo "**Programma di stabilità**".

2.2. In **sintesi**, per quanto riguarda qui specificamente la finanza pubblica, l'Italia, come molti altri Stati in Europa:

a) si impegna ad introdurre nella sua **Costituzione** il vincolo della **disciplina di bilancio**.
È vero che l'art. 81 della Costituzione vigente già dispone che: "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".
Ma questo disposto non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo.
E' vero che l'art. 11 della Costituzione "importa" in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei.
Ma è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee.
Per questo sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di **riforma costituzionale**;

b) **si** impegna a raggiungere (i) entro il 2014 un livello prossimo al **pareggio di bilancio**, così conformando la dinamica del nostro bilancio pubblico agli obiettivi europei di medio termine (per il **2011**, deficit/PIL al **3,9%**; per il **2012**, deficit/PIL al **2,7%**; per il **2013**, deficit/PIL al **1,5%**; per il **2014** deficit/PIL allo **0,2%**) e (ii) poi, via sistematico incremento del ***surplus*** primario, a proseguire lungo il sentiero della **riduzione del debito pubblico**.
Riduzione da operare tenendo comunque conto non solo del livello del debito pubblico, ma anche degli "**altri fattori rilevanti**", relativi alla finanza privata ed all'economia, fattori che sono stati concordati in sede europea.

Certo, si sa bene che gli obiettivi di politica economica per lo **sviluppo** non possono essere limitati alla disciplina di bilancio: sono vasti, numerosi, necessari a loro volta per la stabilità e la solidità finanziaria.
Ma per raggiungerli è necessario attivare **motori di sviluppo** esterni all'area della spesa pubblica in deficit, come sarà esposto qui di seguito nel "**Programma nazionale di riforma**".

PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

3.1. Molto è **già** stato fatto, nel nostro Paese, su questo piano ed in linea con quanto concordato nel "**Patto**".
Dalla **riforma delle pensioni** (allineamento della "età pensionabile alla effettiva speranza di vita"), al "collegamento tra **retribuzioni** e **produttività**".
Dalla riforma di **scuola** e di **università**, all'avvio del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni; dal **federalismo fiscale** (le cui ragioni e funzioni non sono limitate alla finanza pubblica, ma mirate all'incremento di efficienza della

pubblica amministrazione), alla **tenuta sociale** ed al controllo della **finanza privata**, collaudato con successo durante la crisi finanziaria.
E molto altro.

3.2. Ma certo **molto** resta **ancora** da fare.
Rispetto a quanto esposto analiticamente nel **Programma di riforma**, il Governo si impegna in specie sulle seguenti **priorità**:

A) Riforma fiscale.

Nel "**Patto**" è *inter alia* formulata la raccomandazione per: "Riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro, per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale".
Nel rispetto dei vincoli di disciplina di bilancio e sulla base degli estesi e profondi studi preparatori in corso, il Governo chiederà al Parlamento delega per riformare il sistema **fiscale** ed **assistenziale**, sulla base dei seguenti quattro princìpi e criteri direttivi:

- **progressività**, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **neutralità** e/o non distorsività, rispetto alle scelte delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **solidarietà**, verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie;
- **semplicità**, basata su di un codice di princìpi comuni generali.

In particolare, il disegno della riforma si svilupperà come segue:

a) drastica riduzione dello sterminato numero di regimi di favore fiscale, di esenzione, di erosione dell'imponibile che sono attualmente in essere (circa **400**). Regimi che si sono caoticamente accumulati negli ultimi quattro decenni.
È soprattutto così che può essere abbattuto il costo personale e burocratico delle complessità fiscali. Non solo. Le persone, le famiglie, le imprese devono tornare ad essere **libere** e **responsabili** nelle scelte di indirizzo e di uso del loro reddito, per i loro consumi, per i loro risparmi, per i loro investimenti, e non più condizionate e/o distorte, per legge di favore e/o indirizzo fiscale, condizionate e/o distorte dallo Stato, dalle corporazioni, dalle *lobbies*.
Sarà lasciato spazio solo a mirati interventi di sostegno, per la ricerca, per la natalità, per il lavoro;
b) graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale, dalle imposte dirette alle imposte indirette;
c) in questo modo (a+b), ed inoltre con ulteriore riduzione della spesa pubblica e con recupero dell'evasione fiscale, si possono acquisire le risorse finanziarie necessarie per finanziare (non in deficit) la riduzione delle aliquote.
Aliquote il cui livello è oggi a sua volta causa originaria principale dell'evasione e della distorsione fiscale;
d) rendere più **competitivo**, nel mondo globale, il nostro sistema produttivo.

Il nostro sistema fiscale è stato infatti disegnato negli anni '60, per farci entrare nel mercato comune europeo, quello che allora si chiamava MEC. Ora, quello europeo non è più l'unico mercato. Il mercato è globale.
Non è cambiato solo il mondo, con la globalizzazione. In mezzo secolo è cambiata anche la struttura sociale, economica, istituzionale italiana.
La nostra ambizione è fare di quello italiano, e per primi in Europa, un sistema fiscale rinnovato nella **modernità**;

e) **dovere fiscale** ed **assistenza sociale** sono e devono tornare ad essere cose **diverse**.
La fiscalità generale deve **finanziare** l'assistenza sociale e non **sostituirla**, attraverso caotiche, irrazionali spesso regressive forme di sovrapposizione e duplicazione.
L'assistenza sociale deve per suo conto **garantire** una reale base di sostegno a persone e famiglie in condizione di bisogno per salute e/o età.

B) Meridione.

Nel "**Patto**" ci si impegna a prestare attenzione alla "**evoluzione a livello regionale**".
L'Italia è l'**unico** Paese europeo con struttura fortemente "**duale**". Il nostro non deve e non può tuttavia diventare un Paese diviso.
Il crescente differenziale economico tra nord-centro e sud può, deve essere superato:

a) concentrando e direzionando, e realmente e pienamente utilizzando, i fondi europei, mirandoli a favore delle Regioni meridionali, ma in base ad una **regia nazionale**. Perché la questione meridionale è una questione nazionale e non la semplice somma delle logiche e degli interessi regionali, considerati separatamente;
b) definendo l'assoluta priorità delle **infrastrutture** di collegamento nazionale e della **fiscalità di vantaggio**;
c) prevedendo per ciascuna Regione meridionale almeno **10 zone**, che saranno specialmente controllate dal lato dell'ordine pubblico, ma a "**burocrazia zero**" ("*zero red tape zones***"**).

C) Lavoro.

Lo **Statuto del Lavoro** rappresentera' il completamento della ri-regolazione dei rapporti di lavoro attraverso un Testo Unico contenente il riordino e la semplificazione della materia, la conferma del carattere universale e inderogabile dei diritti fondamentali nel lavoro, la capacita' delle parti sociali di adattare ai diversi settori e territori, alle diverse imprese —attraverso la contrattazione collettiva— gli altri contenuti regolatori in funzione della maggiore competitivita' ed occupazione.
Il **contratto di apprendistato** rappresentera' poi il tipico e conveniente contratto di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla semplificazione regolatoria e alla efficacia della formazione in ambiente lavorativo.

D) Opere pubbliche.

L'esperienza indica che il **tempo** ed il **costo** delle opere pubbliche sono, in Italia, mediamente più che **raddoppiati** (i) tanto dall'assenza di limiti alle c.d. "**riserve**", che vengono in crescendo esponenziale apposte negli appalti e (ii) quanto dalle c.d. "**opere compensative**", richieste in competizione tra di loro dai governi locali sul cui territorio si progetta l'opera pubblica.

Saranno introdotte, con altre norme richieste dagli operatori, **percentuali fisse predeterminate** tanto per le "riserve" quanto per le "compensative".

E) Edilizia privata.

Si propone di introdurre una disciplina statale di principio, cui dovrà seguire la disciplina regionale, che autorizzi interventi di demolizione e ricostruzione, anche con delocalizzazione degli edifici dismessi o in via di dismissione, di aumento volumetrico premiale, anche con mutamento della destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

In assenza di tempestivo intervento normativo regionale, si prevede l'applicazione della disciplina statale con clausola cosiddetta di "cedevolezza".

Per favorire l'accesso dei cittadini e delle imprese ai titoli abilitativi edilizi, e per ridurre i tempi ed i costi per le pubbliche amministrazioni nella gestione dei relativi procedimenti, si propone di introdurre il silenzio assenso per i procedimenti finalizzati al rilascio del permesso di costruire e di estendere lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla materia edilizia, con particolare riguardo ai piccoli interventi edilizi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

F) Ricerca & sviluppo.

Si introdurrà, prima sperimentalmente e poi a regime un finanziamento pubblico, operato via credito d'imposta al **90%**, a sostegno delle **ricerche** che le **imprese** commissionano e pagano **alle**, o fanno **nelle Università** e negli **Istituti di ricerca** (ferma naturalmente, a monte, la deduzione dall'imponibile fiscale dei relativi costi).

Applicazione in Italia del migliore standard legale e fiscale europeo per "***venture capital***" e "***spin-off***".

G) Istruzione & merito.

Il capitale umano, come il capitale fisico, è pilastro essenziale per una crescita duratura.

Ci impegniamo a favorire l'eccellenza e il merito, sia tra gli studenti che tra i docenti, per la piena applicazione dell'art. 3 della nostra Costituzione. In questa logica va sviluppato:

- un piano di edilizia scolastica per dotare, soprattutto il Mezzogiorno, di strutture conformi ai più moderni standard didattici e per ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico;

- un sistema di incentivi che sostenga l'eccellenza tra i professori, sia a livello di istruzione secondaria che universitaria;
- un programma strutturale che dia applicazione al "Fondo per il merito" previsto nella recente Riforma dell'Università. Con questo programma gli studenti più meritevoli avranno a disposizione un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per pagarsi interamente gli studi, incluse le spese di vitto e alloggio. In questo modo, gli studenti potranno scegliere di andare nell'Università migliore.

H) Turismo.

Istituzione lungo le nostre coste dei "**Distretti turistico-balneari**" (e/o reti), attraverso la ridefinizione del **demanio marittimo** e la introduzione sistematica lungo le coste di "**zone a burocrazia zero**" **("***zero red tape zones***"),** in contropartita di un incremento dell'occupazione e di una maggiore effettiva lealtà fiscale.

I) Agricoltura.

Realizzazione di opere di irrigazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a beneficio del territorio e dell'economia.

L) Processo civile.

Introduzione, oltre a quelli già in atto, di meccanismi di **deflazione** ed **accelerazione** dei processi. Meccanismi mirati:

- ad abbattere drasticamente lo ***stock*** delle liti pendenti (attualmente pari a 5.600.000), a partire da settori dove per l'amministrazione pubblica (a partire dall'INPS) il tasso di soccombenza-costo è **suicida**;
- in modo da liberare risorse per riorganizzare e fare funzionare un servizio pubblico essenziale, tanto per la società quanto per l'economia, come è quello della giustizia.

M) Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione.

La sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e, quindi, la crescita del paese si ottengono anche attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione —orientata alla trasparenza, al merito e alla soddisfazione di cittadini e imprese— assieme alla semplificazione amministrativa e normativa, all'intensificazione nell'uso di ICT nel comparto pubblico e nel settore privato."

Ulteriori forti riduzioni degli oneri burocratici, amministrativi e fiscali, per le persone e per le imprese.

Come premesso, queste sono solo alcune delle **priorità** nell'economia politica di un **Piano** che, in conformità alla logica europea, si estende organicamente e più ampiamente su più anni (come è evidente nella **sezione terza**).

Patto Euro Plus:
Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza

PATTO EURO PLUS: COORDINAMENTO PIÙ STRETTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE PER LA COMPETITIVITÀ E LA CONVERGENZA[1]

I capi di Stato o di governo della zona euro hanno approvato il presente Patto, cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, al fine di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza. Il Patto verte principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. La competitività è fondamentale ai fini di una crescita più rapida e più sostenibile dell'UE nel medio-lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali. Gli altri Stati membri sono invitati a partecipare su base volontaria.

Lo sforzo rinnovato di più stretto coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza s'ispira alle **quattro linee guida** seguenti.

a. S'iscriverà **nella linea dell'attuale governance economica** dell'UE **e la irrobustirà**, apportandole un valore aggiunto. Sarà all'insegna della coerenza con gli strumenti vigenti (Europa 2020, semestre europeo, orientamenti integrati, patto di stabilità e di crescita, nuovo quadro di sorveglianza macroeconomica), dai quali muoverà. Comporterà uno sforzo particolare, più intenso rispetto all'esistente, e si articolerà in impegni ed interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e corredati di un calendario di attuazione. Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica: la Commissione avrà una funzione centrale forte di controllo dell'attuazione degli impegni ed è previsto il coinvolgimento di tutte le formazioni pertinenti del Consiglio e dell'Eurogruppo. Il Parlamento europeo svolgerà pienamente il ruolo che gli spetta nell'ambito delle sue competenze. Il pieno coinvolgimento delle parti sociali a livello UE sarà assicurato dal vertice sociale trilaterale.

b. Si concentrerà sull'obiettivo, sarà orientato all'azione e verterà sui **settori d'intervento prioritari essenziali per stimolare la competitività e la convergenza**. S'incentrerà sugli interventi che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Nei settori d'intervento prescelti **i capi di Stato o di governo fisseranno obiettivi comuni, che gli Stati membri**

[1] Allegato 1 alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011 (http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=76&grp=18589&lang=EN&cmsId=339).

partecipanti perseguiranno attuando combinazioni proprie di politiche in considerazione delle sfide specifiche cui sono confrontati.

c. **Ogni anno ciascun capo di Stato o di governo assumerà impegni nazionali concreti**. In questo contesto gli Stati membri terranno conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori, sia all'interno dell'Europa sia rispetto ad altri partner strategici.

   Il **controllo politico** sull'attuazione degli impegni e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici comuni **competerà ai capi di Stato o di governo** della zona euro e dei paesi partecipanti, che lo eserciteranno a cadenza annuale sulla scorta di una relazione della Commissione. Gli Stati membri s'impegnano inoltre a consultare i partner prima di adottare qualsiasi grande riforma economica che possa avere effetti di ricaduta.

d. Gli Stati membri partecipanti sono pienamente impegnati a favore del completamento del mercato unico, che è un elemento determinante per il miglioramento della competitività nell'UE e nella stessa zona euro. Il processo qui descritto sarà perfettamente in linea con il trattato. **Il Patto rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità**.

I NOSTRI OBIETTIVI

Gli Stati membri partecipanti s'impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi seguenti:

- stimolare la competitività;
- stimolare l'occupazione;
- concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche;
- rafforzare la stabilità finanziaria.

Ciascuno Stato membro partecipante presenterà le misure specifiche che intende adottare per conseguire tali obiettivi. Saranno esclusi il o i settori per i quali lo Stato membro è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. **Ciascun paese conserverà la competenza** di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, **ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure elencate qui di seguito**.

IMPEGNI CONCRETI E CONTROLLO A LIVELLO POLITICO

I capi di Stato o di governo eserciteranno il controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni basandosi su una serie d'indicatori inerenti a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria. Saranno individuati i paesi su cui incombono grandi sfide in questi settori, ed essi dovranno assumersi l'impegno di affrontarle secondo una tempistica precisa.

Stimolare la competitività

I progressi saranno valutati in funzione dell'evoluzione delle retribuzioni e della produttività e delle esigenze di adeguamento della competitività. Per stabilire se l'evoluzione delle retribuzioni sia in linea con quella della produttività, si monitoreranno in un dato lasso di tempo i costi unitari del lavoro raffrontandoli con l'evoluzione in altri paesi della zona euro e nei principali partner commerciali con economie simili. Relativamente a ciascun paese i costi unitari del lavoro saranno valutati per l'economia nel suo complesso e per ciascun grande comparto (produzione e servizi, così come settori commerciabili e settori non commerciabili) Aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni. Interventi per migliorare la competitività sono necessari in tutti i paesi, ma ci si concentrerà in particolare su quelli confrontati a grandi sfide sotto quest'aspetto. Per assicurare la diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro, saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Ciascun paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

i. nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività, ad es.:
   - riesaminare gli accordi salariali e laddove necessario, il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi d'indicizzazione, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali nella negoziazione dei contratti collettivi;
   - assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato (tenendo presente l'importanza del segnale dato dalle retribuzioni del settore pubblico).

ii. misure intese a incrementare la produttività, ad es:
   - ulteriore apertura dei settori protetti grazie a misure adottate a livello nazionale per eliminare restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio, nell'intento di stimolare la concorrenza e l'efficienza nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario;
   - sforzi specifici per migliorare i sistemi di istruzione e promuovere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le infrastrutture;

– misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI, segnatamente eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo (ad es. leggi sui fallimenti, codice commerciale).

Stimolare l'occupazione

Un mercato del lavoro che funziona è essenziale per la competitività della zona euro. Si valuteranno i progressi in base agli indicatori seguenti: tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo, tassi di attività.

Ogni paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per stimolare l'occupazione, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

– riforme del mercato del lavoro per promuovere la "flessicurezza", ridurre il lavoro sommerso e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro;
– apprendimento permanente;
– riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale e l'adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche

Ai fine dell'attuazione piena del Patto di stabilità e crescita, si accorderà la massima attenzione ai punti seguenti:

Sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali

Si procederà ad una valutazione soprattutto in base agli indicatori del divario di sostenibilità[2]. Tali indicatori valutano se i livelli di debito sono sostenibili sulla base delle politiche in corso, in particolare i regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale, tenendo conto dei fattori demografici.

Le riforme necessarie per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e delle prestazioni sociali potrebbero comprendere:

– allineare il sistema pensionistico alla situazione demografica nazionale, ad esempio allineando l'età pensionabile effettiva alla speranza di vita o aumentando i tassi di attività;
– limitare i regimi di pensionamento anticipato e ricorrere ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani (fascia superiore ai 55 anni).

Regole di bilancio nazionali

Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa

[2] Il divario di sostenibilità è costituito da indicatori approvati dalla Commissione e dagli Stati membri per valutare la sostenibilità di bilancio.

da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE.

Rafforzare la stabilità finanziaria

Per la stabilità globale della zona euro un forte settore finanziario è fondamentale. È stata avviata una riforma generale del quadro dell'UE per la vigilanza e la regolamentazione del settore finanziario.

In tale contesto gli Stati membri si impegnano a introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario. Saranno effettuati su base regolare stress test rigorosi sulle banche, coordinati a livello di UE. Inoltre il presidente del CERS e il presidente dell'Eurogruppo saranno invitati a riferire periodicamente ai capi di Stato o di governo sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della zona euro che richiedono interventi specifici. Sarà in particolare attentamente monitorato, per ogni Stato membro, il livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.

Oltre alle questioni sopraindicate, si presterà attenzione al coordinamento delle politiche fiscali.

L'imposizione diretta resta di competenza nazionale. Il coordinamento pragmatico delle politiche fiscali è un elemento necessario di un più stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica. In tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, segnatamente per assicurare che si scambino migliori prassi, si evitino prassi dannose e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

Lo sviluppo di un base imponibile comune per le società potrebbe essere una via da seguire – neutra sotto il profilo delle entrate - per assicurare la coerenza dei regimi fiscali nazionali, nel rispetto delle strategie fiscali nazionali, e per contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla competitività delle imprese europee.

La Commissione ha presentato una proposta legislativa su una base imponibile consolidata comune per le società.

Impegni annuali concreti

Per dimostrare un reale impegno a favore del cambiamento ed assicurare lo slancio politico necessario per raggiungere gli obiettivi comuni, ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno al massimo livello una serie di azioni concrete da realizzare nei dodici mesi. La scelta delle misure specifiche da attuare resterà di competenza di ciascun paese ma sarà orientata in particolare dall'esame delle questioni sopraindicate. Questi impegni si rispecchieranno anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno, che la Commissione, il Consiglio e l'Eurogruppo valuteranno nell'ambito del semestre europeo.

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

I.1 La logica del Programma Nazionale di Riforma
I.2 Le principali misure
Riquadro Le modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione

II. IL PNR DELL'ITALIA NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO E IL PATTO EURO PLUS

Riquadro Il patto Euro Plus
II.1 Le azioni prioritarie discendenti dall'*Annual Growth Survey* (AGS) e dagli specifici impegni di *policy* del patto Euro Plus
II.2 I "colli di bottiglia" e le misure per il loro superamento
II.3 I *target* nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020

III. IL SISTEMA ECONOMICO ITALIANO E L'ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

III.1 Quadro macroeconomico
III.2 Analisi degli squilibri macroeconomici
Riquadro La competitività dell'Italia da un'analisi dell'andamento delle esportazioni

IV. UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME DEL PNR

Riquadro Le opere in infrastrutture

V. LE RIFORME DELL'ITALIA

Riquadro L'analisi del *Lisbon Assessment Framework* (LAF) e i 'colli di bottiglia' dell'Italia
V.1 Gli impegni in materia di occupazione
Riquadro L'utilizzo dei Fondi comunitari per l'occupazione e l'inclusione sociale
V.2 R & S e innovazione
Riquadro Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione

V.3 Istruzione e capitale umano
Riquadro Fondo per il merito
Riquadro Politica regionale e istruzione
Riquadro Programma di potenziamento infrastrutturale dell'edilizia scolastica
V.4 Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici
Riquadro Le Regioni e la sostenibilità ambientale
Riquadro Le iniziative di efficienza energetica a supporto del governo del patrimonio della P.A.
V.5 Consolidamento fiscale
Riquadro La *governance* del sistema della spesa sanitaria
Riquadro Progetto 'Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato'
V.6 Mercato dei prodotti e Pubblica Amministrazione
Riquadro Le azioni regionali per il sostegno alle PMI
Riquadro Fondo italiano d'investimento
Riquadro Fondo per le infrastrutture *Greenfield*
Riquadro Jeremie Mezzogiorno
Riquadro Banca del Mezzogiorno
Riquadro Il codice dell'amministrazione digitale e la digitalizzazione della PA
Riquadro Il processo di digitalizzazione della PA per gli acquisti di beni e servizi: l'esperienza del mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)
V.7 Disparità regionali e politiche di sviluppo

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1 Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e alle priorità dell'*Annual Growth Survey* (AGS)

Tavola II.2 I 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*) per l'Italia

Tavola II.3 Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*)

Tavola II.4 I *target* Europa 2020

Tavola II.5 Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai *target* della Strategia Europa 2020

Tavola III.1 Quadro macroeconomico (variazioni percentuali ove non diversamente indicato)

Tavola III.2 Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche

Tavola III.3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Risorse aggiuntive nello scenario a

politiche invariate

Tavola III.4 La finanza pubblica corretta per il ciclo

Tavola III.5 Determinanti del debito pubblico (in percentuale del PIL)

Tavola III.6 Effetti complessivi misure assunte nel 2010

Tavola III.7 Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)

Tavola III.8 Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)

Tavola III.9 Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche

Tavola III.10 Scenario prudenziale: Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche

Tavola III.11 Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento

Tavola IV.1 Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)

Tavola IV.2 Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)

Tavola IV.3 Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)

Tavola IV.4 Scenario prudenziale: impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)

Tavola IV.5 Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

Tavola IV.6 Deviazioni percentuali del PIL rispetto allo stato stazionario (QUEST) o rispetto alla simulazione base (ITEM)

Tavola V.1 Raccomandazioni dell'*Annual Growth Survey* in materia di *welfare* e misure rilevanti

Tavola V.2 Misure chiave per raggiungere l'obiettivo nazionale di efficienza energetica

Tavola V.3 Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (per area di regolazione)

Tavola V.4 Quadro macroeconomico territoriale: PIL e incidenza degli investimenti fissi lordi su PIL

Tavola V.5 Fondi strutturali e co-finanziamento nazionale 2007-2013 per priorità della Strategia Europa 2020 e altre priorità (valori in milioni)

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.1 Conto corrente dei maggiori paesi europei (in percentuale del PIL)
Figura III.2 Scomposizione del conto corrente dell'Italia (in percentuale del PIL)
Figura III.3 *Net Financial Assets* – Totale economia (in percentuale del PIL)
Figura III.4a Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - CLUP
Figura III.4b Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - IPCA
Figura III.4c Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Deflatore del PIL
Figura III.4d Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Prezzi alle Esportazioni
Figura III.5 Costo unitario del lavoro dei maggior paesi europei (variazioni percentuali)
Figura III.6 Indice dei prezzi al consumo armonizzato (variazioni percentuali a/a)
Figura III.7a Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III7b Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III.8 Valore aggiunto nel settore delle costruzioni (in percentuale del VA complessivo)
Figura III.9 Componenti del debito del settore privato (in percentuale del PIL)
Figura IV.4 Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
Figura V.1 Cassa integrazione guadagni – ore autorizzate anni 2006-2010
Figura V.2 Obiettivo e traiettoria di efficienza energetica al 2020, Italia
Figura V.3 Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL
Figura V.4 Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL sotto differenti ipotesi normative
Figura V.5a Divari nel servizio di gestione dei rifiuti
Figura V.5b Divari nel servizio idrico

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) sintetizza le riforme strutturali già avviate e quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020. Tiene conto delle dieci priorità identificate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) e degli impegni politici presi con il Patto Euro Plus.

La situazione venutasi a creare in tutta Europa dopo la più grave crisi economica dal dopoguerra e dopo un decennio di crescita modesta, impone obiettivi ancora più stringenti sulla gestione della finanza pubblica. Solo la stabilità finanziaria (sia pubblica che privata) può garantire una crescita duratura ed equa. L'Unione Europea dovrà contare, in prospettiva, su una riforma complessiva del settore finanziario e su una sorveglianza sempre più stretta in campo fiscale e macroeconomico.

I.1 LA LOGICA DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Il PNR contiene azioni mirate, nella consapevolezza che il Paese richiede riforme dirette ad aumentare il grado di competitività, accrescere la produttività del lavoro, completare e rafforzare l'assetto concorrenziale di alcuni mercati e ammodernare la Pubblica amministrazione.

Il Governo si propone di intervenire sulle criticità dell'economia italiana con riforme incisive e integrate, in grado di rafforzarsi reciprocamente. I pilastri principali saranno il federalismo fiscale, il riordino del sistema fiscale, l'attuazione d'interventi di tipo regolatorio per aumentare l'efficienza del sistema economico e la promozione d'iniziative per orientare il risparmio privato verso obiettivi di politica economica. Tutto ciò, incidendo sul tasso di crescita dell'economia, contribuirà a raggiungere gli obiettivi di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL.

E' evidente che è terminata la fase in cui lo Stato faceva politica economica esclusivamente con la spesa pubblica. Si apre per l'Italia ora la fase delle misure con un impatto basso o nullo sui conti pubblici, ma con significativi effetti sull'economia. Seguendo quest'approccio, le politiche di seguito delineate devono contribuire a ridurre i divari territoriali – vero problema per l'Italia – e rendere più competitive le aziende italiane.

I.2 LE PRINCIPALI MISURE

Il consolidamento del bilancio pubblico passa necessariamente attraverso interventi strutturali sui due principali capitoli di spesa, ossia le pensioni e la sanità.

Riforma pensionistica

La riforma delle pensioni, già varata con il D.L. n. 78/2010, consentirà la sostanziale stabilizzazione dell'incidenza della spesa previdenziale sul PIL fino al 2045 e una successiva riduzione. La riforma tocca sia i requisiti per il pensionamento ordinario sia

quelli di vecchiaia, soprattutto nel pubblico impiego, con un allungamento dell'anzianità contributiva effettiva al momento del pensionamento. Al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel lungo periodo, prestazioni e requisiti minimi per il pensionamento saranno adeguati periodicamente in base all'aumento della speranza di vita senza la necessità di successivi interventi normativi ma in modo automatico.

Sanità e federalismo fiscale

Negli ultimi anni è stata progressivamente migliorata la *governance* del settore sanitario. In particolare, si sono introdotti meccanismi virtuosi che conducono strutturalmente a un contenimento e a una razionalizzazione della spesa, attraverso il finanziamento in base a costi *standard* delle prestazioni (in via di definizione), in contrapposizione alla spesa storica, e la responsabilizzazione regionale in campo fiscale in caso di squilibri di bilancio con la predisposizione di piani di rientro impegnativi.

Le innovazioni nel settore sanitario s'inquadrano nel capitolo, più ampio, della riforma fiscale in senso federale. Nel corso del 2010, sono stati approvati i decreti sulla valorizzazione del patrimonio demaniale, che demandano agli enti locali e rendono più flessibile la gestione di questi cespiti (anche attraverso la possibilità di procedere a dismissioni finalizzate alla riduzione del debito). Per gli Enti locali è anche prevista una compartecipazione alle entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, che dovrebbe portare, sul lungo periodo, a una riduzione drastica e strutturale di questo fenomeno. Pur salvaguardando il principio della solidarietà tra le diverse aree del paese, attraverso un fondo perequativo, è anche prevista una semplificazione delle imposte locali e una maggiore compartecipazione alla fiscalità generale. In particolare, il nuovo sistema fiscale prevede la possibilità per gli enti locali di ricorrere a piccole modifiche delle aliquote vigenti e all'introduzione di tasse di scopo, in modo da aumentare il grado di responsabilizzazione degli amministratori locali nei confronti dei cittadini. Anche questo meccanismo produrrà una razionalizzazione e, probabilmente, anche una riduzione della spesa pubblica.

Concorrenza, imprese e Pubblica Amministrazione (P.A.)

La Legge annuale sulla Concorrenza permetterà di affrontare le numerose rigidità presenti nel mercato italiano, anche attraverso una drastica semplificazione di obblighi formali e oneri burocratici per le imprese. Nel contempo, tali provvedimenti rafforzano la protezione dei consumatori, grazie ad una riduzione della frammentazione delle competenze in questo campo. In particolare, le misure prevedono una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI, anche attraverso un uso estensivo di 'sportelli unici', autocertificazione, ricorso a organismi certificatori, e con la possibilità di istituire zone 'a burocrazia zero' nel Mezzogiorno. Per le imprese dell'UE che investono in Italia, sarà anche possibile usufruire per tre anni del regime fiscale del paese d'origine. A sostegno delle PMI, è stato rafforzato il Fondo Centrale di Garanzia, che intende facilitare l'accesso al credito per le imprese minori, in modo da stimolare gli investimenti e l'innovazione ed è stato costituito il Fondo Italiano di Investimento, il più grande fondo istituzionale di *private equity* esistente in Europa esclusivamente destinato alle imprese di minori dimensioni per favorire il rafforzamento patrimoniale.

Energia

Attraverso il pieno recepimento del 'Terzo pacchetto mercato interno', verrà ulteriormente migliorata la legislazione sulla regolazione del mercato energetico, che in Italia è già avanzata. Verrà anche migliorata la rete distributiva, con particolare riguardo agli scambi intraeuropei e alla trasparenza del mercato.

Il rispetto degli accordi di Kyoto sulle emissioni di gas serra ha già richiesto un rifinanziamento dei Fondi per l'attuazione del protocollo, per le energie rinnovabili e la mobilità sostenibile, ed è probabile che richiederà l'impiego di ulteriori risorse. Nel frattempo, sono stati varati numerosi provvedimenti che riducono strutturalmente le emissioni, attraverso il divieto di circolazione e incentivi al rinnovo dei mezzi di trasporto più inquinanti, e specifiche misure a favore dell'utilizzo di caldaie a biomassa e per stimolare l'adozione di tecnologie *energy saving* in agricoltura. Anche la pubblica amministrazione sarà impegnata direttamente (attraverso un apposito Piano d'azione) a ridurre i propri consumi energetici. In prospettiva, si prevede di conseguire un significativo incremento dell'efficienza energetica attraverso la piena attuazione del Direttive CE che fissano *standard* più severi nel campo degli elettrodomestici, lampade, autovetture, motori elettrici e edilizia.

Capitale umano e innovazione

La riforma del sistema scolastico e universitario persegue alcuni obiettivi specifici, relativi alla valorizzazione della formazione tecnica, all'integrazione con il mercato del lavoro, con l'obiettivo di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, nonché a un più stretto legame con il territorio (anche attraverso il coinvolgimento del settore privato). Per l'università è stata inoltre ridotta la frammentazione degli indirizzi, con consistenti guadagni di efficienza anche nel breve periodo. Più in generale, al pari della Pubblica Amministrazione, sono stati promossi anche nel sistema formativo la cultura della valutazione e dell'innovazione.

Le riforme hanno comportato ingenti investimenti in dotazioni tecnologiche e strutture di valutazione a livello centrale e regionale, anche in vista dell'estensione del processo formativo all'intera vita lavorativa. Si è avviato un ridisegno complessivo del sistema della ricerca per adattarlo alla particolare struttura produttiva italiana, caratterizzata da PMI operanti in settori tradizionali e con una specifica vocazione al *design* e alla creatività. Sono state dunque privilegiate le azioni indirizzate a reti d'impresa, alla valorizzazione delle esperienze pilota, alla promozione delle sinergie pubblico-privato e al trasferimento dell'innovazione nelle realtà produttive.

In particolare, il Programma nazionale della Ricerca sarà caratterizzato da alcuni 'progetti-faro', e saranno varati bandi per il finanziamento di progetti e organismi specifici, soprattutto all'interno del Programma Operativo Nazionale ricerca e competitività. Sarà incrementato il Fondo di finanziamento degli enti di ricerca, dopo il riordino del settore, e sarà rifinanziato il Fondo per l'innovazione e la ricerca scientifica e tecnologica. Saranno inoltre privilegiati gli incentivi automatici, come il credito d'imposta e il contributo in conto interessi per finanziare la ricerca all'interno delle imprese. Inoltre saranno messe in campo anche per questo settore iniziative di semplificazione come l'attivazione di uno sportello della ricerca. Risorse specifiche sono previste per lo sviluppo di una rete ultraveloce con un'ampia copertura territoriale, cofinanziata da amministrazioni centrali, locali e privati. Più in generale, verrà valorizzato il ruolo degli enti locali nella creazione di

tecnopoli, parchi scientifici e altre iniziative di promozione della ricerca e del suo trasferimento.

Mercato del lavoro, relazioni industriali e coesione sociale

L'Italia ha contenuto l'impatto della caduta della domanda globale sull'occupazione garantendo la continuità dei rapporti di lavoro attraverso l'allargamento della platea dei beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni e la maggiore convenienza dei contratti di solidarietà. Questa scelta è stata condivisa con le parti sociali perché ha consentito la sopravvivenza della base produttiva ed occupazionale del Paese e le imprese sono in condizioni di cogliere le opportunità della ripresa perché hanno conservato il patrimonio di competenze delle proprie risorse umane.

Ne è derivato un tasso di disoccupazione che si è costantemente collocato ad un livello inferiore a quello dell'Eurozona di circa 1,5 punti percentuali.

L'Italia continua oggi ad utilizzare strumenti ordinari e straordinari di protezione del reddito, anche con il concorso di risorse europee, rafforzando, tuttavia, i servizi di accompagnamento alla nuova occupazione e lo sviluppo di attività formative quanto più collocate in ambienti lavorativi. Vi concorrono le parti sociali con diffuse reti di enti bilaterali la cui adesione è stata incoraggiata da strumenti regolatori.

Il basso tasso di occupazione giovanile è al centro delle politiche che il governo sta implementando nell'ambito del 'Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro - Italia 2020', con particolare attenzione al Sud. I giovani, infatti, necessitano di competenze e professionalità maggiormente corrispondenti a quelle richieste dal mercato del lavoro. Ad essi si sono rivolte le consistenti riforme del sistema educativo e formativo nel segno di una maggiore integrazione tra apprendistato e lavoro e di una adeguata promozione delle conoscenze pratiche. La riforma dei contratti di apprendistato si caratterizzerà da un lato per la maggiore convenienza regolatoria per le imprese e dall'altro per la maggiore efficacia dei percorsi formativi secondo una certificazione sostanziale dell'effettiva professionalità acquisita. Anche in questo caso vi concorrono Regioni e parti sociali sulla base di intese intervenute con il Governo.

Il contratto di apprendistato si configura come il contratto base per l'ingresso nel mercato del lavoro anche grazie ad oneri contributivi ridotti e alla flessibilità in uscita al termine del percorso formativo.

Le relazioni industriali si caratterizzano oggi per una forte promozione di accordi di prossimità nella direzione territoriale o aziendale, collegando una parte sempre più significativa degli incrementi retributivi alla maggiore efficienza e produttività, grazie anche alla tassazione agevolata di questa parte di reddito da lavoro. Ciò ha posto le premesse per una complessiva riforma del diritto del lavoro nell'ambito della redazione i un Testo Unico – 'Statuto dei Lavori' ora alla consultazione delle parti sociali – orientato a riconoscere in sussidiarietà un maggiore ruolo delle parti sociali che saranno abilitate ad adattare alle diverse situazioni di impresa, settore e territorio disposizioni attualmente irrigidite nella legge.

In questo contesto il Governo ha confermato il prioritario impegno per il riconoscimento del principio di legalità del lavoro, attraverso il rafforzamento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza e protocolli di integrazione nelle attività di vigilanza tra Ministero del Lavoro, enti previdenziali, agenzie fiscali e forze dell'ordine,

soprattutto nel Sud. L'emersione è allo stesso tempo agevolata da modalità semplici di regolazione delle esperienze lavorative, in particolare attraverso buoni lavoro e contratti di lavoro intermittente.

La politica sociale si è caratterizzata per una crescente prossimità alle condizioni di disagio attraverso la valorizzazione del ruolo degli enti locali e, in sussidiarietà, delle organizzazioni del volontariato e del terzo settore. L'identificazione e la risposta ad uno stato di bisogno richiedono la necessaria vicinanza per individuare l'assenza o la debolezza del contesto familiare e comunitario e per realizzare interventi caratterizzati anzitutto da un significativo contenuto relazionale.

La stessa evoluzione della carta sociale per le persone in condizioni di povertà assoluta si evolve verso la possibile gestione sussidiaria degli enti locali e delle organizzazioni sociali *non profit* sulla base di una sperimentazione nelle realtà urbane di maggiore dimensione, in quanto soggette al pericolo di maggiore rarefazione delle relazioni umane.

Divari territoriali

In tutte le politiche è previsto un coinvolgimento e una responsabilizzazione sempre più intensa del territorio, sviluppando, ove possibile, sinergie tra soggetti pubblici e privati. Sarà inoltre data priorità a pochi grandi progetti strategici, in grado di attivare lo sviluppo territoriale in modo da non disperdere le risorse disponibili. In particolare, per lo sviluppo del Mezzogiorno è prevista la realizzazione di grandi assi ferroviari, un programma di miglioramento del sistema formativo, il rafforzamento della sicurezza e della legalità, la riqualificazione dell'Amministrazione Pubblica e dei servizi pubblici locali (con particolare riguardo al trattamento dei rifiuti), l'istituzione di una Banca specializzata in credito a medio e lungo termine per le imprese che operano nel Mezzogiorno. Le misure di riduzione dei divari territoriali sono inoltre mirate a rafforzare le politiche d'inserimento al lavoro.

Le misure elencate nel Programma Nazionale di Riforma riflettono l'impegno del Paese ad attuare tutte le riforme necessarie per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di crescita e di occupazione che l'Unione Europea si è data nella Strategia Europa 2020. Allo stesso tempo l'Italia è consapevole che tali obiettivi dovranno accompagnarsi a una crescita della competitività e a una progressiva eliminazione degli squilibri interni ed esterni. A tal fine, il presente Rapporto si pone sulla scia del recente Patto Euro Plus e ne riflette i principali orientamenti.

LE MODIFICHE AGLI ARTICOLI 41, 97 E 118 DELLA COSTITUZIONE

Il Disegno di Legge recentemente presentato dal Governo al Parlamento propone la modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione ponendosi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione Europea. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, infatti, con gli articoli 81 e 82, già sembrava aver soppiantato quel concetto restrittivo di libertà economica privata così come desunto dalla formulazione attuale dell'articolo 41 della Costituzione Italiana.

La globalizzazione dei mercati impone, inoltre, di aumentare la competitività del nostro sistema–Paese, approntando dei cambiamenti, a partire dal dominio giuridico. Le regole che pesano sull'economia, cresciute anche a causa della moltiplicazione delle competenze - centrali, regionali, provinciali, comunali - vanno snellite.

Nell'attuale formulazione dell'articolo 41, il primo comma sembra prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata ("l'iniziativa economica privata è libera"); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata e indica che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire lo scopo di indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività.

Nell'attuale art.41 della Costituzione ci sono elementi fondamentali che assolutamente devono essere conservati e potenziati. Non appare invece di facile soluzione la conciliazione dell'assoluta libertà d'iniziativa con i vincoli previsti al terzo comma. Si propone pertanto l'eliminazione di quest'ultimo al fine di restituire al testo della disposizione la necessaria chiarezza. Inoltre, sempre nella direzione di affermare la libertà dell'iniziativa economica privata, nella proposta di revisione costituzionale viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge.

In stretta connessione con la modifica dell'articolo 41 si pone l'intervento di modifica concernente l'articolo 97 della Costituzione. Il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Efficienza, efficacia, trasparenza, procedure più semplici, fanno parte dei valori richiesti a un servizio pubblico sempre più finalizzato alle necessità dei cittadini e delle imprese. A tal fine, lo schema di disegno di legge in esame propone di aggiungere nel testo della Costituzione il principio che 'le pubbliche funzioni sono al servizio del bene comune', esplicitando così un diverso concetto di amministrazione, affermatosi a partire dagli anni Novanta, che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati e la cui efficacia può essere misurata.

L'ultimo intervento riguarda il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione al quale viene aggiunto che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, non solo sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma devono anche garantirla. Con tale modifica s'intende rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

In conclusione la visione che la riforma promuove è positivista ovvero si basa sulla fiducia verso il cittadino, sulla capacità individuale di produrre ricchezza sociale ed economica e sulla sua capacità di concorrere al bene comune. Il cittadino resta l'impianto centrale del sistema, ma va considerato, prima che come un controllato dallo Stato, come una risorsa della collettività. Inoltre, il bene comune va considerato non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva della responsabilità nell'agire privato.

II. IL PNR DELL'ITALIA NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO E IL PATTO EURO PLUS

Il primo semestre europeo, avviatosi nei mesi scorsi, permetterà di integrare le procedure di sorveglianza delle politiche nazionali in un quadro di politica economica completo ed efficace. Il primo passo verso questo nuovo ciclo è l'*Annual Growth Survey,* presentato dalla Commissione Europea all'inizio dell'anno, che costituisce il punto di riferimento delle azioni da attuare, a livello nazionale, per rafforzare l'uscita dalla crisi e raggiungere gli obiettivi fissati nella Strategia Europa 2020.

Su tale quadro s'innesta il Patto Euro Plus, che prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche nell'Area dell'Euro, con l'obiettivo di consolidare il pilastro economico dell'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni mirate ad aumentare il grado di competitività e convergenza. L'adozione del Patto indurrà anche l'Italia a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale, al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

IL PATTO EURO PLUS

Il Patto Euro Plus, approvato dai capi di Stato o di Governo della Zona euro nel Consiglio Europeo di marzo 2011, prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche per migliorare la competitività e aumentare il livello di convergenza. Hanno aderito al Patto, approvato dagli Stati Membri della Zona euro, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Il rinnovato coordinamento delle politiche economiche dovrebbe essere attuato sulla base delle seguenti linee guida: (a) rafforzamento della governance *economica europea e piena integrazione con gli strumenti vigenti (Europa 2020, Semestre europeo, Patto di Stabilità e Crescita,* macroeconomic surveillance *ecc.) attraverso la previsione d'impegni concreti integrati nei rispettivi Piani Nazionali di Riforma e Programmi di Stabilità e Crescita; (b) concentrazione degli interventi sui settori prioritari per innescare competitività e convergenza, attraverso la definizione di obiettivi comuni; (c) assunzione d'impegni concreti a cadenza annuale da parte dei vertici dei governi, sulla base delle* best practices *a livello europeo e mondiale, con conseguente controllo politico dei capi di Stato e di Governo sui progressi conseguiti, sulla scorta di una Relazione della Commissione Europea; (d) allineamento del Patto Euro Plus con il processo di completamento del mercato unico. È importante rilevare come la competenza per gli interventi resti in capo allo stato membro interessato. Il controllo del grado di realizzazione degli obiettivi sarà esercitato sulla base di un gruppo d'indicatori relativi a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria.*

Nello specifico, il Patto Euro Plus prevede l'assunzione d'impegni precisi e vincolanti per gli Stati Membri per conseguire il raggiungimento di quattro obiettivi prioritari: stimolare la competitività, stimolare l'occupazione, miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria.

Competitività e occupazione. Ogni paese è responsabile delle politiche specifiche, con particolare attenzione per la modifica del processo negoziale, dei meccanismi d'indicizzazione, degli accordi settoriali, dell'allineamento tra retribuzione e produttività tra settore pubblico e privato, della dinamica dei costi in linea con la produttività. Si dovranno tenere inoltre in considerazione le seguenti riforme; promozione della 'flexicurity'*; aumento della partecipazione alla forza lavoro; riduzione del lavoro sommerso; apprendimento permanente; riforme fiscali (riduzione imposizione sul lavoro).*

Produttività. Si auspica un'ulteriore apertura dei settori protetti, il miglioramento dei sistemi d'istruzione e ricerca, innovazione e dotazione infrastrutture attraverso interventi specifici, il miglioramento del contesto imprenditoriale e la riduzione degli oneri amministrativi, con particolare riferimento alle Piccole e Medie Imprese.

Patto di Stabilità e Crescita. Si evidenzia la rilevanza dei progressi nella sostenibilità dei sistemi pensionistici, assistenza sanitaria e prestazioni sociali. La valutazione sarà effettuata sulla base degli indicatori di sostenibilità delle politiche in corso.

Sistemi pensionistici. Tra le possibili riforme necessarie per assicurare in prospettiva futura la sostenibilità di pensioni e prestazioni sociali, si segnala il possibile allineamento tra sistemi pensionistici ed evoluzione delle situazioni demografiche nazionali, la limitazione dei regimi di pensionamento anticipato e l'adozione d'incentivi per l'assunzione di lavoratori al di sopra dei cinquantacinque anni.

Regole di bilancio nazionali. Gli Stati Membri della Zona Euro s'impegnano a recepire nella normativa nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita, per garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale sia locale.

Squilibri finanziari. La nuova regolamentazione europea del settore finanziario sarà integrata dagli Stati membri nella legislazione nazionale e saranno effettuati rigorosi stress test *sulle banche. La Presidenza CERS e dell'Eurogruppo produrrà periodicamente un rapporto sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della Zona Euro bisognosi d'interventi specifici, con particolare riferimento al livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.*

Coordinamento politico fiscale. Anche se l'imposizione diretta resta di competenza nazionale, gli Stati membri terranno discussioni approfondite sulle principali problematiche a politica fiscale, allo scopo di migliorare il coordinamento e la lotta contro la frode e l'evasione fiscale e individuare le best practices *in materia.*

Per rispondere agli obiettivi che il nuovo quadro europeo indica ai Paesi Membri, l'Italia ha messo in atto un numero consistente di azioni con lo scopo di trasporre a livello nazionale le misure prioritarie indicate dalla Commissione Europea nell'*Annual Growth Survey* e procedere efficacemente verso il raggiungimento dei *target* nazionali discendenti dalla Strategia Europa 2020. L'obiettivo ultimo è quello di superare i colli di bottiglia (*bottlenecks*) che ancora costituiscono un impedimento alla crescita del paese. Le riforme adottate, infine, appaiono perfettamente rispondenti agli obiettivi del rinnovato coordinamento delle politiche economiche derivante dal Patto Euro Plus.

Le misure che il Governo ha recentemente approvato possono essere suddivise in nove aree di azione principali, basate sulla Strategia Europa 2020 e rispondenti alle sfide ritenute indispensabili per la crescita del Paese:

- Occupazione;
- Federalismo;
- Consolidamento della finanza pubblica;
- Lavoro e pensioni;
- Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- Energia e ambiente;
- Innovazione e capitale umano;
- Infrastrutture e sviluppo;
- Sostegno alle imprese.

Di seguito le misure nazionali saranno suddivise in base alle dieci priorità stabilite nell'*Annual Growth Survey,* e alle specifiche azioni di *policy* richieste nel Patto Euro Plus. Si distingueranno, inoltre, le misure che sono funzionali al raggiungimento dei *target* nazionali e al superamento dei colli di bottiglia. Per una descrizione di maggiore dettaglio delle singole misure si rinvia alle relative parti tematiche e alla griglia riportata in appendice contenente il totale delle riforme descritte nel presente Programma con i relativi riferimenti legislativi.

II.1 LE AZIONI PRIORITARIE DISCENDENTI DALL'*ANNUAL GROWTH SURVEY* (AGS) E DAGLI SPECIFICI IMPEGNI DI *POLICY* DEL PATTO EURO PLUS

Requisiti macroeconomici per la crescita

Nell'ambito delle misure dirette a stabilire i presupposti macroeconomici per la crescita, l'Italia ha proseguito nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche con l'obiettivo di ridurre progressivamente il livello del debito pubblico (priorità AGS n.1); otto sono le misure che ricadono in quest'ambito. In primo luogo, si sta cercando di contenere la crescita di un importante canale di spesa pubblica, rappresentato dalla sanità. Per questo il Governo sta attuando gli accordi stipulati con le regioni deficitarie. Tra le regole a carico delle regioni si annovera il Patto per la Salute, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica. Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema.

Passi importanti in direzione del riequilibrio finanziario sono stati fatti anche con i decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. La legge, attuando l'articolo 119 della Costituzione, assicura autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, garantendo i princìpi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il finanziamento basato sul criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione. I decreti attuativi, appena approvati, riguardano il federalismo demaniale, in base ai quali le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio, la determinazione dei fabbisogni

standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali, e l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, e il federalismo fiscale municipale[1]. Le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio.

È stata modificata la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (L. n.196/2009) allineando i tempi e i contenuti dei documenti interni di finanza pubblica a quanto previsto in ambito comunitario con l'introduzione del semestre europeo. La riforma, prevede un più ampio coinvolgimento sia del Parlamento nazionale sia dei livelli di governo decentrati al processo di programmazione che è ora pienamente integrato con quello europeo. Nell'ambito della stessa legge, sono ulteriormente rafforzate le misure volte a favorire la disciplina fiscale, sia dal lato della spesa sia da quello delle entrate. Non potranno, infatti, essere utilizzati i proventi inattesi per la copertura delle spese correnti decise con la legge di stabilità, né le maggiori entrate per le coperture delle leggi ordinarie.

La delega per l'applicazione dei tetti di spesa è estesa, inoltre, dalle risorse 'rimodulabili' all'intero aggregato delle spese dello Stato. È confermata la previsione dell'avvio di un'attività di analisi e valutazione della spesa, in un contesto in cui la programmazione diviene, più di prima, improntata al medio periodo. Questa riforma consentirà, tra l'altro, di avere un maggiore controllo sulla spesa in conto capitale e, quindi, di seguire con maggiore efficacia gli stati di realizzazione degli investimenti pubblici.

La predisposizione di una banca dati unitaria per tutte le amministrazioni pubbliche, renderà maggiormente efficace e tempestivo il monitoraggio dei conti pubblici e maggiore il livello qualitativo delle informazioni di finanza pubblica a disposizione del *policy maker* e dei cittadini, destinatari ultimi delle politiche pubbliche.

Il Governo è anche impegnato nella ricognizione del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche attraverso il progetto del 'Rendiconto patrimoniale a valori di mercato', che consentirà di introdurre una gestione più efficiente del patrimonio.

In un'ottica di migliore distribuzione del carico tributario e di riduzione degli effetti distorsivi della tassazione sulla crescita è in corso di definizione una riforma della tassazione orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali. In tale ambito, l'Italia ritiene di fondamentale importanza un coordinamento a livello europeo, espresso nel Patto per l'Euro, pur nel rispetto delle sovranità nazionali. Infine l'introduzione dei Buoni-Lavoro per i lavori occasionali ha consentito di recuperare una parte importante dei contributi, altrimenti evasi.

Riguardo agli effetti di tali misure sulla crescita si rinvia al paragrafo relativo agli effetti macroeconomici.

Per quanto riguarda le azioni volte a 'Correggere gli squilibri macro-economici' (priorità AGS n.2) e a 'Assicurare la stabilità del settore finanziario' (priorità AGS n.3) si rimanda alla dettagliata analisi presentata nel successivo capitolo III. Com'è logico intuire la correzione degli squilibri macro-economici è trasversale a molte delle misure descritte nel documento e ha rappresentato un elemento di estrema attenzione nella strategia di riforma nazionale particolarmente focalizzata a stimolare la competitività nazionale e promuovere un efficiente mercato del lavoro. In particolare, le misure di liberalizzazione dei mercati e di promozione della concorrenza favoriscono un incremento del livello di

[1] D.Lgs n. 23/2011.

produttività del Paese; le misure riguardanti la contrattazione salariale e la '*flexicurity*' contribuiscono ad aumentare la competitività delle imprese, sia grazie alla riduzione del costo unitario del lavoro, sia in termini di flessibilità organizzativa; infine, gli interventi infrastrutturali, quelli diretti alla promozione dell'innovazione, nonché quelli volti alla semplificazione normativa e amministrativa costituiscono la base per il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

L'Italia non presenta criticità particolari sul fronte della stabilità del settore finanziario, tuttavia è attivamente impegnata nella definizione di un quadro europeo di supervisione e regolazione del settore finanziario, come sottoscritto nel Patto per l'Euro.

Le misure di consolidamento delle finanze pubbliche sopra brevemente esposte, sono state accompagnate dal proseguimento degli interventi per rendere più dinamico il mercato del lavoro e creare opportunità d'impiego. Entrambe le aree di azione sono perfettamente coincidenti con gli obiettivi concreti di *policy* del Patto Euro Plus, diretti a incrementare competitività e occupazione attraverso la riforma della contrattazione salariale, la promozione della '*flexicurity*', la riduzione del lavoro sommerso, l'aumento del tasso di attività, la formazione continua e la riduzione delle tasse sul lavoro.

Rendere dinamico il mercato del lavoro, creando opportunità d'impiego

Rinviando al capitolo dedicato alle riforme in Italia per una trattazione specifica ed esaustiva degli interventi, si riepilogano di seguito le principali misure messe in atto nel mercato del lavoro. Tra le azioni dirette a rendere il lavoro più attraente (priorità AGS n.4) possono essere enumerate diverse misure. Le Parti sociali e il Governo hanno definito nuove regole di contrattazione salariale, che vedono un rafforzamento della contrattazione decentrata, promuovendo un legame più stretto tra salario e produttività, favorito anche dalla detassazione dei salari di secondo livello. L'Italia ha agito su questo fronte già in sede di rinnovo dei contratti collettivi del 2009 e del 2010 prevedendo un adeguamento delle retribuzioni in base ad un indice di prezzi che esclude la dinamica dei beni energetici importati. Questo consentirà anche di affrontare e ridurre le pressioni inflazionistiche provenienti da *shock* sui mercati energetici mondiali. Oltre a ciò si è ampliata la portata dei contratti decentrati, che consentiranno un incremento dei premi di produttività in linea con la produttività aziendale e territoriale. A questo riguardo il Governo ha prorogato al 2011 il trattamento fiscale favorevole (introdotto per il 2009 e il 2010) per lo spostamento delle quote di salario sulla contrattazione decentrata. Tale forma di detassazione, al momento in via sperimentale, è stata prorogata e ampliata.

Il Piano Triennale del Lavoro, adottato dal Governo a luglio 2010, si pone tra le priorità la lotta al lavoro irregolare e lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività. La lotta al lavoro irregolare ha beneficiato anche di alcune innovazioni con le quali si è modificato il sistema sanzionatorio e si è intensificata l'attività di vigilanza anche attraverso lo scambio d'informazioni tra gli enti preposti.

È stato poi adottato il Programma Italia 2020 per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, con misure dirette a conciliare occupazione e famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro. Infine è ora prevista la possibilità di cumulo tra la pensione e i redditi da lavoro autonomo o dipendente.

Gli obiettivi di consolidamento fiscale sono stati infine supportati dal completamento della riforma delle pensioni (priorità AGS n.5) avviata all'inizio degli anni

'90 e ulteriormente perfezionata con la recente Legge 122/2010 che modifica i requisiti di accesso al pensionamento ordinario e anticipato e adegua le prestazioni pensionistiche alle aumentate speranze di vita. Gli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL evidenziano come il processo di riforma del sistema pensionistico italiano sia riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. L'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Ulteriori interventi hanno riguardato gli incentivi per chi deve reimmettersi nel mercato del lavoro (priorità AGS n.6) e per bilanciare sicurezza e flessibilità nell'ambito delle regole che sovrintendono il mercato del lavoro stesso (priorità AGS n.7). A tal fine sono stati previsti interventi a sostegno del reddito (ordinari, straordinari, in deroga) che hanno svolto un ruolo chiave, nella misura in cui assicurano un reddito ai lavoratori, impediscono la perdita del capitale professionale delle imprese ed evitano effetti depressivi sui consumi. Per quanto riguarda il reimpiego dei lavoratori disoccupati, Stato e Regioni hanno accresciuto le risorse per le tutele economiche e le politiche attive al fine di fronteggiare l'emergenza lavorativa conseguente alla crisi economica, anche con il concorso delle risorse comunitarie. È stata migliorata la funzionalità della rete dei servizi per il lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta con il lancio del portale 'Cliclavoro'. Il Piano Triennale del Lavoro e il Piano Giovani, tra le loro priorità, individuano anche lo sviluppo delle competenze per favorire l'occupazione e il reimpiego, rafforzando l'utilizzo del contratto di apprendistato. La Legge n. 183/2010 ha operato un adeguamento del quadro di regolazione introducendo la possibilità di apprendistato in azienda come alternativa all'ultimo anno di obbligo scolastico (cioè dai 15 ai 16 anni di età), norme sulla conciliazione e l'arbitrato e infine l'obbligo, per le università pubbliche e private, di conferire al sistema 'Cliclavoro' i *curricula* dei laureati.

Infine, il Governo ha sottoposto alle Parti sociali per un loro avviso comune lo Statuto dei Lavori, che completa l'assetto regolatorio con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare l'attuale impianto normativo.

Oltre alle misure considerate, l'assorbimento della disoccupazione potrà essere anche favorito dalla deducibilità dell'IRAP sul costo del lavoro ai fini dell'IRES e delle imposte societarie.

Infine a marzo 2011 le Parti sociali hanno siglato al Ministero del Lavoro l'Avviso comune sulle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, con l'obiettivo primario di sostenere la crescita dell'occupazione femminile. L'intesa richiama l'importanza di una modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro, tanto nell'interesse dei lavoratori che dell'impresa e sottolinea il ruolo della contrattazione di secondo livello.

Misure di pronta attuazione (*frontloading*) per rafforzare la crescita

Uno sforzo particolarmente rilevante è stato profuso per la priorità AGS n.8 'Liberare le potenzialità del Mercato Unico', per cui sono state predisposte diciassette misure. Questa priorità è più direttamente connessa alla necessità di ripresa all'indomani della crisi economica e alle conseguenti riforme strutturali, sulle quali si fondano le ambizioni di crescita della Strategia Europa 2020. Anche in tale ambito il percorso di riforme intrapreso dall'Italia è perfettamente coerente con il Patto Euro Plus che, tra le

misure dirette a incrementare la produttività, considera particolarmente rilevanti l'apertura dei settori ancora protetti e la rimozione di restrizioni ingiustificate, come pure il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, soprattutto nell'ottica di ridurre il carico amministrativo e migliorare il quadro regolatorio.

L'Italia considera cruciali in particolare le riforme del mercato dei servizi e dei prodotti, e in tal senso ritiene l'implementazione della Direttiva servizi uno dei tasselli fondamentali per la crescita economica e occupazionale e per lo sviluppo della competitività dell'Unione europea. L'Italia ha attuato tutte le misure necessarie per dare completa attuazione nell'ordinamento giuridico italiano alla direttiva, che è stata recepita con il D.Lgs. n.59/2010. A tal fine è stato avviato il riesame di tutta la regolamentazione esistente sulle attività di servizi a livello centrale, regionale, locale con un'attenzione particolare alle norme che disciplinano la libera prestazione dei servizi transfrontalieri.

Accanto alle misure specificamente dirette all'attuazione della Direttiva Servizi altre ne sono state promosse nella direzione di rafforzare le potenzialità del mercato unico, tra cui la promozione di accordi internazionali in materia doganale volti, tra l'altro, a evitare le doppie imposizioni in materia d'imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale. A questo si aggiungono iniziative dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale e l'efficienza amministrativa oltre che le azioni di tutela della concorrenza contenute nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza, il cui obiettivo è migliorare il funzionamento di alcuni mercati anche a vantaggio della competitività del Paese. L'apertura del mercato interno potrà essere favorita anche dal recepimento della direttiva 2009/81, che riguarda gli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza.

L'energia costituisce uno dei settori fondamentali ai fini della competitività della nostra economia. A questo fine, il Governo sta recependo le direttive del 'Terzo pacchetto del mercato interno', che riguardano la cooperazione tra i regolatori nazionali e l'accesso alle infrastrutture di trasmissione e trasporto. Il Ministero dello Sviluppo Economico, inoltre, individuerà una procedura trasparente e non discriminatoria per la realizzazione di nuova capacità di produzione elettrica, al fine di aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti e l'equilibrio tra domanda e offerta. La normativa di attuazione del Terzo Pacchetto sul Mercato Interno dell'energia, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, è ora all'esame del Parlamento.

Una particolare attenzione è rivolta al miglioramento dell'efficienza e al contenimento dei costi della Pubblica Amministrazione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove i minori oneri amministrativi costituiscono anche una leva importante di sviluppo e di recupero dei divari territoriali. A livello nazionale è stata introdotta la segnalazione certificata d'inizio attività, che consente l'immediato avvio dell'impresa.

Per quanto riguarda il funzionamento della Pubblica Amministrazione in senso stretto, è in corso d'implementazione il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione, che prevede la riforma della contrattazione e il suo collegamento con la performance e la trasparenza dell'azione pubblica nonché l'innovazione nell'organizzazione del lavoro anche attraverso un maggiore e migliore uso di tecnologie informatiche (ICT).

Gli accordi internazionali in materia di cooperazione doganale e fiscale, la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie transfrontaliere e la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane potranno contribuire ad aumentare il

livello d'integrazione tra i paesi dell'Unione Europea e, in quest'ambito, a migliorare la competitività delle imprese italiane.

La priorità AGS n. 9, 'Attrarre il capitale privato per finanziare la crescita', è implementata in Italia attraverso due misure, che riguardano le infrastrutture strategiche e il Piano per l'edilizia abitativa. In entrambi i casi, attraverso l'utilizzo delle risorse dei privati (capitale proprio, prestiti bancari o risparmio) sarà possibile realizzare quelle infrastrutture, che possono aumentare il potenziale di crescita del nostro paese.

Circa la priorità AGS n. 10 'Creare un accesso efficiente all'energia' sono attivate otto misure. L'Italia ha sempre sostenuto, sin dall'avvio del Pacchetto energia-clima, la necessità di ripensare le politiche energetiche sia in funzione di una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti che della lotta ai cambiamenti climatici. In tal senso, ritiene essenziale l'implementazione di misure dirette a creare un accesso efficiente agli usi energetici dal punto di vista dei costi sia accelerando la piena ed effettiva costruzione di un mercato interno dell'energia sia sostenendo le politiche europee sull'efficienza energetica. A questo proposito l'impegno del paese è verso la definizione di un corretto insieme di politiche per l'efficienza, evitando tuttavia l'indicazione di obiettivi numerici vincolanti, senza distogliere l'attenzione dalle politiche di medio termine e indurre a un *lock in* su tecnologie solo relativamente efficienti nel breve.

In vista della progressiva attuazione a livello nazionale degli obiettivi previsti dal Pacchetto energia-clima, il Governo ha approvato numerose iniziative legislative dirette a rafforzare la diffusione delle energie rinnovabili, a incoraggiare i risparmi energetici degli autoveicoli oltre che il *green public procurement*.

TAVOLA II.1: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO E ALLE PRIORITÀ DELL'*ANNUAL GROWTH SURVEY* (AGS)

		Priorità AGS								
Aree d'intervento	Totale	Consolidamento fiscale	Riforma delle pensioni	Rendere il lavoro più attraente	Far tornare i disoccupati al lavoro	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita	Liberare le potenzialità del mercato unico	Accesso efficiente alle risorse energetiche	Totale
Contenimento della spesa pubblica	4	4	-	-	-	-	-	-	-	4
Energia e ambiente	11	-	-	-	-	-	-	-	9	9
Federalismo	5	5	-	-	-	-	-	-	-	5
Infrastrutture e sviluppo	6	-	-	-	-	-	4	2	-	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	8	-	-	1	9	-	18
Lavoro e pensioni	11	1	1	4	3	2	-	-	-	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	-	-	-	-	1	15	-	16
Sostegno alle imprese	12	-	-	-	-	-	11	1	-	12
Totale	85	10	1	12	3	2	17	27	9	81

Nota: le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e le priorità dell'AGS.

II.2 I 'COLLI DI BOTTIGLIA' E LE MISURE PER IL LORO SUPERAMENTO

L'impegno del paese verso l'attuazione di misure di risposta alla crisi, anche attraverso la piena e progressiva realizzazione delle azioni prioritarie indicate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) completa e rafforza le iniziative già intraprese per superare i colli di bottiglia che agiscono da ostacolo alla crescita del paese nel medio-lungo periodo. Non è, infatti, un caso che alcune azioni prioritarie coincidano con i colli di bottiglia.

La tavola seguente mostra i 'colli di bottiglia' dell'economia italiana (o *bottlenecks*)[2] che a giudizio della Commissione Europea frenano la crescita del paese in cinque aree chiave.

TAVOLA II.2: I 'COLLI DI BOTTIGLIA' (*BOTTLENECKS*) PER L'ITALIA

	Finanze pubbliche	Competitività	Mercato del lavoro	Mercato dei prodotti	Innovazione - R&S
BOTTLENECKS PER L'ITALIA	Perseguire un consolidamento fiscale durevole e ridurre il debito pubblico	Allineare i salari alla produttività Accrescere la produttività Ridurre le disparità regionali	Accrescere il tasso di occupazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani Ridurre le disparità regionali	Aprire ulteriormente il mercato dei servizi e delle industrie a rete Migliorare il contesto imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	Migliorare il capitale umano attraverso un maggiore collegamento tra scuola e mercato del lavoro Aumentare la spesa privata in R&S

Numerosi sono gli interventi approvati dal Governo che contribuiranno nei prossimi mesi a riportare il Paese verso un percorso di crescita più attento alla competitività, all'occupazione, alla concorrenza, e alla valorizzazione del capitale umano. Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche in Italia, miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova Legge di contabilità e finanza pubblica.

L'introduzione del principio della programmazione di bilancio orientata al medio-lungo periodo e di una pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, costituisce la base normativa per perseguire una disciplina fiscale più rigorosa. La Legge di riforma di contabilità e finanza pubblica consente alle regole fiscali numeriche già esistenti di operare più efficacemente. Al Patto di Stabilità Interno (PSI), che costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano, si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio, volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica (il Patto per la Salute).

[2] I colli di bottiglia sono stati identificati, su richiesta del Consiglio ECOFIN, dal Comitato di Politica Economica (CPE) e dal Comitato Economico Finanziario (CEF), e sono elencati nel '*Report on EU macro-structural bottlenecks to growth at the national level*' presentato al Consiglio ECOFIN ed al Consiglio Europeo di giugno 2010.

Tra gli squilibri macroeconomici che maggiormente incidono sulla crescita, vi è l'andamento negativo della competitività del sistema paese. Le riforme più urgenti in questo senso devono creare le condizioni per favorire sistemi di contrattazione salariale e sviluppi del costo del lavoro coerenti con la stabilità dei prezzi, in modo da non provocare spinte inflazionistiche e che stabiliscano un legame virtuoso tra salario e produttività. Interventi su questo fronte garantiscono non solo la rimozione di uno dei principali ostacoli alla competitività del paese, ma possono anche stimolare la crescita nel breve periodo e ridurre le disparità regionali. In tal senso vi è perfetta coincidenza con le azioni di riforma della contrattazione salariale richieste nell'*Annual Growth Survey* e nel Patto Euro Plus.

I progressi verso una crescita 'inclusiva' si basano sulla maggiore partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro. Le politiche volte a stimolare l'occupazione sono uno strumento essenziale per garantire ai cittadini europei accesso e opportunità, e ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Le sfide chiave cui l'Italia sta rispondendo, in quest'ambito, riguardano in particolare l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro delle fasce più deboli della popolazione (donne, giovani e lavoratori anziani) e la riduzione delle disparità regionali. Queste azioni si pongono in perfetta coincidenza con le priorità indicate nell'*Annual Growth Survey* e nel Patto Euro Plus.

Il programma di riforma dell'Italia punta poi a intervenire nel mercato dei prodotti con azioni di apertura dei mercati e miglioramento del quadro normativo, specialmente per le imprese. Gli ostacoli che impediscono lo sviluppo pro-competitivo del mercato dei prodotti in Italia sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente i settori dei servizi e delle industrie a rete e nell'aumento dell'efficienza amministrativa a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale.

Una pronta risposta a queste sfide attraverso azioni d'immediata attuazione potrà contribuire a incoraggiare la crescita nel breve periodo. L'Italia ha avviato una serie d'importanti azioni che troveranno completa attuazione nei prossimi mesi, in particolare nel quadro delle misure volte a implementare la Direttiva Servizi.

Uno sforzo intenso è profuso per il miglioramento dell'ambiente competitivo per le imprese. In particolare, l'Italia è impegnata, in collaborazione con la Banca Mondiale[3], a valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e i relativi differenziali territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie a ogni livello di governo interessato.

Inoltre, il D.L. n. 78/2010 ha previsto alcune iniziative di particolare rilievo volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle PMI, alla semplificazione degli obblighi fiscali per le imprese estere, a rafforzare la collaborazione tra distretti industriali, a istituire zone a 'burocrazia zero' nel Sud Italia.

A queste azioni vanno poi affiancate quelle destinate a realizzare una società della conoscenza e dell'innovazione, attraverso la valorizzazione del capitale umano, una migliore qualità dell'istruzione, il potenziamento e l'internazionalizzazione della ricerca e il pieno sfruttamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Questi obiettivi sono particolarmente rilevanti nel contesto italiano, in cui il debole legame tra istruzione e mondo del lavoro è un fattore di rallentamento della crescita del paese. A tal fine dovranno anche essere create le condizioni per incoraggiare gli investimenti privati in R&S.

[3] Il progetto riguarda l'attuazione dell'indagine *Doing Business* della Banca Mondiale, con particolare riguardo alle regioni del Mezzogiorno.

In questo settore il Governo è impegnato in uno sforzo generale di riforma. In primo luogo, si sta riformando il sistema universitario e quello degli enti di ricerca, al fine di migliorarne l'efficienza e la produzione accademica e scientifica. In secondo luogo, sono stati pubblicati tre bandi per un importo di 500 milioni volti a promuovere l'utilizzo dei risultati dei progetti di ricerca nei settori manifatturiero, dell'energia elettrica e dei servizi alle imprese, l'innovazione per la tutela dell'ambiente per le imprese alimentari, delle apparecchiature elettriche e della produzione di biotecnologie e lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico.

TAVOLA II.3: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO ED AI 'COLLI DI BOTTIGLIA' (*BOTTLENECKS*)

		Bottlenecks					
Aree d'intervento	Totale	Bottleneck n. 1 - Consolidamento fiscale e debito pubblico	Bottleneck n. 2 - Competitività salari e produttività	Bottleneck n. 3 - Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Bottleneck n. 4 - Innovazione - R&S	Bottleneck n. 5 - Ridurre le disparità regionali	Totale
Contenimento della spesa pubblica	4	3	1	-	-	-	4
Energia e ambiente	11	-	-	-	2	1	3
Federalismo	5	5	-	-	-	-	5
Infrastrutture e sviluppo	6	-	-	2	-	4	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	-	19	1	20
Lavoro e pensioni	11	2	6	-	-	3	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	-	14	-	2	16
Sostegno alle imprese	12	-	-	7	1	4	12
Totale	85	10	7	23	22	15	77

Nota: Le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e i colli di bottiglia.

II.3 I *TARGET* NAZIONALI NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il cammino che gli Stati membri e l'intera Unione dovranno percorrere fino al 2020 è indicato chiaramente nei cinque *target* definiti nella Strategia Europa 2020, il cui raggiungimento permetterà di realizzare l'ambizioso obiettivo di un'Europa inclusiva innovativa e sostenibile. L'Italia, consapevole che il successo degli obiettivi europei si fonda su eguali impegni a livello nazionale, ha definito un percorso di miglioramento entro il 2020 in tutti gli indicatori individuati a livello europeo nei settori dell'istruzione, della ricerca, dell'occupazione, della lotta alla povertà e della crescita sostenibile. La tavola seguente mostra gli impegni nazionali in ciascuno dei *target* insieme all'obiettivo europeo.

TAVOLA II.4: I *TARGET* EUROPA 2020

POLITICHE	*TARGET* ITALIA	*TARGET* EUROPEO
Abbandono scolastico	15-16%	10%
Rischio di povertà	2,2 milioni di poveri in meno	20 milioni di poveri in meno
R&S/PIL	1,53%	3%
Educazione superiore	26-27%	40%
Tasso di occupazione 20-64 anni	67-69%	75%

TAVOLA II.5: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO ED AI *TARGET* DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

		Target Europa 2020						
Aree d'intervento	Totale	Fonti rinnovabili	Tasso di occupazione	Efficienza energetica	Abbandono scolastico	Istruzione universitaria	R&S	Somma
Contenimento della spesa pubblica	4	-	1	-	-	-	-	1
Energia e ambiente	11	7	-	2	-	-	-	9
Federalismo	5	-	-	-	-	-	-	-
Infrastrutture e sviluppo	6	-	6	-	-	-	-	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	-	2	5	12	19
Lavoro e pensioni	11	-	11	-	-	-	-	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	9	-	-	-	3	12
Sostegno alle imprese	12	-	10	-	-	-	2	12
Totale	85	7	37	2	2	5	17	70

Nota: Le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e i *target* UE2020.

Nel capitolo dedicato alla valutazione quantitativa delle riforme e nella parte tematica del documento saranno esaustivamente indicati gli impatti macroeconomici delle azioni messe in campo dal Governo. In particolare, notevole sforzo è stato profuso nella strategia di raggiungimento degli obiettivi legati all'occupazione e all'istruzione. Più della metà del divario rispetto agli obiettivi prefissati dalla Strategia dovrebbe essere colmato grazie alle azioni attuate con questo primo Piano Nazionale di Riforma. L'Italia è impegnata a monitorare con attenzione i progressi effettuati verso gli obiettivi nazionali e attenta a rafforzare le azioni intraprese nell'ottica di accelerare il processo di convergenza europeo.

III. IL SISTEMA ECONOMICO ITALIANO E L'ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

III.1 QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere a un ritmo sostenuto, anche se più di recente si manifestano segnali di rallentamento. Si stima che il PIL sia aumentato del 4,8 per cento e il commercio internazionale del 12,0 per cento. Tuttavia la crescita economica è stata disomogenea e differenziata, più forte nei paesi emergenti e di più recente industrializzazione. In questi paesi si sono inoltre manifestate forti pressioni inflazionistiche.

Nel 2011, sono state riviste al rialzo le previsioni tanto sulla crescita dell'economia globale, ora al 4,0 per cento, quanto sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento.

Nonostante ciò, persistono elementi di rischio. Nei paesi avanzati è presente il rischio d'indebolimento della congiuntura, a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive. In aggiunta, le economie avanzate potrebbero anche risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte riconducibile alle politiche economiche che iniziano a farsi restrittive.

Nei mesi più recenti i prezzi delle materie prime hanno inoltre ripreso a crescere in modo significativo, rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Sulle prospettive economiche mondiali pesano inoltre le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico.

Lo scorso anno l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, secondo un ritmo analogo a quanto registrato in altri paesi europei, come ad esempio il Regno Unito ed appena di poco inferiore a quello della Francia, paese dove comunque lo stimolo fiscale in *deficit* è stato significativo. Il risultato è stato lievemente migliore rispetto a quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica presentata a settembre dello scorso anno (1,2 per cento). Il PIL italiano è attualmente previsto aumentare dell'1,1 per cento nel 2011, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa con la Decisione di Finanza Pubblica. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre 2010 (0,1 per cento rispetto al trimestre precedente), è plausibile una prosecuzione dell'espansione, con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe in media all'1,5 per cento. Nel 2010 gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 2,5 per cento, anche in virtù della dinamicità della componente dei macchinari legata all'effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo nella seconda metà del 2009. I consumi privati hanno mostrato un incremento dell'1,0 per cento e continuerebbero a crescere in misura moderata anche nei prossimi anni. A fronte della ripresa del commercio mondiale, nel 2010 le esportazioni italiane sono aumentate del 9,1 per cento. In previsione, le esportazioni continuerebbero a espandersi, pur essendo nel breve periodo influenzate dal rallentamento della domanda estera e dall'apprezzamento della moneta unica. Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,0 per cento in rapporto al PIL nel 2014, in riduzione rispetto agli anni precedenti.

Nel 2010 la crisi ha continuato a influire sul mercato del lavoro, seppur con segnali di miglioramento nell'ultimo trimestre dell'anno. In media d'anno, l'occupazione ha registrato una contrazione dello 0,7 per cento che ha interessato in particolare il settore dell'industria. Il tasso di disoccupazione si è collocato all'8,4 per cento circa. Nell'anno in corso, il mercato del lavoro sarebbe caratterizzato da un moderato recupero.

Nel complesso, i dati italiani sul mercato del lavoro risultano migliori della media europea. Nel 2010, il costo del lavoro per unità di prodotto misurato sul PIL è risultato stazionario rispetto al 2009, per effetto del recupero della produttività del lavoro e della moderazione salariale. I tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto resterebbero moderati per tutto il periodo considerato.

TAVOLA III.1: QUADRO MACROECONOMICO (variazioni percentuali ove non diversamente indicato)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	-10,7	12,0	7,1	6,8	7,0	7,0
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	61,7	80,2	110,7	109,7	109,7	109,7
Cambio dollaro/euro	1,39	1,33	1,39	1,39	1,39	1,39
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Importazioni	-13,7	10,5	4,5	3,9	4,2	4,6
Consumi finali nazionali	-1,1	0,6	0,8	0,9	1,1	1,3
- Spesa delle famiglie residenti	-1,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
- Spesa della P.A. e I.S.P.	1,0	-0,6	0,0	-0,2	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	-11,9	2,5	1,8	2,5	2,7	3,0
- Macchinari, attrezzature e vari	-15,3	9,6	2,8	3,7	3,7	4,0
- Costruzioni	-8,7	-3,7	0,0	1,2	1,6	1,7
Esportazioni	-18,4	9,1	4,8	4,3	4,5	4,8
p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL	-2,1	-3,5	-3,6	-3,4	-3,1	-3,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)						
Esportazioni nette	-1,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-3,3	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7
PREZZI						
Deflatore importazioni	-7,4	8,6	4,5	2,1	1,7	1,7
Deflatore esportazioni	-1,4	4,9	3,8	2,4	2,1	1,9
Deflatore PIL	2,3	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	-3,1	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
Deflatore consumi	0,0	1,5	2,3	2,0	1,8	1,8
Inflazione (programmata)	*0,7*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*
Indice IPCA al netto energetici importati (**)	*1,5*	*1,3*	*2,0*	*1,8*	*1,7*	*nd*
LAVORO						
Costo del lavoro	1,7	2,0	1,2	1,5	1,5	1,8
Produttività (misurata su PIL)	-2,4	2,0	0,6	0,7	0,9	0,9
CLUP (misurato su PIL)	4,2	0,0	0,7	0,8	0,7	0,9
Occupazione (ULA)	-2,9	-0,7	0,5	0,6	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	7,8	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	56,9	57,1	57,5	57,9	58,4
p.m. PIL nominale (val. assoluti milioni €)	*1.519.702*	*1.548.816*	*1.593.314*	*1.642.432*	*1.696.995*	*1.755.013*

Nota: (*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte:ISAE.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 31 marzo 2011. Le variabili esogene sono in linea con quelle definite dalla Commissione Europea.
PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2000), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Il deflatore del PIL è cresciuto dello 0,6 per cento mentre quello dei consumi delle famiglie dell'1,5 per cento, riflettendo l'incremento dei prezzi dei beni e servizi importati e la diversa composizione merceologica dei consumi. Un analogo incremento ha contraddistinto l'indice dei prezzi al consumo armonizzato IPCA (1,6 per cento). Dopo il

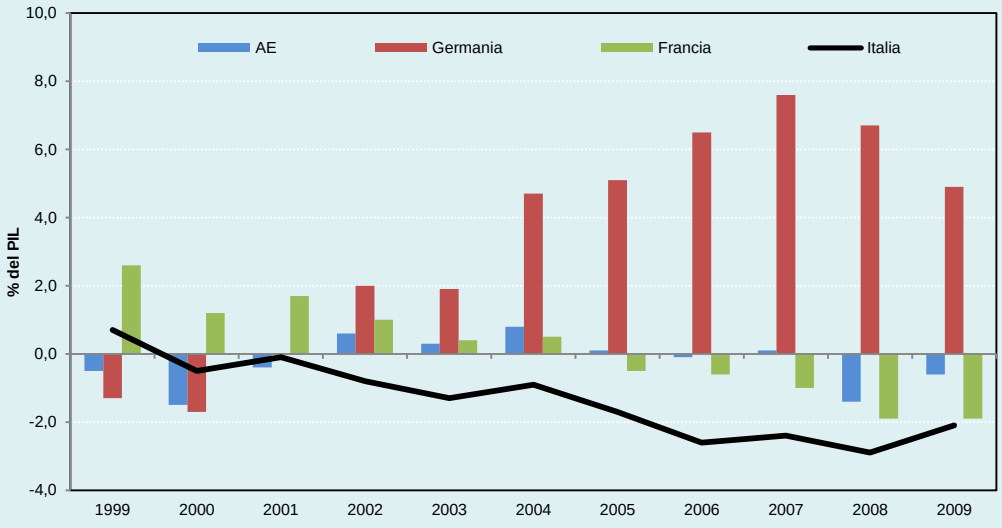
rialzo dei prezzi atteso per l'anno in corso, nel 2012 il deflatore dei consumi è stimato in decelerazione al 2,0 per cento e all'1,8 per cento nel biennio successivo 2013-2014, con un andamento ricollegabile soprattutto al progressivo esaurirsi delle spinte esogene sulle materie prime.

III.2 ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

Nella Strategia Europa 2020 e nella nuova procedura per gli squilibri eccessivi si pone grande enfasi sui rischi associati alla presenza di divari di competitività e di squilibri macroeconomici. Tale enfasi costituisce una lezione appresa dalla recente crisi economico-finanziaria. L'azione sistematica promossa a livello europeo per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici ha come presupposto una diffusa e articolata attività di sorveglianza mirante a individuare le diverse dimensioni degli squilibri in ciascun paese membro.

Sebbene esistano stretti legami di dipendenza tra le varie manifestazioni degli squilibri macroeconomici e dei problemi legati alla competitività di un paese, è opportuno distinguere tra squilibri di tipo esterno e squilibri di tipo interno. Tipicamente la presenza di squilibri macroeconomici esterni si riferisce alla posizione del singolo paese riguardo alle transazioni internazionali e in particolare al saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e alla consistenza di attività finanziarie nette sull'estero del paese. Dalla fine degli anni '90, gli squilibri a livello globale della bilancia di parte corrente si sono ampliati. La crisi finanziaria ha attenuato in parte l'entità degli squilibri commerciali pur non rimuovendo i fattori sottostanti. L'Italia ha registrato un deterioramento del saldo delle partite correnti a partire dall'inizio della terza fase dell'UEM (1999), in larga parte per effetto delle importazioni energetiche (cfr. Fig. III.1).

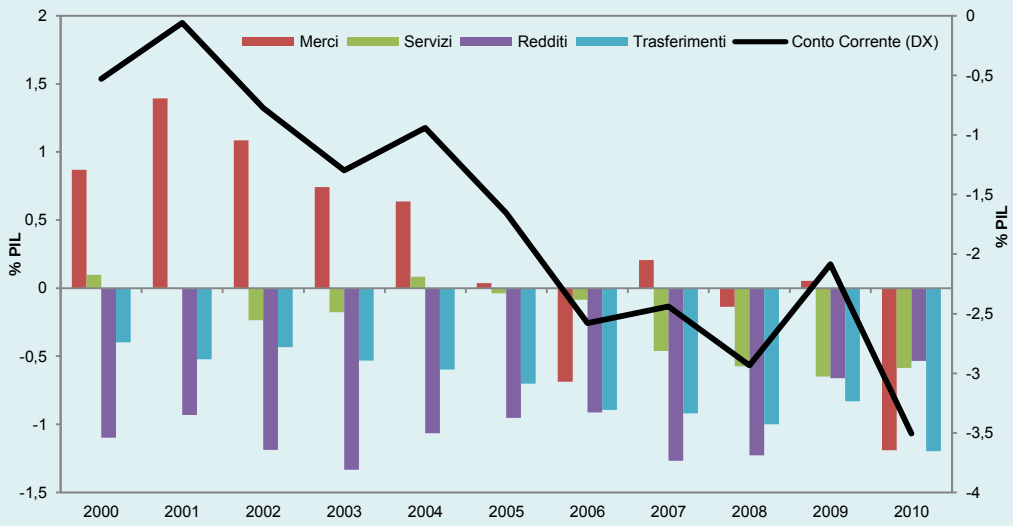
FIGURA III.1: CONTO CORRENTE DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Esaminando in dettaglio l'articolazione del conto corrente dell'Italia si osserva come la componente merci abbia registrato un peggioramento dalla metà degli anni 2000; viceversa, i servizi hanno mostrato una certa stazionarietà negli anni 2002-2006 per poi realizzare un peggioramento nei successivi tre anni. Negli ultimi due anni si registra un miglioramento per la componente dei redditi (cfr. Fig. III.2).

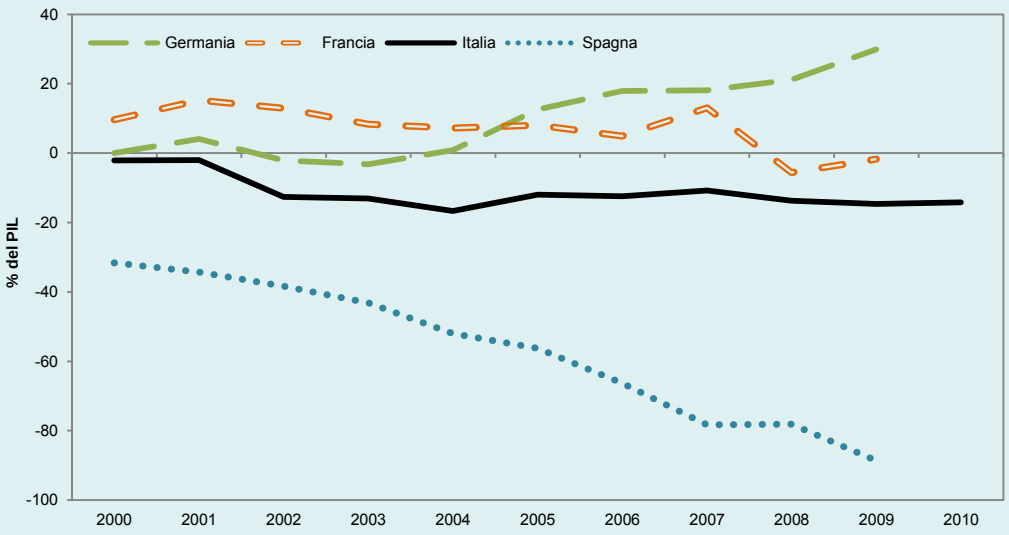
FIGURA III.2: SCOMPOSIZIONE DEL CONTO CORRENTE DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)



Fonte: Banca d'Italia.

Tali dinamiche hanno determinato un moderato e graduale deterioramento del saldo di conto corrente, passato dal -0,5 per cento del PIL nel 2000 al -3,5 per cento del PIL nel 2010. In ambito europeo, si riscontra una progressiva divergenza tra l'evoluzione del conto corrente della Germania e quello delle altre grandi economie dell'area. I paesi più simili alla Germania sotto questo profilo sono l'Olanda, la Finlandia e la Svezia.

FIGURA III.3: *NET FINANCIAL ASSETS* – TOTALE ECONOMIA (in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.
Nota: Attualmente i dati sono disponibili fino al 2009 e non sono disponibili per l'Area dell'Euro. Per il 2010 i dati dell'Italia sono di fonte Banca d'Italia e sono disponibili fino al terzo trimestre 2010.

Sebbene l'andamento della bilancia delle partite correnti in Italia risulti in disavanzo, il dato sulla posizione patrimoniale netta dell'Italia sull'estero non sembra indicare criticità di rilievo. Alla fine del terzo trimestre del 2010 la posizione patrimoniale dell'Italia è stata negativa e pari al -19,6 per cento del PIL, un valore stabile rispetto a quello registrato alla fine del 2009 e inferiore (in valore assoluto) a quello registrato nei due anni precedenti. Si tratta di valori ben distanti dalla soglia che le istituzioni europee considerano rivelatrice di una situazione di possibile squilibrio di fondo del paese (-35 per cento). Nella Fig. III.3 si riporta l'andamento delle attività finanziarie nette (*net financial assets*) in percentuale del PIL per l'Italia e alcuni altri paesi europei. Queste risultano sostanzialmente stabili in Italia dal 2005. In particolare, nel 2009, risultano pari al -14,7 per cento[1] e alla fine del terzo trimestre del 2010 pari al -14,2 per cento.

Una dimensione parallela da considerare nell'analisi degli squilibri di tipo esterno di un paese attiene al suo grado di competitività internazionale. L'andamento del tasso di cambio effettivo reale consente di valutare se in un paese si registrano guadagni o perdite della competitività di prezzo dei propri prodotti nei confronti dei principali partner commerciali. Tale dinamica può associarsi a una corrispondente evoluzione della qualità relativa dei prodotti esportati.

Nell'ultimo decennio si è notata una forte divergenza di competitività di prezzo sia tra i paesi dell'Area dell'euro sia tra quelli dell'UE-27. Nell'Area dell'euro, la Germania e l'Austria hanno accresciuto il loro grado di competitività, mentre negli altri, inclusa l'Italia, si assiste in genere a una riduzione. Tra i paesi che non appartengono all'Area dell'euro la

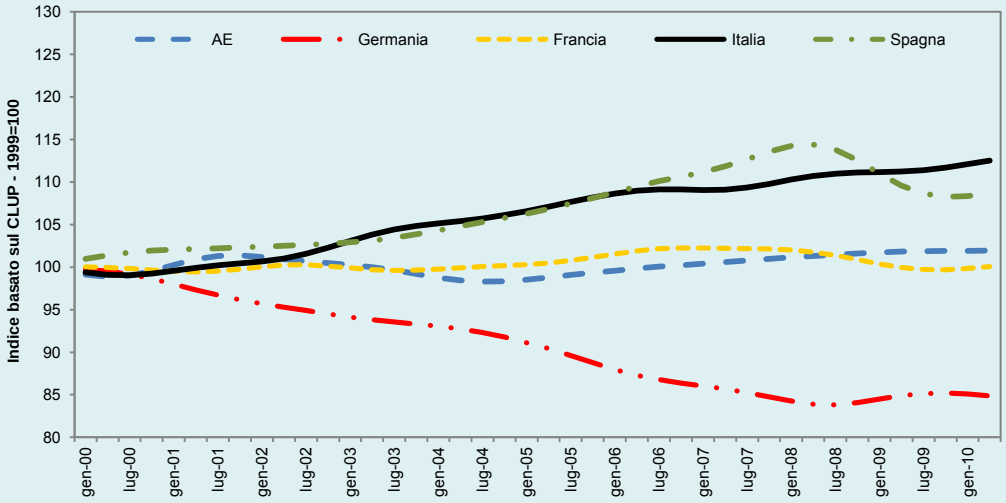
[1] Nel derivare la posizione patrimoniale netta sull'estero del paese (*Net international investment position*) si utilizzano le statistiche di bilancia dei pagamenti, mentre per determinare la posizione del paese riguardo alle attività finanziarie nette sull'estero si utilizzano i dati dei conti finanziari.

Svezia e il Regno Unito sono divenuti più competitivi. Incrementi della competitività internazionale si sono registrati anche per la Polonia.

È bene sottolineare che i guadagni o le perdite di competitività variano a seconda dell'indicatore utilizzato per il tasso di cambio effettivo reale. In Italia, il tasso di cambio effettivo reale rivela una perdita di competitività a partire dall'inizio dello scorso decennio.

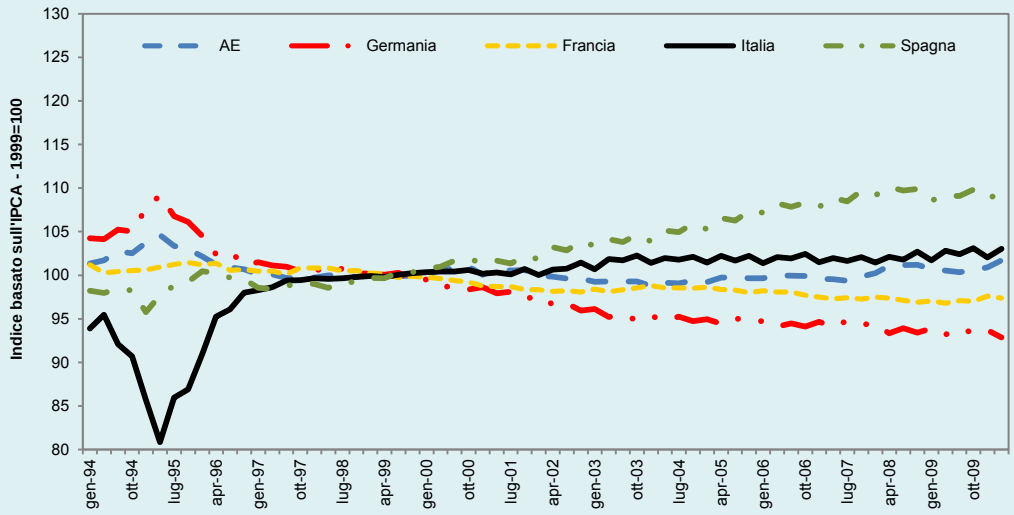
Questa, tuttavia, risulta più contenuta se per costruire la misura di tasso di cambio effettivo reale si considerano il deflatore del PIL o l'indice dei prezzi al consumo. La perdita di competitività appare più significativa se si considera il tasso di cambio reale basato sul costo unitario del lavoro o sull'indice dei prezzi all'esportazione (si veda la Fig. III.4) [2].

FIGURA III.4a: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) - CLUP



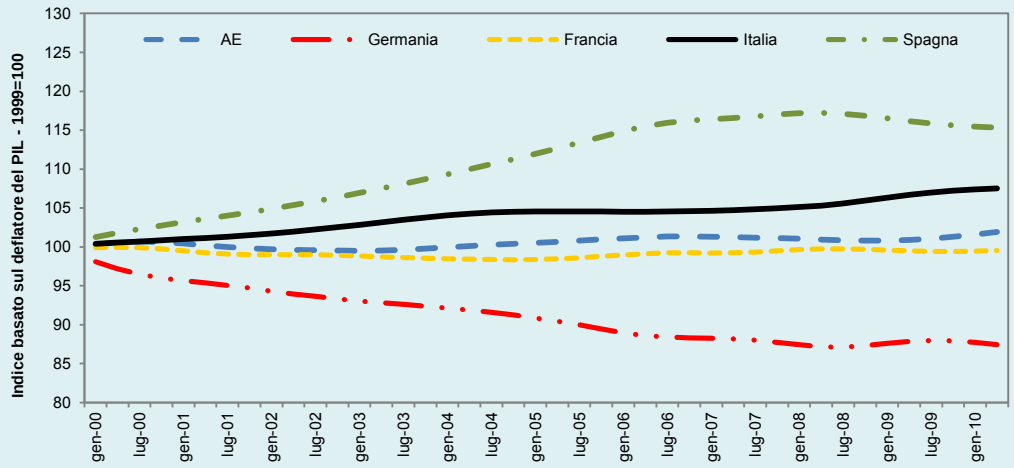
[2] La fonte dei dati illustrati sul tasso di cambio effettivo reale è la Commissione Europea.

FIGURA III.4b: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) - IPCA



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

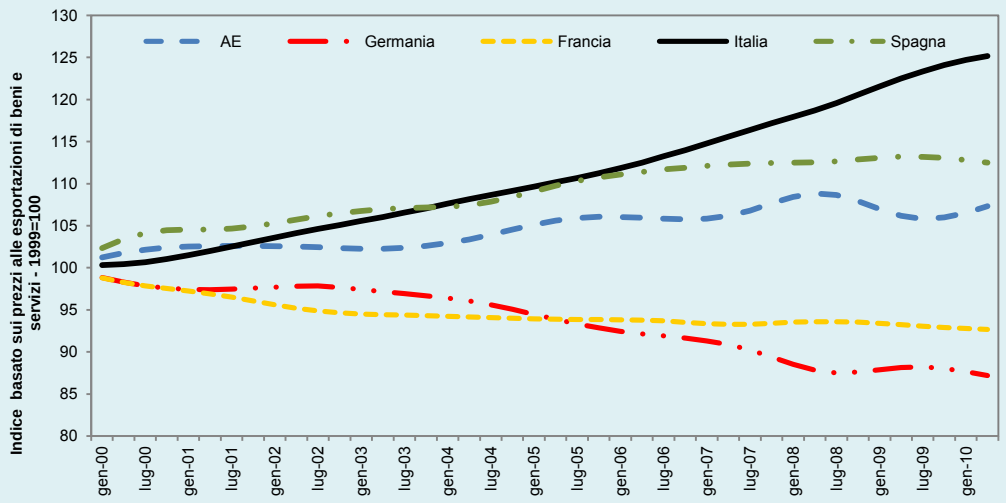
FIGURA III.4c: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) – DEFLATORE DEL PIL



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

Nei primi due trimestri del 2010, il tasso di cambio effettivo reale basato sul costo unitario del lavoro ha registrato, rispetto allo stesso periodo del 2009, una crescita dell'1,0 per cento per l'Italia, più elevata rispetto a quella di altri paesi europei (dal -1,62 per cento della Spagna al +0,35 per cento della Germania).

FIGURA III.4d: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) – PREZZI ALLE ESPORTAZIONI



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

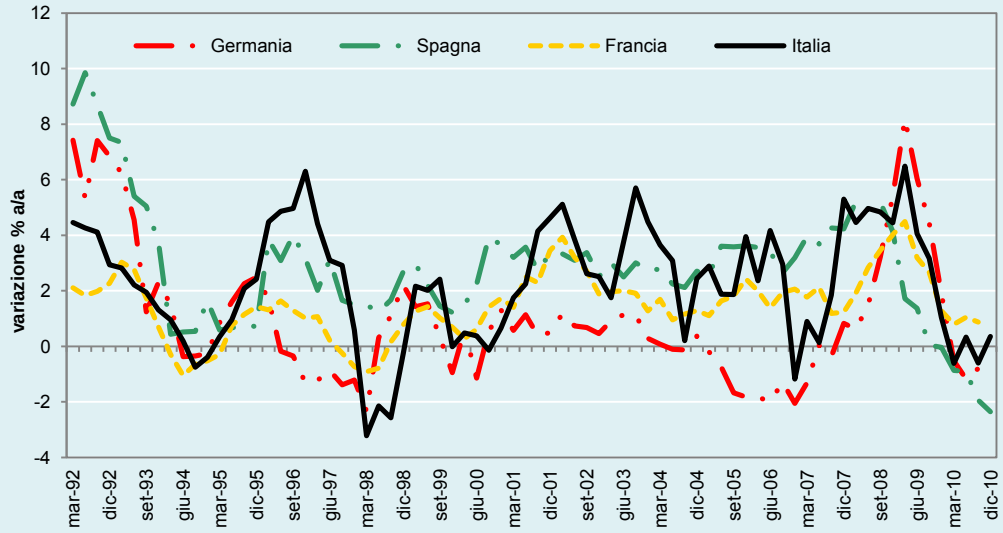
Il fattore che ha inciso in maniera negativa sulla competitività internazionale dell'Italia è l'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), riconducibile prevalentemente a sviluppi non favorevoli della produttività del lavoro. Indubbiamente un miglioramento della competitività di un paese è legata all'andamento favorevole della produttività, che si traduce in una dinamica più contenuta dei costi unitari di produzione e dei prezzi (cfr. Fig. III.5). Una crescita eccessiva del CLUP rivela un ampliarsi del divario tra la variazione della remunerazione media dell'*input* di lavoro in termini unitari e la variazione della produttività del lavoro, con effetti sfavorevoli sulla capacità di competere con i concorrenti esteri sul fronte dei costi. In Italia nel 2010 si è registrato un incremento del CLUP rispetto al valore di tre anni prima pari al 9,1 per cento, un ritmo di crescita di poco superiore a quello ritenuto in sede europea segnaletico di una situazione di squilibrio di fondo (9 per cento dell'Area dell'euro).

Il Governo sta intervenendo attivamente per ridurre tali squilibri che incidono negativamente sulla produttività del lavoro, in particolare attraverso l'estensione della contrattazione legata alla produttività, a livello aziendale o territoriale, per collegare maggiormente la dinamica dei salari alla produttività.

Una particolare attenzione è rivolta anche ad accrescere la produttività nelle regioni del Mezzogiorno.

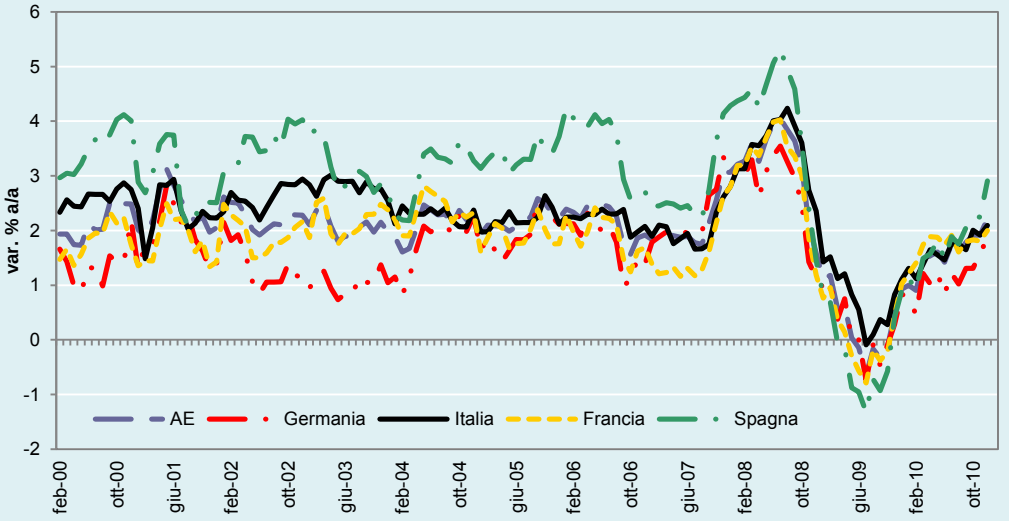
Per quanto riguarda l'inflazione al consumo (IPCA), dal 2005 l'Italia ha mostrato un andamento in linea con quello dell'Area dell'euro e nel 2010 l'aumento dei prezzi è stato pari all'1,6 per cento (cfr. Fig. III.6).

FIGURA III.5: COSTO UNITARIO DEL LAVORO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (variazioni percentuali)



Fonte: BCE.

FIGURA III.6: INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATO (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Eurostat.

Se la dinamica del tasso di cambio reale e quella del CLUP riflettono una nozione di competitività internazionale di un paese che attiene a fattori legati ai prezzi o ai costi del suo sistema produttivo, vi sono in realtà fattori non legati ai prezzi e ai costi di produzione che risultano determinanti per la capacità di competere di un sistema produttivo nei confronti dei concorrenti esteri (*non-price e non-cost competitiveness factors*). Tipicamente i fattori non di prezzo che influenzano il grado di competitività internazionale di un paese riguardano il contenuto qualitativo dei prodotti nonché la realizzazione di un'ampia

gamma di prodotti all'interno di uno stesso settore produttivo così da soddisfare la predilezione per la varietà che i consumatori tendono a manifestare. I fattori di competitività di tipo *non-price* riguardano inoltre la disponibilità di servizi per le imprese resi in modo efficiente e capillare, la presenza di adeguate infrastrutture di trasporto nonché, più in generale, l'esistenza di condizioni di contesto favorevoli allo svolgimento dell'attività produttiva da parte delle imprese.

La misurazione di questi fattori di competitività non di prezzo è certamente più complessa di quella dei fattori tradizionali di competitività di prezzo. Si ritiene di frequente che l'andamento delle quote di mercato di un paese con riferimento alle esportazioni sia un'informazione idonea a rivelare se nel paese sia in atto un guadagno o una perdita di competitività facendo riferimento a una nozione allargata di competitività, sia quella legata a fattori di prezzo e costo sia a quella legata a fattori *non-price*. In altre parole, si ritiene che la *performance* di un paese sul fronte delle esportazioni, misurata rapportando le esportazioni del paese al complesso delle esportazioni a livello mondiale, offra utili indicazioni per appurare se un paese perde posizioni in termini relativi nel contesto competitivo globale.

Riguardo all'economia italiana, l'indebolimento della dinamica delle esportazioni a partire dalla metà degli anni novanta, risultante dalla tendenza al ribasso della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale, è per molti osservatori la manifestazione dei problemi di competitività esterna delle imprese italiane. Nei primi dieci mesi del 2010 la variazione della quota di mercato dell'Italia sul mercato mondiale (a prezzi correnti) ha subito una riduzione di circa il 17 per cento rispetto al livello di cinque anni prima, passando dal 3,6 per cento del 2005 al 3,0 per cento. I maggiori paesi europei hanno registrato riduzioni simili. La Germania ha mostrato una riduzione percentualmente più contenuta di quella italiana (all'8,2 per cento dal 9,4 per cento, con una riduzione del 13 per cento) e, in misura minore, anche la Spagna (all'1,6 per cento dall'1,9 per cento, -16 per cento)[3]. La quota di mercato della Francia ha registrato una contrazione più ampia, passando dal 4,5 per cento del 2005 al 3,5 per cento dei primi dieci mesi del 2010 (-22 per cento). Occorre tenere presente che nel periodo tra il 1994 e il 2007 le esportazioni mondiali di beni e servizi sono aumentate di oltre l'80 per cento per numerosi fattori tra cui il ruolo crescente nei mercati internazionali di paesi emergenti quali la Cina, l'India e il Brasile, che automaticamente riducono le quote dei paesi sviluppati, l'adozione di politiche di liberalizzazione degli scambi internazionali e l'aumento del commercio internazionale dei servizi.

È da tenere presente che il calo della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale rispetto alla metà degli anni novanta è più pronunciato nel caso in cui si considerino le esportazioni in volume piuttosto che quelle in valore. Le esportazioni in volume si ottengono applicando alle esportazioni in valore i deflatori delle esportazioni, che discendono dai valori medi unitari all'esportazione (VMUX). Questi ultimi colgono la dinamica dei prezzi delle esportazioni ma possono presentare distorsioni che sono tanto maggiori quanto più è intenso il processo di ricomposizione del paniere dei prodotti esportati.[4] Le recenti revisioni da parte dell'ISTAT degli indici di commercio estero hanno portato a un'attenuazione della crescita temporale dei valori medi unitari delle

[3] Dati del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'ICE.

[4] Si veda AA.VV. (2009), *„Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo'*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 45.

esportazioni e di conseguenza a un aumento dei volumi delle esportazioni. Tuttavia, esistono indicazioni desunte da altre tipologie d'informazioni sui prezzi secondo cui la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni potrebbe tuttora sovrastimare la crescita del deflatore delle esportazioni più di quanto avvenga negli altri paesi europei[5]. Questo implica che le statistiche sui volumi delle esportazioni italiane potrebbero sottostimare in qualche misura il loro effettivo andamento. Una spiegazione convincente della discrepanza tra la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni e quella di altre informazioni di prezzo fa riferimento a un processo di miglioramento della qualità media dei prodotti esportati dalle imprese italiane nei mercati internazionali. Secondo alcune analisi, l'evidenza che le quote delle esportazioni in valore si contraggono di meno rispetto alle quote delle esportazioni in volume segnalerebbe una maggiore diffusione di strategie d'innovazione di prodotto, di accrescimento della qualità e di diversificazione degli sbocchi commerciali, che a sua volta rifletterebbero un processo di selezione tra gli esportatori italiani avvenuto in concomitanza con l'accrescersi della concorrenza internazionale.[6]

Questo processo legato a fattori di competitività non di prezzo ha consentito alle imprese di intercettare parte della domanda dei mercati emergenti, sebbene con intensità meno pronunciata rispetto ai paesi europei più dinamici (ad esempio la Germania), a causa delle difficoltà di penetrazione in tali mercati (costi iniziali legati all'esportazione e alla distribuzione), acuiti da alcune peculiarità del sistema imprenditoriale italiano, quale la ridotta dimensione delle imprese.

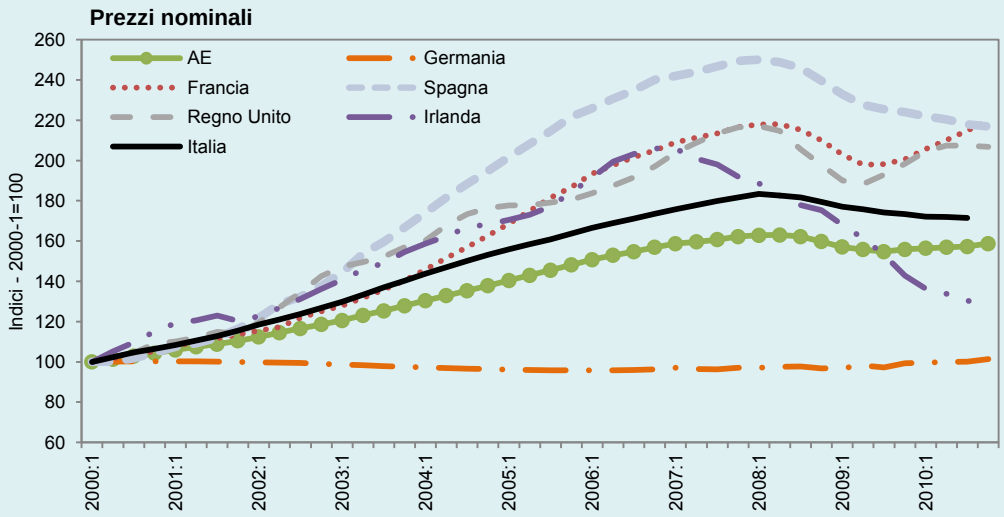
Il quadro tratteggiato riguarda la posizione esterna dell'Italia. L'altro ambito per individuare situazioni di squilibrio macroeconomico riguarda la presenza di squilibri di tipo interno. In particolare, alla luce della recente crisi si ritiene cruciale prestare attenzione alle dinamiche del mercato immobiliare, nonché all'andamento del debito nelle sue varie dimensioni all'interno del paese. Vi è ampio consenso tra gli osservatori nell'attribuire un ruolo di fattore scatenante della crisi finanziaria, anche se in concorso con altri, alle dinamiche nel mercato immobiliare che in alcuni paesi hanno condotto alla formazione di una 'bolla'. Per questa ragione l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni può offrire utili elementi per valutare una possibile manifestazione di squilibri di tipo interno. Peraltro, i prezzi delle abitazioni tendono a esibire un elevato grado di accostamento con la serie storica degli investimenti residenziali e dunque hanno un contenuto informativo piuttosto ampio.

In Italia, la crescita dei prezzi delle case dal 2000, pur sostenuta, è stata inferiore rispetto a quella di altri paesi europei, come ad esempio la Francia.[7] Anche l'aggiustamento successivo alla crisi è stato di entità più contenuta (cfr. Fig. III.7). Un ulteriore elemento di stabilità è il valore comparativamente basso della propensione marginale al consumo della ricchezza immobiliare risultante dalle stime econometriche, che offre motivi di rassicurazione circa il limitato impatto sui consumi delle famiglie di eventuali future riduzioni dei prezzi delle case.[8] Si rileva inoltre che il peso del settore delle

[5] Cfr. Banca d"Italia, 2009.
[6] Si veda, ad esempio, Lanza e Quintieri, a cura di (2007), *„Eppur si muove. Come cambia l'export italiano'*, Rubbettino Editore.
[7] I dati sui prezzi degli immobili sono di fonte OCSE (sia per i prezzi nominali sia per quelli reali).
[8] Si veda Zollino, F. e A. Bassanetti (2008), *„The Effects of Housing and Financial Wealth on Personal Consumption: Aggregate Evidence for Italian Households'*, in AA.VV. *„Household wealth in Italy'*, Banca d"Italia.

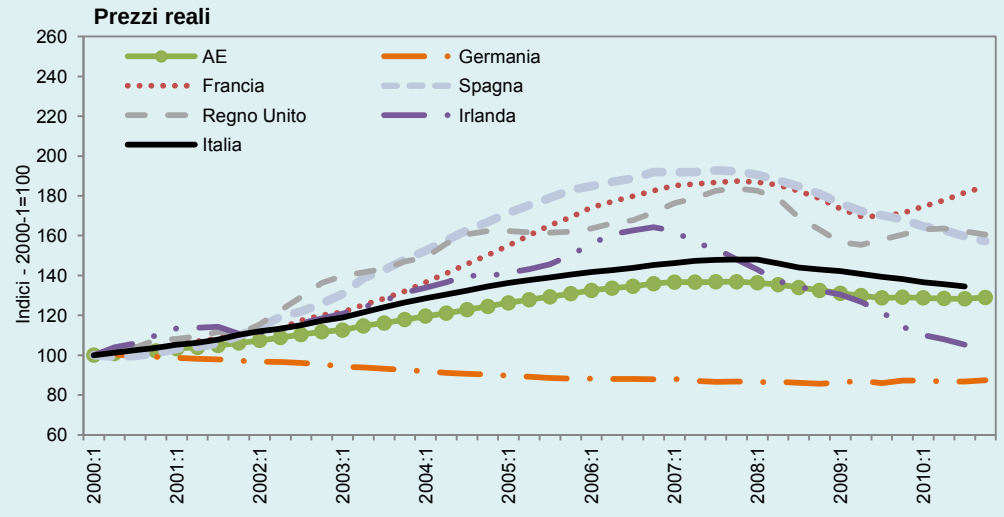
costruzioni sul valore aggiunto complessivo è stato sostanzialmente costante negli ultimi quindici anni (compreso tra il 5,0 e il 5,5 per cento) e non si discosta dai valori medi dell'Area dell'euro (cfr. Fig. III.8).

FIGURA III.7a: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



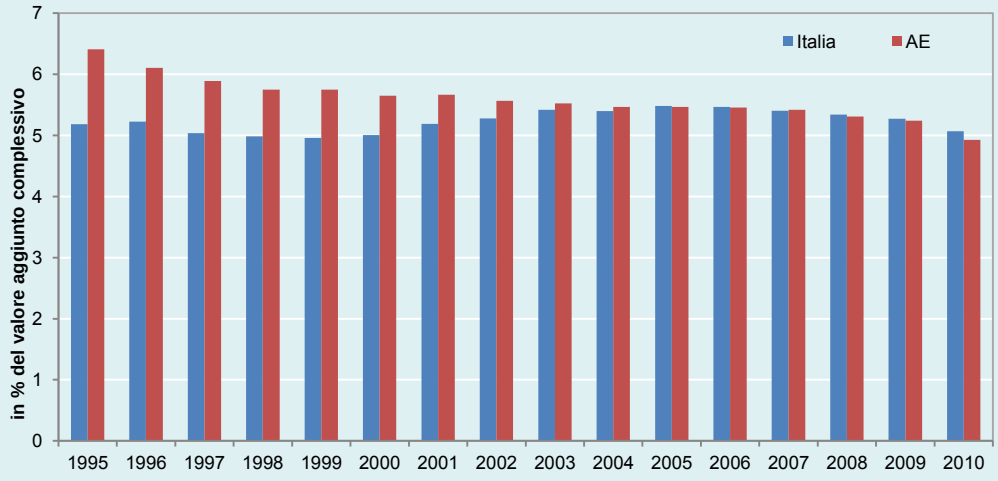
Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.7b: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.8: VALORE AGGIUNTO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI (in percentuale del VA complessivo)



Fonte: Eurostat.

Riguardo all'esposizione debitoria del settore privato, analisi empiriche a livello internazionale hanno certificato che nei paesi dove maggiore è il ricorso al debito e maggiore la crescita del credito, l'impatto della crisi è stato più pronunciato.[9] In generale un ampio *stock* di debito del settore privato e forti aumenti del credito possono minare la stabilità finanziaria e introdurre elementi di vulnerabilità.

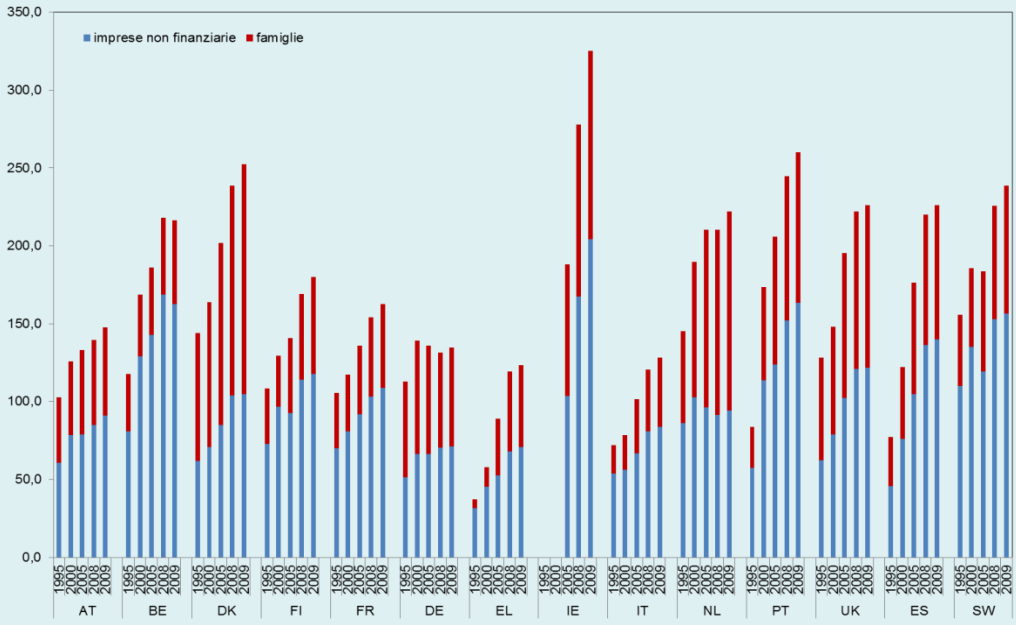
La contenuta propensione all'indebitamento del settore privato (delle famiglie e delle imprese non finanziarie) ha consentito all'Italia di continuare a registrare anche nel 2009 livelli di debito del settore privato più contenuti rispetto alla media dei paesi europei (cfr. Fig. III.9).[10]

Il debito delle famiglie italiane è risultato pari al 44,4 per cento (rispetto a una media europea dell'82,3 per cento) e quello delle imprese non finanziarie è risultato pari all'83,8 per cento (rispetto a una media europea del 120,8 per cento). In generale, l'Italia è tra i paesi meno indebitati a fronte dell'elevato debito della Pubblica Amministrazione, pari nel 2010 al 119 per cento del PIL. Tuttavia, vi sono alcuni aspetti che consentono di qualificare meglio la posizione italiana riguardo alla questione critica dell'entità del debito. Queste attengono alla vita media del debito, alla sensibilità ai tassi d'interesse, e al grado di esposizione al rischio di cambio. Secondo i dati più recenti, la vita media del debito pubblico in Italia è di sette anni e la quota di debito in mano ai residenti, a giugno 2010, è pari, al 55,7 per cento, laddove in Francia e in Germania i residenti detengono una quota di debito pubblico molto più bassa (rispettivamente pari al 31,1 per cento e al 47,1 per cento). Inoltre, l'esposizione del debito pubblico italiano al rischio di cambio è pressoché inesistente. Secondo le stime della Commissione dello scorso Novembre (*Autumn Forecast*, Novembre 2010), nel 2012 l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi europei, insieme a Germania e Svezia, in cui il debito della P.A. in rapporto al PIL si ridurrebbe. Tra gli altri

[9] Si veda ad esempio Berkmen, P. et al. (2009) „*The Global Financial Crisis: Explaining Cross- Country Differences in the Output Impact*", IMF Working Paper 09/280.
[10] Facendo riferimento ai Paesi dell'UE-15, con esclusione del Lussemburgo.

fattori rilevanti nella valutazione complessiva del debito pubblico italiano, va anche considerato che, relativamente agli interventi pubblici a sostegno del sistema bancario, nel 2009 l'Italia è, secondo i dati Eurostat, tra i paesi dell'UE i cui interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie hanno avuto una minore incidenza sul debito pubblico (pari a circa 4 miliardi di euro, ovvero lo 0,3 per cento del PIL).[11]

FIGURA III.9: COMPONENTI DEL DEBITO DEL SETTORE PRIVATO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

Nel complesso, la relativa maggior solidità del sistema bancario italiano rispetto a quello di altri paesi e il limitato *stock* di debito del settore privato (famiglie in particolare) hanno consentito all'Italia in questi ultimi anni di registrare livelli complessivi di debito più contenuti rispetto alla media dei paesi esaminati. All'orientamento prudente verso il debito del settore privato italiano, si è affiancato anche un cauto atteggiamento della finanza pubblica volto, all'apice della crisi economica, a contenere il deterioramento dei saldi e a ripristinare il percorso di risanamento fiscale, come accaduto a partire dal 2010.

Il sistema bancario italiano è caratterizzato da una specializzazione in attività di tipo tradizionale e una limitata diffusione del modello di business *originate-to-distribute*, da un ampio radicamento sul territorio e da uno stretto rapporto banca-cliente. Inoltre, la

[11] Gli interventi attuati dal Regno Unito (pari a 125 miliardi di euro), dalla Germania (96 miliardi di euro) e dall'Olanda (57 miliardi di euro) sono stati molto più consistenti. Le ricadute maggiori sul debito pubblico (in rapporto al PIL) si sono osservate soprattutto nei Paesi Bassi (circa il 10,0 per cento del PIL), nel Regno Unito (circa l'8,0 per cento) nel Lussemburgo (circa il 7,0 per cento), in Belgio (circa il 6,0 per cento), in Lettonia (circa il 5,0 per cento) e in Danimarca (circa il 5,0 per cento). Un forte impatto si è avuto anche in Germania (circa il 4,0 per cento), Irlanda (3,3 per cento) e Austria (2,1 per cento).

vigilanza prudenziale appare più severa che negli altri paesi e il quadro regolamentare ben articolato.

Nei *World* Economic Outlook pubblicati nel 2008, il Fondo Monetario Internazionale sulla base di stime econometriche ha sostenuto che la pro-ciclicità del *leverage* bancario tende a essere più elevata per i sistemi che presentano un elevato grado d'innovazione finanziaria, e che le recessioni che seguono *shock* finanziari tendono a essere più profonde e durature nelle economie che presentano un più elevato *leverage* bancario. Nella loro stima, l'Italia presenta un valore comparativamente basso del grado d'innovazione finanziaria e della pro-ciclicità del *leverage*, per cui sotto questo profilo è più immune di altre economie alle crisi finanziarie di origine bancaria

I dati sulle consistenze della Banca d'Italia complessivamente, nell'anno 2010, mostrano una ripresa nella concessione di credito bancario sia alle imprese (in particolare per i prestiti a lungo termine) che per le famiglie (in particolare per l'acquisto di abitazioni). Confrontando (in punti percentuali) i flussi delle passività finanziarie (in rapporto al PIL) del settore privato dei primi tre trimestri del 2009 con quelli del 2010 si è registrato un aumento di 2,0 punti percentuali.[12]

Per l'Italia emergono segnali in linea con l'Area dell'euro, o ancor più positivi, anche dalle indagini qualitative sul credito. Dalle *Bank Lending Survey* nel 2010 si rileva una sostanziale stabilità nelle condizioni dell'offerta di credito alle imprese italiane, analogamente all'Area dell'euro (sia per le grandi sia per le piccole e medie imprese).[13] La domanda di credito delle imprese italiane, nello stesso anno, è risultata in lieve ripresa, soprattutto quella delle piccole e medie imprese e per i prestiti a lungo termine. Diversamente, nell'Area dell'euro, nei primi sei mesi dell'anno, la domanda è risultata in calo e stabile nei restanti sei mesi. Per le famiglie, sia italiane sia dell'Area dell'euro, l'indagine sulle condizioni dell'offerta di credito nel 2010 rileva valori sostanzialmente stabili per l'acquisto di abitazioni. In marginale restrizione appaiono invece le condizioni di offerta di credito al consumo delle famiglie italiane (stabili per l'Area dell'euro), che rappresenta una quota relativamente più contenuta del credito alle famiglie.

Una dimensione aggiuntiva degli squilibri nell'economia italiana attiene al divario territoriale e al ritardo strutturale delle regioni meridionali. Nel 2009 il PIL pro capite delle regioni del Sud è stato pari al 59 per cento di quello delle regioni centro settentrionali. Sebbene negli anni recenti si sia registrata una riduzione di della distanza che separa il PIL pro capite delle regioni del Sud da quello delle regioni del Centro-Nord, la presenza di alcuni nodi strutturali che caratterizzano l'economia del paese è decisamente accentuata nel Mezzogiorno.[14] In particolare, il Sud è penalizzato da un utilizzo modesto delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel terzo trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevato tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24 anni).

[12] Si veda Banca d"Italia, *Conti finanziari*, n.6, 2011.
[13] Indagine trimestrale dell"Eurosistema sul credito bancario nell"Area dell"euro.
[14] Si veda Banca d"Italia (2009a), "Mezzogiorno e politiche regionali", Seminari e convegni, n. 2.

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è stato pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud. Nel periodo 2010-2014 la crescita economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

A ciò si aggiungono gli sforzi del Governo per riformare la Pubblica Amministrazione e accrescere la semplificazione normativa e amministrativa, che sono particolarmente incisivi nel Mezzogiorno.

LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA DA UNA ANALISI DELL'ANDAMENTO DELLE ESPORTAZIONI

I principali fattori sottostanti la perdita di quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane sono tra loro interdipendenti e si riconducono: 1) alla bassa produttività delle imprese 2) a un modello di specializzazione settoriale di tipo tradizionale, 3) alla limitata flessibilità delle destinazioni geografiche, 4) alle ridotte dimensioni delle imprese italiane, 5) all'ancor contenuto grado di concorrenza nella distribuzione degli input *di energia e servizi pre e post vendita, 6) alla limitata propensione all'innovazione e alla R&S.*

Per quanto riguarda la produttività delle imprese italiane, un'analisi recente[15] analizza il contributo negativo alla crescita della produttività totale dei fattori (TFP) nel periodo successivo al 1995. La specializzazione delle esportazioni italiane resta in settori in cui la domanda globale diminuisce e la concorrenza dei paesi a bassi salari aumenta. Nel 2009, c'è solo un settore – quello della metallurgia – che aumenta sia in termini di esportazioni sia di domanda globale. Certamente all'interno dei macrosettori ci sono prodotti e sottosettori in crescita, ma se confrontiamo l'Italia con un paese largamente esportatore come la Cina si nota come questa abbia modificato la sua specializzazione dai settori tradizionali con domanda stagnante (tessile, abbigliamento, giocattoli) verso settori quali quelli dei prodotti elettronici di largo consumo, delle macchine da ufficio e degli strumenti scientifici (superando l'Italia nel comparto macchinari in cui il nostro paese vantava una forte specializzazione e una lunga tradizione di successo internazionale.)[16]. Il quadro della specializzazione settoriale dell'Italia non sembra cambiato dopo la crisi. In Italia il rimbalzo del 2010 ha interessato praticamente tutti i settori ma nessuno registra tassi di crescita tali da far prevedere un aumento della sua quota sul commercio mondiale.

*Diversi lavori sugli indici di commercio intra-industriale caratterizzano l'Italia – ad eccezione dei settori di consumo del "*Made in Italy*" – come un paese con una 'specializzazione verticale negativa' (export di prodotti a valore medio unitario nettamente più basso rispetto agli analoghi prodotti importati dello stesso settore), più simile a Spagna, Portogallo, Grecia che ai paesi europei più avanzati. Altri lavori sulla specializzazione dell'Italia, basandosi su indici di capitale umano definiti come intensità di manodopera operaia rispetto a quella di dirigenti-impiegati, trovano l'Italia relativamente specializzata in settori a bassa intensità di capitale umano.*

[15] Hanan Morsy and Silvia Sgherri, (2010), "*After the Crisis: Assessing the Damage in Italy*", IMF Working paper WP/10/244.
[16] Rapporto ICE 2009-2010, L'Italia nell'economia internazionale.

La differenza principale delle imprese esportatrici tedesche da quelle italiane è la loro dimensione. Sia il numero d'imprese esportatrici che la percentuale delle loro esportazioni sul fatturato cresce con la scala dimensionale delle imprese. Inoltre, maggiori sono le dimensioni dell'impresa, più complesse le strategie d'internazionalizzazione che può affrontare. La penetrazione dei mercati extra-europei è più difficile e costosa: mentre il 90 per cento degli esportatori europei vendono all'interno dell'Europa, solo una frazione arriva sui mercati emergenti. In Italia circa il 30 per cento delle esportazioni in Cina e India è fatta da imprese che hanno investimenti esteri diretti in questi due paesi.
*Le imprese esportatrici italiane, caratterizzate da piccole dimensioni, nei processi d'internazionalizzazione tendono a preferire l'*outsourcing *all'investimento estero diretto che richiede maggiori capacità finanziarie e organizzative. L'*outsourcing *internazionale*[17] *consiste nell'importare prodotti intermedi da un'impresa autonoma collocata fuori del paese, per utilizzarli nella produzione del bene finale. L'investimento estero diretto non serve solo a diminuire il costo di produzione come l'*outsourcing*, ma garantisce anche una presenza sul mercato estero facendo aumentare le esportazioni del paese di origine, come avvenuto per la Germania*[18]*.*

A esportare sono le imprese più efficienti e innovative: la dimensione mediana dei maggiori esportatori sono imprese con 298 e 240 occupati, rispettivamente, in Francia e Germania e 130 e 120 in Spagna e Italia. La ridotta dimensione delle imprese esportatrici italiane influenza negativamente la capacità di differenziare le destinazioni delle esportazioni e la capacità d'innovare nei prodotti e quindi nei settori di specializzazione. Le piccole e medie imprese pagano salari in media meno elevati attirando personale meno qualificato sia nel marketing *sia nella finanza, aspetti cruciali per avviare processi d'internazionalizzazione.*
Uno studio recente della Commissione Europea[19] *sulla competitività non di prezzo, spiega la perdita di competitività delle esportazioni dei paesi dell'UE con l'aumento del costo unitario del lavoro in alcuni settori dei servizi, che hanno ripercussioni sull'aumento dei costi delle esportazioni.*

L'agilità con la quale un'economia adotta le tecnologie più avanzate disponibili contribuisce alla sua competitività, aumentando il rendimento degli investimenti e quindi la crescita nel medio e lungo periodo. La loro adozione è più lenta in Europa che negli USA e in Italia più che in Europa; questo ritardo è in parte riconducibile alla piccola dimensione delle imprese. Le stesse considerazioni vanno fatte per la R&S: la quantità di pubblicazioni scientifiche è più alta in Italia che in altri paesi europei, ma i brevetti, l'applicazione delle scoperte scientifiche e l'innovazione nell'industria risultano più basse.

L'Italia ha pianificato e descritto nel presente PNR le politiche macro e micro che permetteranno alle imprese esportatrici di crescere. Queste politiche sono indirizzate sia al settore delle esportazioni sia a quello dei servizi non-tradable *che influenzano i prezzi delle esportazioni. Tra queste ricordiamo gli incentivi alla ricerca applicata che potranno essere rapidamente tradotti in nuovi prodotti e processi produttivi, riduzione delle rigidità nei mercati dei prodotti e capitali, riforme del mercato del lavoro, snellimento nelle procedure burocratiche, ed anche la riforma della giustizia civile per ridurre la lentezza delle procedure giudiziarie e tutelare i diritti di proprietà.*

[17] Vedi V.Saieva, La delocalizzazione produttiva, Mimeo, MEF.
[18] Barba Navaretti, Bugamelli, Schivardi, Altomonte, Horgos, Maggioni, *The Global Operations of European Firms*, 2010.
[19] ECFIN/EPC/2011/ARES/200538.

Altri strumenti per il sostegno delle esportazioni esistono in Italia e devono essere rafforzati come il credito unito alle varie forme di assicurazione per le esportazioni (SACE) o il Fondo Italiano di Investimento che è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane con la finalità di accrescerne la dotazione patrimoniale.*

IV. UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME DEL PNR

Nel Programma Nazionale di Riforma sono state individuate otto aree di *policy* con le relative misure d'intervento. Per ciascuna di queste misure sono elencati le disponibilità finanziarie nazionali esistenti a legislazione vigente e/o gli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese. Le principali misure distinte per aree d'intervento e le relative informazioni finanziarie sono di seguito sintetizzate (Tavola IV.1):

TAVOLA IV.1: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR (in milioni di euro)[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LAVORO E PENSIONI						
Maggiori spese	60	60	1.676	350	383	383
Maggiori spese non ripartibili	5.350			1.140		
Minori spese	3.000	4.000	6.300	10.300	11.800	13.000
Minori entrate	1.728	1.298	2.119	1.547	1.284	1.284
CONTENIMENTO SPESA PUBBLICA						
Maggiori spese		10	11	5	5	5
Minori spese			1.018	1.732	1.732	1.732
MERCATO PRODOTTI						
Maggiori spese	2	8	10	8	8	8
ENERGIA E AMBIENTE						
Maggiori spese	200		21	21	21	
Minori entrate	477	33	17	32	293	168
Maggiori entrate			125			
INNOVAZIONE E CAPITALE UMANO						
Maggiori spese	1.039	1.254	1.953	822	902	902
Maggiori spese non ripartibili			370			
Minori entrate	9	1.833	2.390	224		
Minori spese	1.293	2.809	3.911	4.561	4.561	4.561
Maggiori entrate			2.400			
SOSTEGNO IMPRESE						
Maggiori spese	60	507	642	50	50	50
Maggiori spese non ripartibili			785			

Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013. Per gli effetti complessivi sulla spesa pensionistica e la relativa incidenza in rapporto al Pil, incluse le misure di contenimento si rinvia ad apposito approfondimento.

Lavoro e pensioni

La prima area d'intervento raggruppa misure di diversa natura. Principalmente si tratta d'interventi finalizzati ad aumentare il tasso di partecipazione della forza lavoro (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e di misure rivolte ad allineare gli incrementi retributivi all'andamento della produttività attraverso la ridefinizione di nuove regole di contrattazione collettiva tra le parti sociali.

Tra le misure approvate o in corso di approvazione si segnala, ad esempio, a decorrere dal periodo d'imposta 2008, la deducibilità dalle imposte sui redditi di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP, riferita alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati o delle spese per il personale dipendente e assimilato, per le quali sono stimate minori entrate in 1.078 milioni per il 2009, 648 milioni per il 2010 e 634 a

[1] Per il dettaglio delle misure e i relativi importi si veda la griglia allegata in appendice.

decorrere dal 2011. Anche l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori sarà incentivato (1.100 milioni per il Piano di occupazione giovanile denominato 'Italia 2020'), e si punta a riformare il modello contrattuale e ad ampliare la contrattazione decentrata senza impatto per il bilancio dello Stato.

Per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello è stato considerato l'importo di 650 milioni previsto per gli anni 2009-2010 e per una messa a regime a decorrere dal 2011[2].

Tra le misure inserite nel PNR è compreso il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga al lordo degli oneri per contribuzione figurativa. In particolare nel biennio 2009-2010[3] (con parziale utilizzo anche nel 2011) sono state stanziate risorse statali per circa 5.350 milioni[4] per gli ammortizzatori sociali e interventi finalizzati[5]. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la Legge di Stabilità[6] ha previsto ulteriori risorse statali pari a 1.000 milioni per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati, cui si aggiungono i 304 milioni di euro stanziati dalla L. n. 2/2009 per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

È stata inoltre particolarmente di successo l'introduzione del "buono lavoro" per attività lavorative occasionali e accessorie. Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti oltre 10 milioni di *voucher* per un valore complessivo di 100 milioni[7].

Per il settore sociale, il Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede 15.321 milioni, di cui circa il 55per cento corrispondente al cofinanziamento nazionale.

Un esame a parte, invece, riguarda la recente riforma delle pensioni. Il potenziamento del processo di riforma avviato nel 1992/1995 - integrato con le modifiche apportate con D.L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010) - consentirà una riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL di un punto percentuale in media all'anno nel periodo 2015-2035 (circa ventisei punti in termini cumulati al 2050), grazie alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato, con la revisione del sistema delle decorrenze e l'adeguamento dei requisiti anagrafici di accesso all'incremento della speranza di vita. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono essere complessivamente stimati in circa 7.000 milioni per il biennio 2009-2010,

[2] Art. 1, commi 67 e 68 della legge n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con DM e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[3] Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro (Eurostat-LMP, cat. 8-9).

[4] Dei 5.350 milioni, 1.300 sono indirizzati agli interventi finalizzati, 4.050 agli ammortizzatori in deroga. Circa il 94 per cento di questi ultimi sono destinati all'Accordo Stato-Regioni del biennio 2009-2010, con parziale utilizzo anche nel 2011. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga.

[5] Tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi previsti dalla L. n. 2/2009

[6] L. n. 220/2011.

[7] Tale importo non è ricompreso nella Tavola IV.1 in quanto il valore espresso fa riferimento al solo monte reddituale.

in circa 6.300 milioni per il 2011, 10.300 milioni per il 2012, 11.800 milioni per il 2013 e in circa 13.000 milioni per il 2014.

L'effetto simulato di tali riforme istituzionali si concretizza in una riduzione dei costi e aumento dell'occupazione, con effetti favorevoli sulla crescita.

Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa

La seconda area d'intervento include una serie di misure finalizzate a promuovere il libero mercato e a facilitare lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Il Governo ha provveduto a recepire e a dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di apertura dei mercati dei servizi, del gas e dell'energia elettrica[8], nonché a ridurre gli oneri amministrativi per imprese e famiglie senza impatto per la finanza pubblica. Sono stati, inoltre, previsti ulteriori interventi diretti al miglioramento dell'efficienza (è stata, per esempio, istituita e resa operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche[9]) e della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Sono programmate, infine, le riforme del sistema fiscale e contributivo volte a realizzare una redistribuzione tra tassazione diretta e indiretta e una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori. Per tali riforme in divenire, l'impatto sul bilancio dello Stato non può essere, al momento, quantificato.

Per le politiche considerate in quest'area, gli scenari definiti sono di tre tipi: uno prevede la riduzione delle barriere all'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi, con conseguente aumento della concorrenza; un altro consiste nel guadagno di efficienza conseguente alla riduzione degli oneri amministrativi (*administrative burdens*) connessi all'attività di produzione; un altro scenario incorpora le numerose misure connesse all'innovazione e riorganizzazione della.P.A., con conseguente aumento della produttività.

Innovazione e capitale umano

Questa terza area contiene un insieme d'interventi volti a promuovere e rafforzare l'innovazione e a migliorare e riqualificare l'istruzione.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 per ricerca e innovazione e istruzione giungerà dal QSN 2007-2013 che, per tale finalità, programma risorse comunitarie e nazionali per 25.000 milioni (oltre il 62 per cento delle risorse destinate alle priorità di Europa 2020).

Dalla riorganizzazione della scuola si attendono risparmi di spesa: dalla relazione tecnica alla legge[10], dal 2009 al 2011 sono previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni nel 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011 e 4.561 milioni a decorrere dal 2012. Per l'università, a parte gli oneri previsti dalla legge delega n. 240/2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa saranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma.

[8] Direttiva 2006/123/CE; Regolamento n. 713/2009; Direttive n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE; Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.
[9] D.lgs. n. 150/2009 e 198/2009 (Piano industriale della Pubblica Amministrazione).
[10] Legge n. 244/2007 art. 2, comma 411 e 412, e L. n.133/2008, art. 64, comma 6.

Tra le altre misure operative, si ricordano gli incrementi per il 'Fondo ordinario per l'Università' (FFO) di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni annui dal 2012, e gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori[11].

Rilevanti per la spesa pubblica in R&S del nostro Paese, i progetti del Ministero della Difesa 'Fregate FREMM' e '*Medium Armoured Vehicles*', per i quali a bilancio risultano stanziamenti di 1.435 milioni per il periodo 2009-2011 e di 405 milioni per il triennio 2012-2014 (leggi finanziarie per il 2006 e 2008)[12].

Da tener presente anche l'effetto degli incentivi anti-crisi (D.L. n.78/2009) per gli investimenti in macchinari, con minori entrate stimate in 1.800 milioni per il 2010, 2.400 milioni per il 2011 e 224 milioni per il 2012.

Sono, infine, da segnalare le misure di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT), tra cui il completamento del 'Piano per la banda larga', per il quale le risorse disponibili a legislazione vigente corrispondono a 370 milioni per il periodo 2011-2015. Per il 'Piano nazionale per le reti di nuova generazione' si sono predisposte operazioni di partenariato pubblico-privato in cui sarà coinvolta la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. senza impatto sulla finanza pubblica.

Sostegno alle imprese

La quarta area si riferisce alle misure per ridurre il costo d'uso della tecnologia ed eliminare le barriere all'entrata.

Le misure incluse nel PNR sono quelle a sostegno di ricerca e innovazione (per es., il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti, istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., prevede 785 milioni destinati ai contratti d'innovazione tecnologica di cui alla delibera CIPE del 18 novembre 2010), delle PMI, nonché quelle fiscali (sotto forma di crediti d'imposta) destinate ad agevolare l'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese che operano in aree svantaggiate[13].

Federalismo

La quinta area d'intervento riguarda il federalismo fiscale. I decreti legislativi, attuativi della Legge delega n.42 del 5 maggio 2009, finora approvati o in corso di approvazione[14], si pongono un duplice obiettivo: consentire il superamento del criterio della spesa storica in favore di un sistema basato sui costi e fabbisogni *standard* e orientato all'efficienza e all'efficacia della spesa locale, favorire il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma imperniato non più sui trasferimenti statali ma sulla

[11] Gli emolumenti percepiti non concorrono alla formazione della base imponibile dell'IRAP. Sulla base delle dichiarazioni IRAP presentate nel 2009 è stata registrata una perdita di gettito di 9,2 milioni.

[12] Si tratta degli stanziamenti di bilancio previsti con Legge finanziaria per il 2006 (L. n.266/2005) e integrati con i contributi previsti dalla Legge finanziaria per il 2008 (L. n.244/2007).

[13] Dai modelli di versamento unificato F24 risultano importi in compensazione di circa 50 milioni nel 2009 e 207 milioni nel 2010.

[14] Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011 sono stati approvati i seguenti cinque decreti legislativi: D.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; D.lgs. n. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli enti locali; D.lgs. n. 156/2010 su Roma Capitale; D. Lgs. n. 23/2011 in materia di fiscalità municipale; D.lgs. in materia di fisco regionale e provinciale e costi *standard* nel settore sanitario approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011. Sono in corso di approvazione altri tre decreti legislativi diretti ad attuare la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di interventi speciali e infine in materia di premi e sanzioni.

definizione di tributi propri e compartecipazioni e sulla devoluzione di un proprio patrimonio agli enti locali. Gli effetti in termini d'impatto sul bilancio pubblico sono tendenzialmente nulli, mentre si attendono risparmi futuri connessi all'implementazione della riforma nel suo complesso.

Energia e ambiente

Tra le misure già approvate, aventi impatto sul bilancio pubblico, si ricordano in particolare: la concessione di agevolazioni fiscali, sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado d'inquinamento (introdotte a partire dal 2007 e valide fino al 2011[15] con una previsione di minori entrate per il 2010 e il 2011 pari, rispettivamente, a 33 e a 17 milioni), sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati (che si traducono in un impatto positivo sul bilancio dello Stato pari a 124,8 milioni per il 2011 e in minori entrate stimate in 325,2 milioni per il biennio 2012-2013 e in 168,2 milioni annui per il periodo 2014-2016).

Si ricordano, inoltre, le misure già approvate nell'ambito del QSN 2007-2013 ai fini del raggiungimento delle priorità di Europa 2020, comportanti risorse programmate per il settore 'energia e clima' pari a 7.700 milioni; nonché quelle dirette al monitoraggio e alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione della produzione di energia solare, comportanti maggiori spese per soli 20 milioni annui per il triennio 2011-2013 (attuazione della L. n.244/2007, articolo 2, comma 322).

Infrastrutture e sviluppo

Il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) - sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013[16] - risulta essere pari a 233.000 milioni, di cui 113.000 milioni per opere d'intervento prioritarie fino al 2013. Di questo ammontare, le risorse pubbliche assegnate sui progetti della Legge obiettivo (L.n. 443/2001) a partire dal 2008 sono pari a oltre 8.300 milioni e derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla L. n.2/2009 (Tavola IV.2.)

Per quanto concerne il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001, allo stato attuale esso ammonta a circa 132.400 milioni, di cui 71.300 risultano coperti con risorse pubbliche[17] e private. Tra le misure infrastrutturali si segnala, infine, il Piano di edilizia abitativa[18] finalizzato all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e per il quale risultano disponibili a bilancio 844 milioni.

Il 'Piano Nazionale della Logistica' (PNL) per gli aspetti infrastrutturali rientra nell'Allegato infrastrutture, e per la parte relativa alle procedure amministrative ('Patto della logistica 2') non comporta oneri.

Quanto al settore trasporto e logistica, le linee d'intervento riportate nel PNR prevedono disponibilità finanziarie per 1.456 milioni per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. Tra le linee strategiche, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per materiale rotabile (346 milioni) e per autotrasporto (400 milioni) rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Al finanziamento d'infrastrutture e trasporti sono destinati anche 6.800 milioni programmati nell'ambito del QSN 2007-2013.

[15] Si fa particolare riferimento alle leggi n. 31/2008 e n. 33/2009.
[16] Sull'Allegato si è espresso favorevolmente anche il CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.
[17] Inclusi i di fondi comunitari.
[18] Art. 11 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008.

A tali risorse si aggiungono quelle destinate agli interventi per EXPO 2015 (di cui al D.L. n.112/2008, art. 14) pari a circa 1.300 milioni per il periodo 2011-2014.

TAVOLA IV.2: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)

	2001 - 2013	2008 - 2013	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INFRASTRUTTURE								
Piano Infrastrutture Strategiche (opere finanziate CIPE) (*)	71.300							
Fondi Legge n.2/2009		8.300						
Piano edilizia abitativa infrastrutture transfrontaliere					844			
TRASPORTI e LOGISTICA			146	146	1.228	90	85	53
EXPO 2015			30	45	59	223	564	445

(*) La copertura finanziaria disposta proviene da diverse fonti, incluse quelle private.
Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013.

Contenimento della spesa pubblica

L'onere finanziario derivante dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) e dal provvedimento appena approvato dalle Camere che ne ha rivisitato i contenuti[19], è riconducibile unicamente alla predisposizione della Banca dati unitaria (21 milioni nel biennio 2010-2011, 5 milioni dal 2012) finalizzata all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi per il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per il supporto al processo del federalismo fiscale.

Al contenimento della spesa pubblica sono dirette anche le misure approvate nel settore sanitario con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con D.L. n. 78/2010 (art. 9, comma 16 e art. 11 comma 5). In particolare, è stata rafforzata la *governance* nel settore sanitario e sono state approvate misure di contenimento attraverso la riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica con risparmi previsti di 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012.

Impatto macroeconomico delle riforme

Al fine di fornire una prima valutazione quantitativa degli interventi strutturali previsti nel Programma Nazionale di Riforma, è stato effettuato un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo[20].

[19] Provvedimento recante 'Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri'.

[20] Tale esercizio si è avvalso dell'utilizzo congiunto del modello QUEST III con R&S calibrato per l'Italia e del modello econometrico ITEM. Per dettagli relativi a QUEST si rinvia a Werner Roeger, Janos Varga , Jan in 't Veld (2008), '*Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*', European Commission, European Economy. Economic Papers, 351, mentre per ITEM si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O., & Tegami, C. (2008), '*The Italian Treasury Econometric Model (ITEM)*', *Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury*, *Working Paper no.* 1, 2008.

L'insieme di tutte le misure prese in considerazione[21] determina nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario di base, pari in media a 0,4 punti percentuali l'anno; nello stesso periodo l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione è pari in media annua a 0,3 punti percentuali. Tali risultati positivi si confermano nel triennio successivo (2015-2017) con un impatto medio annuo sul tasso di variazione del PIL di 0,3 punti percentuali e un leggero ridimensionamento degli effetti positivi sul tasso di variazione dell'occupazione (0,2 punti percentuali). Nel triennio successivo (2018-2020) gli investimenti registrano un forte incremento del loro tasso di variazione (0,7 punti percentuali in media annua) rispetto allo scenario di base mentre l'effetto sul tasso di variazione del PIL è mediamente di 0,2 punti percentuali l'anno (Tavola IV.3).

Le misure del Programma Nazionale di Riforma concorrono anche a migliorare i conti pubblici. Infatti, come si può osservare nella precedente tavola IV.1, l'insieme delle misure considerate ha un effetto positivo sul saldo di finanza pubblica in quanto i risparmi di spesa superano i maggiori costi sostenuti per gli interventi. Pertanto i valori dell'impatto sulle variabili macroeconomiche sono da considerarsi al netto degli effetti derivanti dalla copertura finanziaria delle misure in oggetto. Più precisamente, poiché queste ultime conducono in aggregato a risparmi di spesa, non si pone per le simulazioni alcuna necessità di copertura finanziaria. E' bene rilevare che i risultati delle simulazioni devono essere comunque interpretati con cautela poiché in questo tipo di esercizi non si tiene conto delle condizioni cicliche in cui versa il sistema economico nel momento in cui le riforme vengono adottate. In altre parole, gli effetti macroeconomici delle riforme e, dunque, il loro grado di efficacia potrebbero risentire del loro *timing* a seconda che questo coincida con una fase di espansione ovvero di debolezza ciclica. Questa nota di cautela potrebbe applicarsi all'attuale fase ciclica, caratterizzata da una ripresa alquanto debole dopo la crisi economico-finanziaria. Per tali ragioni allo scenario illustrato in precedenza e riportato nella tavola IV.3 si è deciso di affiancare uno scenario 'prudenziale', dove l'entità degli *shock* simulati attraverso i modelli è stata ridotta del 50 per cento (si veda la tavola IV.4). Fa eccezione l'entità dell'intervento legato alla riforma pensionistica, che è stata mantenuta al cento per cento anche nello scenario 'prudenziale', dato che tale riforma si può ormai considerare entrata a regime.

Nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-2014 del Programma di Stabilità sono stati considerati questi effetti 'prudenziali' limitando, inoltre, la valutazione solamente alle misure adottate nel 2010 e nell'anno corrente, in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono comunque già incorporati nella definizione dello scenario macroeconomico di base.

[21] Le simulazioni considerate nell'esercizio non contemplano tutti gli interventi previsti nel PNR. Ad esempio, non includono le politiche finalizzate ad uno sviluppo e ad una crescita sostenibile (area d'intervento energia ed ambiente) e la riforma legata all'introduzione del federalismo fiscale. Inoltre, le misure comprese nell'area infrastrutture e sviluppo sono analizzate in un *box* a parte.

TAVOLA IV.3: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,4	0,3	0,2
Consumi	0,3	0,2	0,3
Investimenti	0,3	0,3	0,7
Occupazione	0,3	0,2	0,1

TAVOLA IV.4: SCENARIO PRUDENZIALE: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	0,1	0,1	0,2
Investimenti	0,2	0,2	0,5
Occupazione	0,2	0,1	0,1

I risultati presentati nella tavola IV.3 sono stati ottenuti utilizzando congiuntamente i modelli QUEST III con R&S calibrato per l'Italia ed il modello econometrico ITEM Nella tavola IV.5 successiva sono illustrati i dettagli delle simulazioni degli effetti delle riforme strutturali. Le diverse misure del Programma Nazionale di Riforma sono state aggregate in ciascuna delle aree d'intervento considerate e quindi sono stati simulati gli *shock* corrispondenti alle misure in questione. Nella tavola IV.5 si riportano le deviazioni percentuali delle principali variabili macroeconomiche per gli anni 2014, 2017, 2020 rispetto allo stato stazionario nel caso del modello QUEST e rispetto alla simulazione di base nel caso del modello ITEM[22].

L'entità degli *shock* e dei loro effetti è in linea con simili esercizi di comparazione effettuati dalla Commissione Europea[23].

[22] Si rammenta che la deviazione percentuale rispetto allo scenario base di una variabile macroeconomica in un determinato anno è approssimativamente uguale alla somma cumulata fino all'anno considerato delle differenze nei tassi di variazione per la stessa variabile (come riportate nella tavola IV.3).

[23] Gli scenari simulati con i modelli QUEST e ITEM richiamano simulazioni che normalmente vengono effettuate per illustrare le proprietà e le caratteristiche dei modelli. I risultati ottenuti, in termini di deviazione percentuali del PIL rispetto allo stato stazionario (QUEST) o rispetto alla simulazione base (ITEM), sono riportati nella tavola IV.6. Gli *shock* sono stati impartiti ad alcune variabili esogene secondo importi *standard*, misurati in alcuni casi come 1% del PIL o 1% della variabile perturbata (vedi colonna 'entità' della tavola IV.6). Per raccordare tali simulazioni *standard* alle effettive misure intraprese nel PNR i risultati ottenuti sono stati rimodulati tramite una *size* riportata nella colonna 'pesi' della tavola IV.6. I valori degli impatti riportati nella tavola IV.6, se moltiplicati per i relativi pesi e aggregati per aree d'intervento, sono coerenti con gli scostamenti percentuali prospettati nella tavola IV.5. Si deve inoltre tenere conto che gli impatti di alcuni shock, come la riduzione dell'ULC, la riduzione del costo dei beni intangibili e quella delle barriere all'entrata, devono essere dimezzati perché confluiscono in più di un'area d'intervento.

Per quanto riguarda le riforme considerate nell'area del lavoro, le misure in materia di contrattazione salariale e di promozione della produttività del lavoro sono state implementate in QUEST impartendo uno *shock* di riduzione del *mark-up* salariale e, contemporaneamente, uno *shock* positivo alla produttività del lavoro. Nel contesto di un mercato del lavoro non concorrenziale, come quello ipotizzato in QUEST, un *mark-up* salariale più basso rappresenta una riduzione del potere contrattuale dei lavoratori nel fissare un salario superiore alla produttività. Nei primi anni dell'esercizio di simulazione la crescita del prodotto è inferiore a quella della occupazione, determinando una riduzione della produttività del lavoro che attenua parzialmente l'effetto complessivo della riforma. Per neutralizzare questo *trade-off* tra occupazione e produttività, contemporaneamente allo *shock* sui salari si è anche ipotizzato un impulso positivo alla

produttività del lavoro nella funzione di produzione, inducendo così un effetto permanente sul prodotto, sui consumi e sugli investimenti. A seguito di questi interventi nell'area del mercato del lavoro, il PIL presenta uno scostamento positivo dello 0,1% nel 2015 e di 0,2% nel 2030 nello scenario di sola riduzione del *mark-up* sui salari; l'entità degli effetti positivi sul PIL risulta raddoppiata nello scenario in cui si ipotizza anche uno *shock* alla produttività del lavoro: lo scarto positivo va dello 0,2% nel 2015 allo 0,4% nel 2030.
Le misure concernenti le politiche per l'occupazione (piano giovani, 'collegato lavoro' e piano triennale del lavoro) sono state valutate con il modello ITEM che presenta caratteristiche più indicate per simulare gli effetti di questo tipo di scenari. In particolare, viene considerato uno scenario in cui si adottano misure di sostegno alle imprese e uno scenario di emersione del lavoro irregolare. Le politiche di sostegno sono state disegnate nel modello tramite maggiori trasferimenti alle imprese e contribuiscono ad aumentare il PIL dello 0,7% rispetto allo scenario di base nel 2015, dello 0,5% nel 2020 e dello 0,7% nel 2030. Le politiche per l'emersione del lavoro irregolare sono disegnate tramite uno *shock* che aumenta la base imponibile degli oneri sociali e l'effetto è uno scostamento positivo del PIL pari allo 0,1% nel 2015, allo 0,5% nel 2020 e allo 0,4% nel 2030. Nel primo caso l'aumento dei trasferimenti alle imprese stimola maggiori investimenti del settore privato che, tramite i meccanismi moltiplicativi *standard*, determinano l'aumento del prodotto e dell'occupazione. Nel secondo caso l'emersione di lavoro irregolare provoca un aumento dell'occupazione; poiché quest'ultimo sopravanza l'aumento del prodotto, la produttività del lavoro si riduce determinando una riduzione dei salari e dei prezzi. Tramite questi canali si accresce la competitività sostenendo in tal modo le esportazioni e la crescita del PIL.
Una ulteriore misura considerata è relativa alla riduzione del costo del lavoro e in particolare a interventi di decontribuzione per i datori di lavoro in concomitanza con il ricorso a forme di contrattazione decentrata. Lo *shock* relativo alla misura in questione è stato implementato nel modello ITEM sotto forma di minori oneri sociali per le imprese. La riduzione del costo unitario del lavoro stimola da un lato un aumento dell'occupazione, mentre contemporaneamente induce una flessione dei prezzi interni, aumentando così la competitività dei prodotti italiani e favorendo un aumento delle esportazioni. Tali effetti positivi si ripercuotono sul PIL e sui consumi interni. Con riferimento alle simulazioni effettuate con ITEM, in questo scenario lo scostamento positivo del PIL rispetto alla simulazione base risulta dello 0,3% nel 2015 e dello 0,6% nel 2020 e nel 2030.
Nell'ambito della stessa area di intervento si è simulato uno scenario che ingloba i recenti interventi di riforma delle pensioni. Queste misure prevedono un aumento graduale dell'età pensionabile a decorrere dal 2011 sia per la pensione di vecchiaia che per il pensionamento anticipato; inoltre le recenti modifiche normative hanno stabilito un adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita con decorrenza dal 2015. L'effetto di queste misure, oltre a ridurre l'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa un punto percentuale dal 2015 in poi, favorisce un aumento dell'occupazione e una riduzione del salario procapite, che a sua volta stimola gli investimenti e, tramite i noti effetti moltiplicativi, il prodotto. Gli effetti positivi della riforma delle pensioni, che si dovrebbe tradurre a regime in un risparmio della spesa pensionistica di un punto percentuale rispetto al PIL, portano ad un incremento di quest'ultimo pari allo 0,1% nel 2015 e allo 0,5% nel 2020 e nel 2030. Rilevante, nell'area lavoro e pensioni, l'impatto sugli investimenti fissi lordi, soprattutto nel 2020, dovuto principalmente alle misure che hanno elevato l'età pensionabile e che dovrebbero manifestare pienamente i loro effetti dopo il 2015. La simulazione della riforma pensionistica causa un aumento dell'occupazione e la contemporanea riduzione del salario procapite, stimolando in tal modo una forte espansione degli investimenti.
Per quanto riguarda l'area del mercato e concorrenza, si è principalmente utilizzato il modello QUEST poiché si è ritenuto che, per molte delle specifiche misure previste (in particolare quelle riguardanti la concorrenza e l'apertura dei mercati, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'efficienza e la semplificazione amministrativa), i modelli DSGE rappresentano lo strumento più idoneo. Tra l'altro, esercizi simili effettuati dalla Commissione Europea con modelli di equilibrio generale (tra cui il modello QUEST europeo) forniscono una base consolidata attraverso cui poter valutare questo tipo di riforme strutturali. In QUEST, i canali di trasmissione di questi *shock* sono quelli ritenuti *standard* ed i risultati sono di immediata interpretazione. Infatti, la rimozione delle barriere all'entrata delle imprese agisce nel modello come una riduzione dei costi di entrata per nuove potenziali imprese, stimolando in tal modo la concorrenza e riducendo i prezzi. La riduzione degli oneri amministrativi si traduce in una riduzione dei costi di produzione medi 'liberando' risorse per la produzione. La riduzione delle barriere all'entrata e lo stimolo della concorrenza apporta un contributo positivo nel medio-lungo periodo con uno scostamento positivo del PIL dello 0,2% nel 2020 e nel 2030, mentre lo *shock* corrispondente alla riduzione degli oneri amministrativi genera un aumento del PIL dello 0,4% nel 2015 e dello 0,5% nel 2030. Ai precedenti interventi è stato accompagnato, utilizzando ITEM, uno *shock* di riduzione del *mark-up* sui beni finali al fine di rafforzare gli effetti che derivano dal maggior grado di concorrenza nel sistema. Questa riduzione determina un aumento della competitività dell'economia italiana, favorendo l'aumento delle esportazioni,

LE OPERE IN INFRASTRUTTURE

Le assegnazioni delle opere previste nel Piano Infrastrutture Strategiche sono avvenute da parte del CIPE nel periodo 2008-2011 su progetti di Legge Obiettivo e sono confluite in delibere CIPE. L'effettiva erogazione di tali assegnazioni è in parte avvenuta nel sistema e in parte è in corso di attuazione. Considerata pertanto la dipendenza nel tempo di tali effetti alle effettive erogazioni, le misure incluse nel Piano Infrastrutture Strategiche sono state oggetto di una valutazione ad hoc.
Lo studio prende in esame gli effetti diretti di maggiori investimenti in infrastrutture del cosiddetto 'Fondo Matteoli' pari a 8.300 milioni[24] *che derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla legge n.2/2009, cui si sono aggiunti altri 8.400 milioni di effetti indiretti*[25]*. L'impatto congiunto dei maggiori investimenti contribuisce a un effetto positivo sul PIL pari allo 0,4% nel medio periodo. Se invece si considerano gli effetti conseguenti alla necessità di ridurre le spese per effettuare la copertura finanziaria del 'Fondo Matteoli' si ha un incremento medio del PIL pari allo 0,3%. Gli effetti di lungo periodo non sono immediatamente quantificabili, ma considerata la valenza*

---

che a loro volta stimolano maggiori investimenti e un incremento dell'occupazione. Di conseguenza aumentano i consumi e il PIL.
A questi risultati si accompagnano gli effetti connessi allo *shock* sulla produttività della PA: infatti la riorganizzazione dei servizi pubblici ridurrà le perdite di prodotto connesse ad inefficienze e sprechi. Tale scenario, che ipotizza un aumento dell'1% della produttività nella PA (all'interno del modello ITEM), comporta un aumento costante del PIL rispetto allo scenario di base pari allo 0,1% del PIL.
In generale, si nota come l'output risponda in maniera positiva e sensibile soprattutto alle misure che direttamente o indirettamente stimolano l'occupazione. Rientrano in questa categoria non solo quegli interventi che riguardano direttamente il mercato del lavoro, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta di lavoro, ma anche politiche volte a ridurre il potere di mercato, favorendo la concorrenza tra imprese e riducendo quindi i costi per unità di lavoro. Infatti, mentre da un lato la moderazione salariale consente di allineare l'andamento dei salari alla produttività, dall'altro le riforme orientate ad aumentare la competitività consentono di moderare le distorsioni derivanti dalla rigidità del mercato del lavoro (costi di aggiustamento), rendendo in tal modo meno costoso e quindi più veloce l'adeguamento dell'occupazione alle mutate condizioni di mercato.
Per le politiche che intervengono nell'area dell' innovazione e del capitale umano si è preferito utilizzare il modello QUEST poiché esso presenta alcune specificità (quali la crescita endogena) che lo rendono particolarmente adatto a valutare gli effetti di interventi di *policy* in questo ambito. In particolare, sono due gli *shock* considerati: da una parte sono stati simulati gli effetti di un aumento del credito di imposta per i ricercatori, uno dei provvedimenti adottati miranti al miglioramento e la riqualificazione del capitale umano; dall'altra parte, i provvedimenti di stimolo al capitale investito in ricerca e sviluppo sono stati implementati nel modello attraverso una riduzione del costo sostenuto dalle imprese per l'acquisto dei beni immateriali (*intangibles costs*). Per entrambi i tipi di *shock* il meccanismo che guida il sistema e produce effetti benefici sull'economia è indiretto e passa attraverso la maggiore domanda di lavoro a elevato contenuto di competenze (*high skilled*). Infatti, l'aumento del credito di imposta rende più contenuto il costo dei beni immateriali, incentivando le imprese ad acquistarne ulteriormente. La maggiore domanda di brevetti comporta un maggiore utilizzo dell'*input* lavoro che in questo comparto è costituito dai soli addetti *high skilled*. Questo genera un conseguente aumento della produttività media con effetti positivi sul prodotto e l'occupazione. In realtà, nel breve e medio termine tali misure generano effetti modesti sulla crescita. Il motivo è che i benefici derivanti dagli interventi per promuovere l'innovazione, quali l'aumento della spesa per istruzione e per R&S, si manifestano pienamente solo nel lungo periodo. Infatti, in entrambi gli scenari considerati, a fronte di un contenuto effetto sulla crescita nel breve periodo, solo nel lungo termine si cominciano a manifestare gli effetti benefici di stimolo al settore.
È opportuno precisare che i modelli non sono in grado di cogliere pienamente le possibili sinergie esistenti fra le riforme all'interno di ciascuna area e le interazioni che gli effetti specifici di ciascuna area possono avere su quelli generati mediante le altre aree di intervento.
[24] Si veda le implicazioni di bilancio per l'area infrastrutture e sviluppo, Tavola IV.2 del paragrafo.
[25] La somma aggiuntiva di 8.400 milioni è stata stimata dall'ANCE in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti come maggiori investimenti effettuati nell'indotto a seguito dell'avvio delle opere in infrastrutture.

strategica degli investimenti in infrastrutture di trasporto, questi dovrebbero contribuire a migliorare la produttività dell'intera economia.

TAVOLA IV.5: IMPATTO DELLE MISURE DEL PNR PER AREE D'INTERVENTO (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

ID(*)	Area	Misura	Descrizione		2014	2017	2020
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8,9, 10	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica, misure in materia di contrattazione salariale, promozione della produttività, politiche per l'occupazione	Modifica accesso al pensionamento, riduzione del mark-up sui salari, aumento produttività lavorativa, aumento contributi alla produzione, base imponibile contributi sociali, riduzione ULC	PIL	0,6	1,2	1,6
				Consumi	0,4	0,7	1,4
				Investimenti	0,3	0,3	2,1
				Occupazione	1,1	1,5	1,8
18, 19, 21, 31, 32, 34, 39, 41	Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	Concorrenza ed apertura dei mercati, miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, detassazione contributiva e semplificazione amministrativa	Riduzione delle barriere all'entrata e del mark-up sui beni, aumento della produttività della PA, riduzione ULC, riduzione degli oneri amministrativi	PIL	0,8	1,0	1,0
				Consumi	0,5	0,6	0,7
				Investimenti	0,4	1,1	1,1
				Occupazione	0,0	0,2	0,3
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 67, 68, 71	Innovazione e capitale umano	Miglioramento del capitale umano, incentivi fiscali alla ricerca, incentivazione degli investimenti in R&D	Credito d'imposta per i ricercatori e riduzione del costo dei beni intangibili	PIL	0,1	0,2	0,4
				Consumi	0,3	0,4	0,4
				Investimenti	-0,1	0,0	0,1
				Occupazione	0,1	0,1	0,1
63, 64, 65, 66, 76, 78, 79, 80, 81, 82	Sostegno alle imprese	Progetti strategici e interventi di sostegno alle attività di produzione e ricerca	Riduzione del costo dei beni intangibili, riduzione delle barriere all'entrata e contributi agli investimenti	PIL	0,1	0,2	0,2
				Consumi	0,0	0,0	0,1
				Investimenti	0,6	0,7	0,7
				Occupazione	0,0	0,0	0,0

(*) I numeri della colonna ID corrispondono ai numeri delle misure incluse nella griglia allegata in appendice.

TAVOLA IV.6: DEVIAZIONI PERCENTUALI DEL PIL RISPETTO ALLO STATO STAZIONARIO (QUEST) O RISPETTO ALLA SIMULAZIONE BASE (ITEM)

Shock	Modello	2015	2020	2030	Entità	Peso
Riduzione del mark-up sui salari	QUEST	0,3	0,3	0,4	1%	0,5
Aumento produttività lavorativa	QUEST	0,4	0,7	0,8	1%	0,5
Riduzione Unit labor cost	ITEM	0,3	0,6	0,6,	1%	0,5
Innalzamento e adeguamento alla speranza di vita dell'età pensionabile	ITEM	0,1	0,5	0,5	1% PIL	1
Aumento dei contributi alla produzione	ITEM	0,7	0,5	0,7,	1% PIL	0,1
Aumento base imponibile oneri sociali per emersione lavoro irregolare	ITEM	0,1	0,5	0,4	1% occupati	1
Riduzione delle barriere all'entrata e stimolo della concorrenza	QUEST	0,2	0,2	0,2	1%	1
Riduzione oneri amministrativi	QUEST	0,4	0,5	0,5	10%	1
Riduzione del mark-up sui beni	ITEM	0,4	0,4	0,5	1%	0,5
Aumento della produttività della PA	ITEM	0,1	0,1	0,1	1%	1
Credito d'imposta per ricercatori	QUEST	0,1	0,2	0,3	0,1% PIL	2
Riduzione del costo dei beni intangibili	QUEST	0,1	0,2	0,5	50 pb	1
Aumento dei contributi agli investimenti	ITEM	0,3	0,1	0,3	1% PIL	0,1

Fonte: Nostre elaborazioni con QUEST(Commissione Europea) e con ITEM (MEF).

V. LE RIFORME DELL'ITALIA

Gli obiettivi e le azioni di riforma messe in campo dal Governo e illustrate nel Programma Nazionale di Riforma tendono a potenziare la competitività del paese, stimolare la concorrenza nel mercato dei prodotti e migliorare le condizioni del mercato del lavoro, nel quadro di una rafforzata sostenibilità delle finanze pubbliche. Dovrebbero inoltre contribuire a ridurre o riassorbire alcune tendenze che, se protratte, porterebbero a squilibri macroeconomici. Le misure descritte nel presente capitolo sono ispirate dall'azione comunitaria per creare un'Europa competitiva, inclusiva e sostenibile, e in tal senso rispondono alle priorità elencate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) della Commissione Europea, alle azioni previste dal Patto Euro Plus per aumentare il grado di competitività e convergenza, nonché agli obiettivi specifici previsti dalla Strategia Europa 2020 declinate negli obiettivi nazionali. Esse sono precedute da un'analisi quantitativa rigorosa per l'individuazione delle priorità di politica economica e le aree di *policy* critiche[1]. Anche grazie a questa base analitica robusta e trasparente, le riforme attuate dall'Italia si possono ritenere rispondenti pienamente agli obiettivi comunitari ma anche alle priorità del paese.

L'ANALISI DEL *LISBON ASSESSMENT FRAMEWORK* (LAF) E I 'COLLI DI BOTTIGLIA' DELL'ITALIA

La metodologia sviluppata nell'ambito del Lisbon Assessment Framework (LAF) *ha svolto un ruolo significativo nell'individuazione delle priorità di politica economica e le aree di* policy *critiche dei Paesi Membri, contribuendo alla definizione dei 'colli di bottiglia' su cui intervenire per migliorare la posizione di ciascun paese nei confronti dell'EU15. In particolare, per l'Italia la Commissione Europea ha analizzato le componenti del PIL che contribuiscono negativamente alla crescita sia in termini assoluti sia in relazione alla media UE15. Quest'analisi evidenzia come il significativo rallentamento dell'economia italiana degli ultimi anni sia dovuto sostanzialmente alla permanenza di aspetti critici nelle componenti strutturali della crescita, come alcuni elementi di rigidità nel mercato del lavoro e l'ancora basso grado di competizione nel mercato dei prodotti. Tali criticità si sono manifestate nonostante gli interventi degli ultimi anni (soprattutto quelli sull'istruzione e sul mercato del lavoro) abbiano sicuramente agito nella direzione di accrescere la partecipazione al lavoro e di ridurre il tasso di disoccupazione, seppure in misura minore rispetto agli altri paesi europei.*

Nel periodo 2001-2009, il PIL italiano si è gradualmente allontanato della media europea, con una crescita media annua inferiore di quasi un punto percentuale, ampliando progressivamente il gap con UE15. Anche il livello e il tasso di crescita del PIL pro capite sono al di sotto della media UE15.

Tale performance è dovuta principalmente a una bassa produttività e ai differenziali territoriali di crescita. Il problema della produttività è largamente dovuto a una ridotta crescita della produttività totale dei fattori (TFP) e, in misura inferiore, al basso contributo del capital deepening. *Un*

[1] Sulla base della metodologia del *Lisbon Assessment Framework* (LAF), sviluppato nell'ambito del *Lisbon Methodology Working Group* del Comitato di Politica Economica della Commissione Europea.

altro fattore che ha contribuito a tale debole performance *è certamente il basso livello della 'qualità del lavoro' (in questo esercizio misurata dal livello iniziale di istruzione della forza lavoro).*

Nel periodo 2001-2009 la TFP ha contribuito positivamente alla crescita in EU15, mentre in Italia ha fatto registrare una contrazione dell'1,0 per cento all'anno, risultando l'elemento critico più eclatante. La riduzione della TFP potrebbe parzialmente scontare gli aspetti strutturali del mercato del lavoro in termini di partecipazione giovanile, ore medie lavorate e 'qualità del lavoro', dovuta alla specializzazione dell'Italia nei prodotti a tecnologia medio-bassa.

Anche la componente demografica non agevola la crescita dell'Italia, data la consistente contrazione della popolazione in età lavorativa e della popolazione nativa, sebbene quest'ultima sia compensata dalla migrazione netta, la quale è tuttavia caratterizzata da un basso livello d'istruzione.

Per quanto riguarda le componenti del mercato del lavoro, l'Italia ha mostrato tassi di variazioni migliori di EU15 con riferimento ai tassi di partecipazione oltre i 25 anni, per i quali, comunque, permane uno svantaggio rispetto all'Europa, e al tasso di disoccupazione, per cui, invece, si rafforza il vantaggio. Questi progressi sono stati in parte compensati dalla peggiore performance in termini di ore medie lavorate pro capite e di partecipazione giovanile, per cui l'Italia ha mostrato un certo indebolimento della sua posizione.

Il contributo del capitale alla crescita, invece, è aumentato nel periodo 2001-2009, ma a un passo più lento rispetto ai Paesi EU15 e attestandosi a un livello più basso della media europea nel 2009. La 'qualità del lavoro' è lievemente migliorata nel periodo in esame, ma è ancora sotto la media europea.

Un altro fattore cruciale per la bassa performance nazionale è il forte divario esistente tra le Regioni italiane; infatti, nel Centro-Nord il livello pro capite del PIL è superiore a quello medio EU15, mentre nel Sud esso si attesta intorno al 60 per cento. D'altra parte, anche le componenti demografiche, i cui effetti sono complessivamente negativi sulla crescita, manifestano pronunciate differenze territoriali.

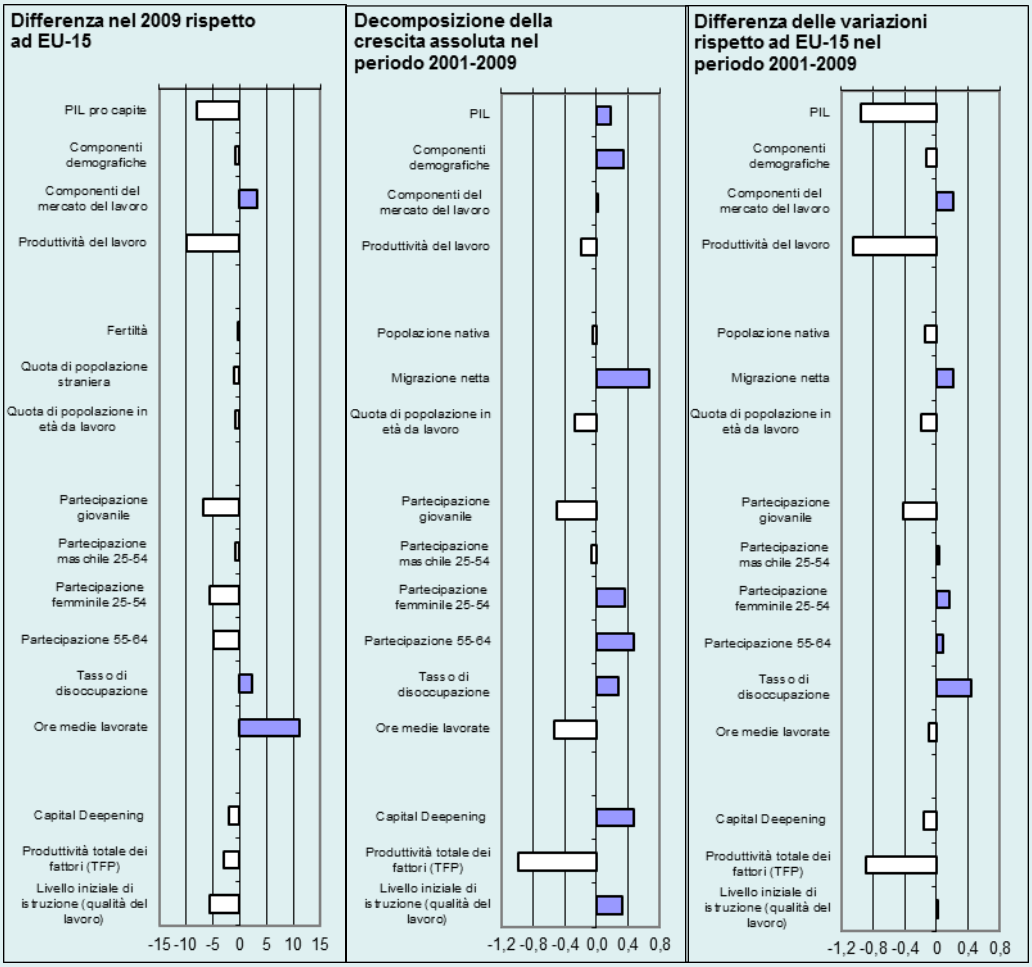
Performance relative delle componenti del PIL (rispetto alla media UE-15) – 2009

	Punteggi della decomposizione del PIL		Contributi assoluti alla crescita annua
	Livello	Crescita	
Componente demografica	-6	-2	0,3
Fertilità / Popolazione nativa	-10	-6	0,0
Quota di popolazione straniera / Migrazione netta	-4	6	0,7
Quota della popolazione in età lavorativa	-5	-11	-0,3
Componente del mercato del lavoro	4	7	0,0
Partecipazione giovanile	-15	-21	-0,5
25-54 Partecipazione maschile	-17	3	-0,1
25-54 Partecipazione femminile	-21	7	0,4
55-64 Partecipazione	-14	5	0,5
Tasso di disoccupazione	4	14	0,3
Ore medie lavorate	11	-6	-0,5
Componente della produttività del lavoro	-8	-19	-0,2
Capital Deepening	-4	-8	0,5
Produttività totale dei fattori	-4	-17	-1,0
Livello di istruzione iniziale dei lavoratori (qualità del lavoro)	-18	0	0,3
PIL procapite (livello) / PIL (crescita)	-8	-13	0,2

Fonte: Commissione Europea, LAF *Database*.

Il confronto dei risultati del LAF con le indicazioni e gli obiettivi decisi in sede nazionale e internazionale (UE e OCSE) non è facile; questa difficoltà di comparazione induce a formulare giudizi e conclusioni con estrema cautela.

Differenziali e fonti di reddito e crescita



Fonte: Commissione Europea, LAF *Database*.

In base alle risultanze del LAF, l'Italia si posiziona, in termini di livelli, al di sotto della media europea, ma si possono apprezzare anche vari miglioramenti rispetto a EU15: dal lato della domanda di lavoro, migliorano le politiche di contrattazione salariale; dal lato dell'offerta, un significativo miglioramento è ravvisabile nelle politiche attive del lavoro, nelle politiche relative all'offerta di lavoro delle donne e dei lavoratori anziani, nonché relativamente al mismatch *del mercato del lavoro, per le quali l'Italia si colloca, oltretutto, in linea o al di sopra della media europea. Un lieve miglioramento si registra anche nell'ambito delle politiche sulla tassazione volte a favorire la domanda di lavoro, accompagnato, tuttavia, da un livello lievemente inferiore rispetto ai partner europei. La* performance *risulta invece negativa per le politiche mirate all'incremento delle ore di lavoro e quelle per l'immigrazione e l'integrazione; tuttavia i livelli non destano preoccupazione, in quanto rientrano nella media.*

Nell'ambito del mercato dei prodotti, l'Italia si posiziona in generale al di sotto della media europea, con peggioramenti in termini di performance *relativamente alle politiche per la promozione della concorrenza e di un ambiente imprenditoriale favorevole, sia in termini di barriere all'imprenditorialità, sia in termini di* start-up*, mentre non si registrano progressi per la*

regolazione specifica dei settori, per il cui ambito l'Italia resta lievemente al di sotto del benchmark.

Le politiche per il mercato finanziario e l'accesso alla finanza non presentano miglioramenti e permangono sotto il livello europeo. Dinamica contraria si rileva per l'integrazione del mercato, misurata come apertura del commercio e degli investimenti, il cui livello, peraltro, rientra nella media europea.

*Il settore delle politiche rivolte all'innovazione evidenzia miglioramenti in quasi tutte le aree (*R&S*, innovazione e istruzione e formazione permanente), pur permanendo un gap rispetto a UE15; nell'ICT, invece, vi è un consistente peggioramento, tuttavia il livello rimane nella media. Infine, relativamente alle condizioni macroeconomiche, la tendenza e la sostenibilità della finanza pubblica mostra un miglioramento che si accompagna a un livello in linea con la media europea.*

Analisi della *performance* delle aree di *policy*-2009

Politiche - Punteggi aggregati per l'Italia	Valutazione basata sugli indicatori (LAF) rispetto ad EU-15	
	Livello	Variazioni
MERCATO DEL LAVORO		
Politiche attive del lavoro**	-4	2
Rendere conveniente il lavoro. Interazione tra il sistema di tassazione e quello dei benefici***	-2	-1
Tassazione del lavoro per stimolare la domanda di lavoro ***	-5	1
Protezione del lavoro e segmentazione del mercato del lavoro**	-4	-3
Politiche per l'incremento delle ore di lavoro***	11	-2
Misure specifiche per l'offerta di lavoro delle donne***	-1	4
Misure specifiche per l'offerta di lavoro degli anziani***	-3	2
Contrattazione salariale e politiche di fissazione dei salari**	-3	4
Moderazione salariale	*-6*	*-4*
Differenziazione salariale	*1*	*12*
Politiche di immigrazione ed integrazione***	-2	-10
Mismatch del mercato del lavoro e mobilità del lavoro**	5	13
REGOLAZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI E DEI CAPITALI		
Politiche per la promozione della concorrenza*	1	-4
Regolazione specifica dei settori (telecomunicazioni ed energia)**	-5	0
Sub-aggregato I: telecomunicazioni	*-3*	*-6*
Sub-aggregato II: energia	*-7*	*7*
Sub-aggregato III: altro		
Ambiente competitivo - Barriere regolatorie all'imprenditorialità**	-11	-5
Dinamica imprenditoriale - Condizioni si start-up***	-11	-14
Mercati finanziari ed accesso alla finanza*	-5	0
Sub-aggregato I: concorrenza-efficienza	*-8*	*0*
Sub-aggregato II: integrazione dei mercati finanziari	*-4*	
Sub-aggregato III: concorrenza sui mercati finanziari	*0*	
Integrazione del mercato - apertura del commercio e degli investimenti**	-3	2
INNOVAZIONE E CONOSCENZA		
R&S ed innovazione***	-9	5
ICT**	-3	-9
Istruzione e formazione permanente***	-8	4
Sub-aggregato I: istruzione	*-8*	7
Sub-aggregato II: formazione permanente	-7	-9
CONDIZIONI MACROECONOMICHE		
Tendenze e sostenibilità della finanza pubblica ***	-2	3

Nota 1: Questa tavola presenta il punteggio aggregato per ogni politica, consiste in un media ponderata degli indicatori della lista breve. I punteggi per I singoli indicatori sono calcolati come segue: 10 * (indicatore-media del *benchmark*)/deviazione *standard* del *benchmark*. I risultati indicano il livello per l'ultimo anno disponibile e i progressi realizzati (variazioni). Quindi, un punteggio di 10 significa che il valore dell'indicatore è superiore di una deviazione *standard* rispetto alla media del *benchmark*. La politica è considerata *underperforming* se il punteggio aggregato è inferiore a -4. Il *benchmark* può essere UE-15 o UE-27.

V.1 GLI IMPEGNI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE

Mercato del lavoro

L'Italia ha individuato gli obiettivi nazionali in materia di occupazione e lotta alla povertà al 2020. L'obiettivo nazionale per quanto riguarda il tasso di occupazione (20-64 anni) è stato posizionato nell'intervallo tra il 67 per cento e il 69 per cento, in coerenza con il traguardo programmatico medio del 75 per cento relativo all'Unione Europea per il 2020. Questo obiettivo è significativamente superiore a quello registrato dall'Italia nella media del 2010 (61,1 per cento). Nella fissazione del *target* nazionale si è tenuto conto del livello di partenza dell'indicatore e dell'esigenza di conseguire concreti miglioramenti anche sul fronte della produttività. L'identificazione di quest'obiettivo dipenderà ovviamente anche dall'intensità della crescita economica. In termini di posti di lavoro, l'obiettivo si potrà tradurre in un aumento complessivo dell'occupazione nel periodo 2010-2020 di circa 1,7 milioni di unità.

Con le cautele che derivano dalla fissazione di sub-obiettivi, il Governo conta di conseguire nel decennio 2010-2020 una crescita del tasso di occupazione femminile doppia rispetto a quella maschile, un significativo incremento del tasso di occupazione giovanile e una sostanziale riduzione del tasso di disoccupazione. Questi obiettivi sono sottoposti a continuo monitoraggio e comunque saranno valutati ed eventualmente rivisti nel 2015, a metà del percorso.

Per conseguire l'obiettivo occupazionale è importante il proseguimento della stretta collaborazione tra Governo, Regioni e Parti sociali, ciascuno per le parti di propria competenza, secondo linee di azione condivise. In questo quadro particolare importanza, almeno per il prossimo triennio, rivestono le azioni per innalzare l'occupazione giovanile e femminile, con specifica attenzione al Mezzogiorno; per aumentare la qualità del capitale umano; per accrescere la produttività.

Ciò significa che il Governo e le Regioni, come già indicato nell'Accordo sulla formazione del 2010, pongono l'azione sulla formazione e sul miglioramento delle competenze quale obiettivo strategico di ogni azione legislativa e di ogni azione di politica attiva. La formazione gioca un ruolo importante sia per quanto riguarda le nuove generazioni che accedono al mercato del lavoro sia per la forza lavoro interessata dai processi di ristrutturazione e riorganizzazione. Il disallineamento formativo, tra bisogni delle imprese e del mercato e competenze della persona, è oggi un ostacolo determinante nell'accesso all'occupazione. Per ovviare a questo problema, Governo, Regioni e Parti sociali intendono rafforzare l'integrazione tra sistema educativo e sistema produttivo, rendendo più trasparente il mercato del lavoro, facile l'inserimento lavorativo, flessibile la mobilità occupazionale.

A questa politica si affianca una completa opera di revisione e semplificazione del quadro normativo, in coerenza con i principi della *flexicurity* ('Statuto dei Lavori'), un uso più efficiente del sistema degli ammortizzatori sociali – oggi sostanzialmente estesi a tutte le aziende e alla quasi totalità dei lavoratori, la previsione di adozione a livello aziendale di percorsi di *opting out* dalla della contrattazione. Il collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive, con un efficace sistema di orientamento e riqualificazione legato a un effettivo sistema sanzionatorio, verrà consolidato, anche a livello territoriale.

Il Governo è assolutamente consapevole che la crescita dell'occupazione a livello nazionale potrà avvenire con un recupero di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno. Infatti, se per quattro Regioni del Centro Nord è già raggiunto l'obiettivo europeo del 67

per cento, e per altre tre Regioni, sempre del Nord, il traguardo europeo è a portata di mano, il divario del Mezzogiorno, preso nel suo complesso, resta elevato, anche se con evidenti differenze tra Regione e Regione.

In questa area territoriale, di dimensioni geografiche e di popolazione incomparabili con altre regioni europee, per conseguire significativi incrementi occupazionali occorre coniugare la crescita economica con un *mix* di politiche coordinate e interventi specifici con particolare riguardo alle donne e ai giovani. Le azioni d'intervento dovranno prevedere, dunque, semplificazioni normative e riduzioni contributive/fiscali (credito di imposta per nuove assunzioni), in coerenza con la normativa europea, per opportune tipologie contrattuali che sono più adeguate per l'inserimento lavorativo dei giovani e delle donne, soprattutto per quelle che integrano formazione e lavoro (e possono concorrere a ridurre la dispersione scolastica). Il contratto di apprendistato si configura come lo strumento più robusto per conseguire quest'obiettivo. Allo stesso tempo, il Governo è intenzionato a ridurre la quota di lavoro irregolare o sommerso in queste Regioni, attraverso una combinazione di azioni più intense di vigilanza e repressione e di politiche promozionali per l'emersione, quali l'utilizzo del lavoro accessorio.

Gli obiettivi di consolidamento del bilancio pubblico impongono che queste politiche si svolgano in un quadro di risorse pubbliche limitate. Governo e Regioni sono impegnati per un utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie disponibili che sia orientato al conseguimento di risultati misurabili. Nello stesso tempo vi è un comune obiettivo per un uso più efficiente delle risorse comunitarie che provengono dal FSE, che devono essere messe in concorrenza con le risorse nazionali, la cui accessibilità è certamente migliorata nell'ultimo biennio ma che rimangono sottoposte a regimi di autorizzazione amministrativa eccessivi e non sempre rivolti al risultato finale. Per questo l'Italia rimane intenzionata ad agire per ulteriori semplificazioni nell'utilizzo di queste risorse anche per i prossimi anni.

Governo, Regioni e Parti sociali hanno cercato (con due differenti accordi dedicati alla gestione degli ammortizzatori sociali e al rafforzamento della formazione) di contenere l'impatto sociale della crisi economica.

Gli interventi a sostegno del reddito (ordinari, straordinari, in deroga) hanno svolto un ruolo chiave, nella misura in cui assicurano un reddito ai lavoratori, impediscono la perdita del capitale professionale delle imprese ed evitano effetti depressivi sui consumi. L'adozione di forme innovative e sperimentali di tutela, le politiche di attivazione e la valorizzazione della bilateralità sono innovazioni efficaci già nel breve termine che preparano un diverso e ancora più efficace assetto degli ammortizzatori sociali che potrà essere conseguito in una situazione di maggiore disponibilità del bilancio pubblico.

Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro[2]. Con l'accordo del febbraio 2009 sugli ammortizzatori in deroga tra Governo e Regioni sono state accresciute le risorse per le tutele economiche e le politiche attive al fine di fronteggiare l'emergenza. Con il concorso del FSE, sono stati stanziati 8 miliardi per il biennio 2009-2010. L'accordo è in fase di proroga anche per il 2011, con una maggiore attenzione alle politiche attive e alla gestione attiva dei processi di riqualificazione e riconversione produttiva. Elemento chiave in questa fase economica è la

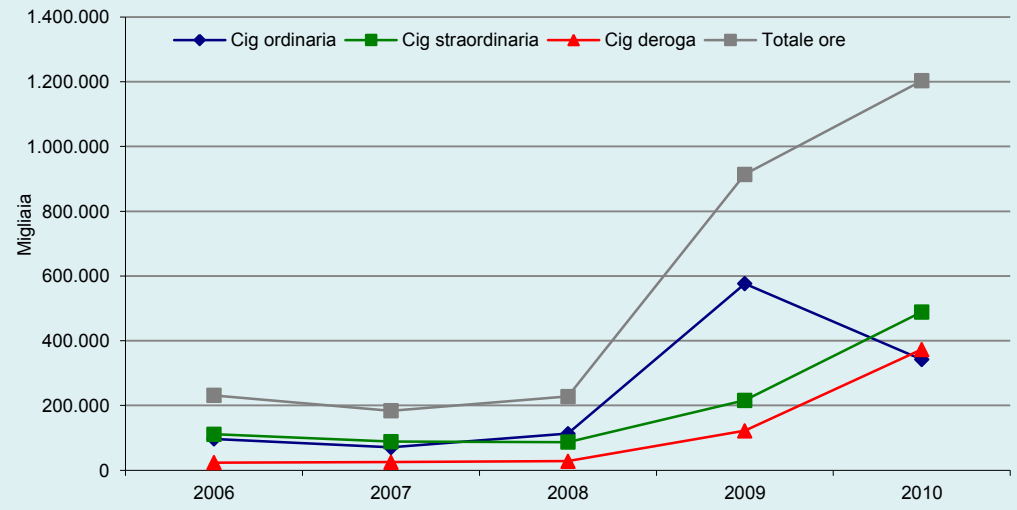
[2] Eurostat-LMP categorie 8-9;
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy.

maggiore condizionalità adottata nella prestazione di sostegno al reddito al lavoratore rispetto al suo comportamento attivo (accettazione di un'offerta di lavoro congrua, partecipazione a politiche attive).

Il Governo valuterà gli esiti delle misure introdotte a titolo sperimentale nella fase di crisi per esercitare la delega contenuta nel 'Collegato lavoro'[3], compatibilmente con le condizioni della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la cassa integrazione le ore autorizzate sono cresciute tra il 2009 ed il 2010 del 32 per cento per effetto di una riduzione delle ore di cassa integrazione ordinaria del 41 per cento e di una crescita di quella straordinaria, comprensiva degli interventi 'in deroga' del 155 per cento (vedi Fig. V.1). Gli ultimi dati, relativi al I trimestre 2011, segnalano il permanere di una situazione difficile anche se appare una relativa discesa dei tassi di utilizzo.

FIGURA V.1: CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI – ORE AUTORIZZATE ANNI 2006-2010



Fonte: INPS.

Nell'estate 2010 è stato varato il Piano triennale per il lavoro che individua tre priorità:

– La lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro. Il Governo intende perseguire questi obiettivi con una duplice strategia: azioni di vigilanza selettiva e modifica dei sistemi sanzionatori al fine di accrescerne l'efficacia, da una parte, e promozione del lavoro accessorio, dall'altra.

  L'intensificazione dell'attività di vigilanza e lo scambio d'informazioni tra gli enti preposti stanno dando risultati apprezzabili. Migliora la capacità degli uffici preposti di individuare preventivamente le aziende con irregolarità (2/3 delle aziende ispezionate). Nel 2010 è aumentato del 27 per cento - 57.000 rispetto ai 45.000 del 2009 – il numero dei lavoratori 'in nero' scoperti con l'attività di vigilanza.

[3] L. n. 183/2010.

Si stanno rivelando positive anche le azioni di promozione all'emersione, condotte con la diffusione del lavoro intermittente e del lavoro accessorio (tra agosto 2008 e ottobre 2010 sono stati venduti '*voucher*' per un valore complessivo di 100 milioni);

– Il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà. Le azioni chiave sono state la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva (a seguito dell'accordo del gennaio 2009 che promuove la contrattazione decentrata) e i provvedimenti tesi a legare maggiormente la dinamica dei salari alla produttività.

  A novembre 2010, il Ministro del Lavoro ha presentato alle Parti sociali una bozza di disegno di legge delega sullo Statuto dei lavori, auspicando la definizione di un avviso comune tra le parti che consenta di produrre un testo da sottoporre poi al Consiglio dei Ministri e al Parlamento. Si tratta del primo passo verso una riforma complessiva della legislazione del lavoro, con finalità di razionalizzazione e semplificazione delle leggi attualmente in vigore. L'obiettivo è di identificare, sulla base della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali U.E., un nucleo di diritti universali e indisponibili per tutti i lavoratori dipendenti, compresi i lavoratori a progetto e le mono-committenze. Le tutele non comprese tra i diritti universali potranno essere affidate e rimodulate grazie alla contrattazione collettiva e potranno essere definite nelle aziende e nei territori con intese anche in deroga alle norme di legge e valorizzando il ruolo degli organismi bilaterali. Quanto agli ammortizzatori sociali, il disegno di legge ne dispone la combinazione con interventi di politica attiva, facendo particolare attenzione alla valorizzazione di percorsi formativi per competenze e in ambiente produttivo.

  L'art. 53 della Legge di Stabilità 2011[4] assicura anche per l'anno in corso benefici economici per i lavoratori e per le imprese attraverso la detassazione e la decontribuzione delle retribuzioni legate agli incrementi di produttività del lavoro nell'ambito della contrattazione collettiva decentrata. È ampliata la platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e della tassazione agevolata dei redditi. La detassazione al 10 per cento troverà applicazione nel 2011 nei limiti di 6000 euro lordi per i lavoratori con un reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro l'anno. Lo sgravio contributivo per il 2010, stante il limite per le erogazioni ammesse al beneficio del 2,5 per cento della retribuzione contrattuale, è determinato nel 25 per cento dei contributi dovuti dal datore di lavoro ed è totale per il lavoratore. Il limite di spesa di questa seconda politica per il 2011 è di 650 milioni. La decontribuzione e la detassazione dei premi di risultato dovrebbero accrescere il numero delle imprese in cui si stipula il contratto di secondo livello.

– Lo sviluppo delle competenze per l'occupazione e il reimpiego. Le azioni chiave sono: un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure; l'azienda come luogo di formazione; l'istituzione della figura dei valutatori indipendenti: la ricerca di un

[4] L. n. 220/2010.

maggiore raccordo tra sistema formativo ed esigenze del sistema produttivo; il rilancio dell'apprendistato e dei tirocini. In quest'ambito è stato raggiunto un importante accordo tra Governo, Regioni e Parti sociali il 18 febbraio 2010 sulle linee guida in materia di formazione professionale. Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ritiene che la bilateralità possa svolgere efficacemente e con la necessaria flessibilità questo ruolo. Questi cambiamenti richiedono il potenziamento delle funzioni di monitoraggio, l'analisi della domanda di lavoro e dei fabbisogni di competenze (a breve e a medio termine). In questo senso va la ricerca di maggiori sinergie tra l'indagine sui posti vacanti ISTAT, il Progetto Excelsior di UnionCamere (con dati disaggregati a livello territoriale e con cadenza trimestrale), lo sfruttamento dei dati amministrativi del Ministero del Lavoro, dall'INPS e dalle Regioni e il potenziamento delle banche dati sulla domanda e sull'offerta di lavoro a livello nazionale e regionale. Il tutto reso trasparente mediante la progressiva implementazione del sito *web* 'Cliclavoro', il nuovo portale del sistema lavoro Italia.

Le Regioni attueranno gli interventi contenuti nei propri piani anticrisi basati su azioni 'di sistema' e su una *governance* territoriale coordinata delle misure e delle politiche della formazione e del lavoro. Gli obiettivi sono di rispondere al mantenimento dell'occupazione, alla ricollocazione dei lavoratori espulsi dai cicli produttivi nonché di sostenere la competitività delle imprese. Le politiche attive sono collegate alle attività di sostegno al reddito, prevedono interventi personalizzati, la presa in carico degli individui e la responsabilizzazione degli attori attraverso lo strumento del patto di servizio. Gli interventi di politica attiva del lavoro sono cofinanziati dal FSE, negli assi dedicati alle politiche di occupazione e adattabilità.

All'interno della strategia generale per l'occupazione l'incremento del tasso di occupazione delle donne riveste un ruolo chiave[5]. Il Governo ritiene che occorra agire sul versante delle convenienze, anche prevedendo incentivi mirati all'assunzione nel Mezzogiorno (contratti d'inserimento) senza trascurare gli interventi per la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro 'Italia 2020' presentato nel 2009 dai Ministri del Lavoro e delle Pari Opportunità è finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli dedicati alla cura della famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro. Le misure beneficiano in larga parte del cofinanziamento del FSE. In questa direzione deve essere intesa anche la recente modifica del regime previdenziale delle donne che lavorano nell'Amministrazione Pubblica. La misura dovrebbe favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'allungamento delle loro carriere nel settore pubblico.

A integrazione di tale Programma, il Ministero per le Pari Opportunità ha adottato ad aprile 2010 il Piano per la Conciliazione, frutto di un'intesa fra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali. Tale intesa mira a creare un sistema d'interventi, a livello centrale e locale, finalizzati a favorire la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro

[5] L'analisi dei flussi recenti del mercato del lavoro mostra che la performance delle donne (in termini di dinamica) tende a essere migliore anche nella crisi in corso di quella dei maschi.

nonché a potenziare i meccanismi e gli strumenti che consentano alle donne la permanenza o il rientro e il reinserimento nel mercato del lavoro.

Il 7 marzo 2011 le Parti Sociali hanno siglato al Ministero del Lavoro un avviso comune sulle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, con l'obiettivo primario di sostenere la crescita dell'occupazione femminile. L'intesa richiama l'importanza di una modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro, tanto nell'interesse dei lavoratori che dell'impresa e sottolinea il ruolo della contrattazione di secondo livello. Essa prevede l'attivazione di un tavolo tecnico che verificherà la possibilità di adottare le buone pratiche di conciliazione da sostenere e diffondere in sede di contrattazione e dovrà terminare i suoi lavori entro novanta giorni.

Un ostacolo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro è dato dall'insufficiente funzionalità della rete dei servizi per il lavoro. In questa chiave il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno promosso un nuovo sistema per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, denominato 'Cliclavoro', fondato sulle capacità della rete internet di essere al servizio delle politiche attive del lavoro. Il nuovo portale, realizzato a ottobre 2010, garantirà a tutti gli operatori del 'sistema lavoro' un accesso semplice ed immediato ad un catalogo completo e dettagliato di informazioni e servizi per il lavoro.

Una specifica linea di attività è dedicata alla realizzazione delle rilevazioni ricorrenti dei fabbisogni professionali su base territoriale e settoriale (sinergie con '*New SkiIls for New Jobs*') sostenute da una cabina di regia nazionale, a partire dal progetto Excelsior, degli Osservatori locali sul mercato del lavoro basati sul concorso di competenze scientifiche e di partenariato sociale e lo sviluppo dei servizi di *placement* nelle Università e scuole superiori. Sinergie e accordi in questo senso sono già stati realizzati con Regioni, Province, Associazioni, con il MIUR.

La difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro è una delle principali criticità su cui intervenire per contrastare i crescenti tassi di disoccupazione, la dispersione scolastica e i bassi tassi di occupazione giovanili. In sintonia con le due iniziative '*New skills for new jobs*' e '*Youth on the move*' sarà diffuso l'impiego del metodo di apprendimento 'per competenze' in situazione lavorativa in luogo di quello 'per discipline separate' in situazione scolastica, la rivalutazione dell'istruzione-formazione tecnico-professionale, il coinvolgimento delle imprese, singole o associate, nelle attività educative e formative, l'accesso degli inoccupati a tirocini d'inserimento, il rilancio dei corsi d'istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS) e dei contratti di apprendistato (legge Biagi), privilegiando l'apprendimento nell'impresa, la rivisitazione degli *stage*, l'accreditamento di 'valutatori' indipendenti in grado di certificare le effettive competenze dei lavoratori comunque acquisite.

Le politiche attive del lavoro, compresa la promozione dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, devono puntare a rendere più occupabili i lavoratori con basse qualifiche e competenze attraverso una formazione lungo tutto l'arco della vita che risponda maggiormente ai fabbisogni delle imprese. In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, si pone un particolare accento sulle politiche di promozione, riconoscimento e validazione delle competenze acquisite attraverso percorsi formativi di carattere formale e non-formale. Il raggiungimento di tale obiettivo potrà essere conseguito anche attraverso il rafforzamento di politiche per la mobilità di giovani, studenti e lavoratori, quale strumento per lo

sviluppo di abilità ed esperienze che rafforzino l'autonomia e lo spirito imprenditoriale delle giovani generazioni.

Le Regioni e le Province autonome attuano un'ampia gamma di misure per l'occupazione. La programmazione FSE 2007-2013 conferma che la qualificazione dei servizi per il lavoro e lo sviluppo di competenze professionali rispondenti alla domanda espressa dal sistema produttivo sono una priorità delle Regioni. Le aree d'intervento riguardano la definizione di *standard* di qualità dei servizi, la costruzione di sistemi regionali basati sull'integrazione tra pubblico e privato attraverso i regimi di accreditamento e di autorizzazione, l'implementazione dei sistemi informativi nazionali e territoriali del lavoro e la validazione di procedure per la valutazione dei servizi. Un tema cardine della programmazione 2007-2013 è anche la costruzione di un sistema nazionale di *standard* minimi professionali e di certificazione delle competenze in attuazione dell'*European Qualication Framework*' (EQF).

Nei programmi delle Regioni sono presenti azioni per i giovani con contratto di lavoro atipico che riguardano il rafforzamento delle competenze e il sostegno nei periodi di disoccupazione/transizione in un'ottica di *flexicurity*. Fino al 2012 le Regioni saranno impegnate nell'attuazione del 'Programma nazionale di riqualificazione professionale e reinserimento occupazionale dei lavoratori a progetto'. Le Regioni dedicano particolare attenzione anche alle misure che promuovono la permanenza nel mercato del lavoro dei soggetti non più giovani espulsi dalle imprese in crisi attraverso interventi di riconversione delle competenze. Le Regioni prevedono interventi a sostegno dell'imprenditorialità dei giovani e dei disoccupati indennizzati. Un'altra linea d'intervento presente nei programmi delle Regioni è l'azione di contrasto del lavoro irregolare. In considerazione del crescente rilievo della consistenza e dei flussi migratori, le Regioni potenzieranno i servizi rivolti agli immigrati anche al fine di favorire la loro mobilità territoriale. In tale quadro saranno consolidate le procedure per il riconoscimento dell'esperienza professionale maturata nei paesi di provenienza, in attuazione delle disposizioni del D.Lgs. 206/2007. Le misure per favorire la conciliazione tra lavoro e vita privata sono oggetto di una specifica linea d'intervento dei Piani Operativi Regionali. Le classi primavera integrano l'offerta costituita dagli asili nido e dalla scuola dell'infanzia e puntano a favorire la permanenza o il rientro delle donne nel mercato del lavoro. Previste in forma sperimentale nel 2007, grazie al successo riscontrato sul territorio, fanno ora parte dell'offerta formativa sul territorio.

Le statistiche recenti mostrano che la strategia di riforma unitamente alla liberalizzazione del cumulo tra redditi da pensione e da lavoro[6] inizia a produrre effetti anche per quanto riguarda il tasso di occupazione dei meno giovani.

[6] L. 133 del 2008.

L'UTILIZZO DEI FONDI COMUNITARI PER L'OCCUPAZIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE

L'obiettivo dei programmi comunitari in questo ambito è quello di sostenere lo sviluppo dell'occupazione e migliori posti di lavoro, promuovendo una società inclusiva e 'sicura' per conseguire le condizioni di contesto necessarie a favorire una crescita durevole. Le risorse programmate a tal fine nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ammontano a circa 7,4 miliardi: 3,5 dedicati all'obiettivo lavoro e occupazione e 3,8 miliardi per l'inclusione sociale. In quest'ultimo ambito, 2,3 miliardi sono finalizzati a favorire l'inclusione nel mercato del lavoro delle donne (con la realizzazione e/o il potenziamento dell'accesso ai servizi e agli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e con lo sviluppo di politiche di parità e d'imprese al femminile) e dei soggetti svantaggiati, quali migranti e minoranze etniche (con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento del lavoro). Mentre i restanti 1,5 miliardi sono rivolti al miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi socio-sanitari e ad assicurare migliori condizioni di sicurezza per cittadini e imprese nei contesti con maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali (in particolare nelle quattro Regioni della Convergenza).

Gli interventi finora attivati sul fronte del lavoro e occupazione sono per lo più volti all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro e in seconda istanza ad azioni di ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Sul fronte degli interventi attivati nel campo dell'inclusione sociale essi sono volti a realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio[7] *e comprendono anche azioni di* e-inclusion *per facilitare l'accesso ai servizi dei soggetti a rischio di marginalità e azioni a sostegno dell'economia e delle imprese sociali. Puglia, Basilicata e Calabria hanno anche promosso interventi di potenziamento dell'offerta di servizi sanitari.*

*Le Regioni hanno investito risorse anche nella realizzazione di servizi sanitari on-line (*e-health*, telemedicina e tele assistenza) e nella diffusione di nuove tecnologie domotiche a favore di categorie svantaggiate (anziani, diversamente abili), mentre ulteriori risorse sono state destinate ad attività di qualificazione degli operatori dell'economia sociale e del terzo settore anche attraverso specifiche iniziative volte alla promozione di modelli innovativi di organizzazione e gestione di servizi sociali (assistenza domiciliare ai non autosufficienti, gestione di asili nido, servizi di mensa, trasporto di disabili, ecc.).*

Le Regioni dell'Obiettivo Competitività, attraverso gli interventi negli assi 'inclusione sociale' dei propri Programmi operativi, puntano al rafforzamento delle opportunità formative, occupazionali e d'inclusione di soggetti a rischio.

[7] Gli investimenti nel settore delle infrastrutture per i servizi all'infanzia e quelli per la cura agli anziani sostengono i meccanismi di premialità associati agli Obiettivi di Servizio che, come noto, riguardano: i) la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia da aumentare dal 21 per cento del 2004 al 35 per cento nel 2013 e la percentuale dei bambini che usufruiscono dei servizi di cura per l'infanzia da incrementare dal 4 per cento del 2004 al 12 per cento nel 2013; e ii) la percentuale di anziani beneficiari di Assistenza Domiciliare Integrata da incrementare dall'1,6 per cento del 2005 al 3,5 per cento nel 2013.

Il contrasto della povertà

Con riferimento agli indicatori che contribuiscono a determinare il livello di povertà, i dati mostrano che la situazione italiana non diverge in misura sostanziale dalla media dell'Unione Europea. La quota di persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali è due punti percentuali più elevata della media dell'Unione Europea. La quota di persone '*severely materially deprived*' e quella delle persone che vivono in famiglie caratterizzate da bassa intensità di lavoro è vicina alla media europea.

Il Governo è convinto che il miglior modo per ridurre la povertà sia promuovere l'occupazione e rimodulare la spesa a beneficio dei *target* di popolazione con i tassi più elevati di povertà[8]. L'Italia riconferma l'obiettivo di riduzione della povertà contenuto nel PNR preliminare del novembre 2010. Questo obiettivo sarà perseguito ricorrendo a trasferimenti economici o a misure equivalenti, con un maggior coinvolgimento degli intermediari sociali nella gestione degli strumenti di contrasto alla povertà e con politiche attive che promuovano l'aumento dei tassi di occupazione dei giovani e delle donne, che sono in molti casi '*second earners*'.

Al fine di contrastare la povertà assoluta, la legge n.10/2011 avvia la sperimentazione di nuove modalità di attribuzione della 'Carta Acquisti' varata nel 2008[9]. L'attuale programma nazionale è rivolto alle famiglie disagiate nelle quali sono presenti persone *over*-65 o bambini di età inferiore ai 3 anni. Con la sperimentazione ora prevista — limitata ai 12 Comuni con oltre 250.000 abitanti (per una popolazione residente pari al 15 per cento del totale nazionale) — si elimina questa distinzione dei beneficiari in base all'età e si innova profondamente la *governance*, cooperando con le associazioni *non profit* che operano nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale in rete con gli Enti locali. La sperimentazione, della durata di 12 mesi, secondo i principi della raccomandazione comunitaria sull'inclusione attiva, prevede, accanto all'erogazione monetaria attraverso una *debit card* utilizzabile sostanzialmente negli esercizi alimentari (uno strumento che è anche veicolo di inclusione finanziaria), un'attività di presa in carico individualizzata da parte dell'associazione volta a favorire un percorso di fuoriuscita dalla condizione di povertà ed esclusione sociale. Le risorse disponibili per la sperimentazione ammontano a 50 miliardi e permetteranno di raggiungere una quota consistente della popolazione in povertà assoluta nelle città coinvolte dalla sperimentazione.

[8] La difficoltà di trovare un lavoro spiega, in molti casi, i livelli elevati di povertà. Quando i giovani e le donne che vivono nelle famiglie povere trovano un'occupazione cambia la condizione del nucleo di appartenenza e non solo quella individuale.

[9] Art. 81 comma 32 del D.L. 112 del 25 giugno 2008 convertito con modificazioni nella L. 133 del 6 agosto 2008.

TAVOLA V.1: RACCOMANDAZIONI *DELL'ANNUAL GROWTH SURVEY* IN MATERIA DI *WELFARE* E MISURE RILEVANTI

Raccomandazioni in materia di *welfare* contenute nell'*Annual Growth Survey*	Provvedimenti e misure rilevanti
Rendere più conveniente il lavoro	1)Detassazione e decontribuzione per imprese e lavoratori (incrementi salariali legati all'andamento della produttività, benefici per le imprese, promozione del lavoro regolare) 2) Liberalizzazione cumulo e lavoro accessorio (per promuovere il lavoro regolare degli anziani) 3) Soluzioni contrattuali e misure per la conciliazione tra lavoro e vita privata (effetti sul lavoro delle donne)
Riformare le pensioni	1) Riforme previdenziali (nuovi coefficienti di trasformazione, decorrenza trattamenti, adeguamento automatico dell'età pensionabile all'aspettativa di vita 2) Liberalizzazione cumulo tra redditi da pensioni e redditi da lavoro
Reinserire al lavoro i disoccupati	1) CIG e contratti di solidarietà 2) Trasparenza mercato del lavoro ('Cliclavoro', sistemi regionali per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro'), monitoraggio della domanda di lavoro e di competenze (*Excelsior*, Istat, etc.), servizi per il lavoro pubblici, privati e '*on-line*' 3) Incentivi economici statali e regionali per le imprese che assumono soggetti appartenenti a determinati gruppi obiettivo (giovani, anziani, donne, portatori di handicap, etc.); 4) Tipologie contrattuali speciali (contratto d'inserimento, apprendistato, contratto a progetto, lavoro accessorio); 5) Formazione e politiche attive, condizionalità delle prestazioni ai comportamenti attivi dei disoccupati indennizzati 6) Dispositivi a sostegno dell'autoimprenditoriarialità giovanile
Mix bilanciato di flessibilità e sicurezza	1) Statuto dei lavori (delega) 2) Estensione temporanea ammortizzatori sociali (campo di applicazione, intensità, durata, deroghe) e azioni formative integrate, 3) Riordino ammortizzatori sociali, incentivi, apprendistato, servizi per l'impiego, incentivi (deleghe); 4) Azione di contrasto della povertà (assegno sociale, carta Acquisti) 5) Misure che favoriscono la conciliazione tra lavoro e vita privata;

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

V.2 R&S E INNOVAZIONE

In questo settore il Governo è impegnato in uno sforzo generale di riforma, pur tenendo conto del necessario contenimento della spesa pubblica.

Pur non trascurando la presenza d'imprese operanti in settori altamente tecnologici[10], la struttura produttiva del nostro paese, è basata su una prevalenza di piccole e medie imprese (PMI). Queste sono esposte alle sfide sia della competizione globale di prezzo nelle produzioni nazionali tradizionali (tessile, abbigliamento, calzature, mobili, meccanica leggera, prodotti agroindustriali), sia della competizione sleale (soprattutto contraffazioni) per i prodotti del *Made in Italy*. Le politiche per l'innovazione, la ricerca e sviluppo devono tener conto di questi fattori e sono dunque chiamate a sostenere lo sforzo del sistema produttivo nell'innalzamento della qualità dei prodotti e dei processi, tutelandolo per questa via anche da tentativi di concorrenza sleale.

L'azione di *policy* tende quindi a favorire la diffusione delle informazioni e la costruzione di un sistema a rete che coinvolga in modo efficiente imprese, Università e istituti di ricerca. Al contempo, è opportuno tenere conto delle specificità settoriali e dell'effettiva domanda d'innovazione, ma anche delle aree trasversali da cui emergono nuovi bisogni, da soddisfare con soluzioni innovative, come nel caso dello sviluppo

[10] Aerospazio, aeronautica, farmaceutico, biotecnologia, nanotecnologia, energia, trasporti, ICT.

sostenibile e delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione e dal cambiamento climatico.

Il patrimonio nazionale delle competenze scientifiche e tecnologiche è consistente e diffuso. In questi anni, il sistema dell'innovazione ha accompagnato la realtà produttiva del paese diversificando gli approcci e intensificando la propria presenza nei settori di eccellenza con risultati di rilievo sia dal punto di vista di sviluppo tecnologico delle PMI (la cui quota di *export* è in buona parte dovuta al tasso innovativo delle produzioni), sia dal punto di vista della presenza italiana nei campi decisivi della ricerca di base e delle tecnologie abilitanti. Tuttavia, occorre intensificare gli sforzi per accrescere la produttività della ricerca e la sua incidenza nella pianificazione strategica di medio – lungo periodo, per collegare sempre più il sistema nazionale al *trend* di crescita internazionale e per potenziare l'impatto delle medie e grandi imprese italiane nello scenario competitivo globale.

Per questo, va riformata la politica di settore , con particolare attenzione alle due componenti fondamentali :

- la ricerca pubblica, che include le attività delle Università e degli Enti pubblici di ricerca, nonché gli interventi a sostegno della ricerca di base e industriale;
- lo sviluppo di un adeguato volume di investimenti privati, indispensabili al raggiungimento degli *standard* di eccellenza caratteristici dei paesi *leader*.

L'intervento pubblico non è particolarmente distante dalla media europea, attestandosi allo 0,56 per cento del PIL e, tuttavia, l'apporto privato tiene ancora distante l'Italia dagli *standard* dei paesi *leader* nel campo dell'innovazione. Di conseguenza, ferma restando la necessità di qualificare la spesa di parte nazionale e regionale, diventa indispensabile motivare, promuovere e sostenere gli investimenti privati in ricerca, partendo dal presupposto che il rafforzamento degli *asset* immateriali è condizione necessaria per la produzione di valore in un'epoca di cambiamento.

Il miglioramento dell'apporto pubblico, anche diversificando strumenti, modalità d'intervento e fonti di copertura, concorrerà al perseguimento dell'obiettivo minimo di spesa complessiva, pubblica e privata, dell'1,53 per cento del PIL al 2020, stabilito come obiettivo dell'Italia nell'ambito della Strategia Europa 2020. Quest'obiettivo è suscettibile di successiva rivalutazione, sulla base di una verifica intermedia al 2014 dei risultati conseguiti e della riscontrata evoluzione della domanda.

A tal fine i principali strumenti dell'azione di Governo sono:

- Attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, già approvato dal CIPE, per allineare la spesa italiana per la ricerca alla media europea, mediante la realizzazione delle azioni previste dal programma e dai quattordici 'Progetti-Bandiera' identificati con il contributo della comunità scientifica e imprenditoriale e i cui capofila sono individuati, volta per volta, in un Ente pubblico di ricerca.
- Utilizzazione e massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività, mediante bandi e avvisi per il finanziamento della ricerca industriale, dei distretti tecnologici e dei laboratori pubblico-privati, e per il rafforzamento della dotazione scientifica[11].

[11] Nel definire le modalità attuative del PON, il MIUR, di concerto con il MISE, ha costituito un apposito Tavolo Tecnico con le Regioni, impegnando anche lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro con le

- Finanziamento premiale di specifici programmi e progetti proposti dagli Enti Pubblici di Ricerca, come previsto dal processo di riforma[12] degli enti stessi; per tale finanziamento, a decorrere dal 2011, è destinata una quota non inferiore al sette per cento del fondo ordinario per enti di ricerca finanziati dal MIUR, crescente negli anni successivi.
- Lancio di bandi per il finanziamento di progetti di eccellenza promossi da giovani ricercatori, nell'ambito del sostegno alla ricerca di base.
- Accesso alle disponibilità della Legge Obiettivo per il co-finanziamento d'infrastrutture e piattaforme tecnologiche, finalizzate alla diffusione della conoscenza e all'erogazione di servizi ad alto contenuto d'innovazione.
- Ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico, in particolare per le piccole e medie imprese, incluso il credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo.
- Potenziamento del ricorso al contributo in conto interessi, anche mediante l'utilizzo del fondo di rotazione della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. E' allo studio una semplificazione delle procedure di accesso che permetta, anche attraverso la partecipazione pubblica a un fondo di garanzia, il tempestivo accesso al credito da parte delle imprese.
- Rafforzamento in chiave anticiclica del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui alla Legge n. 662/1996 al fine di meglio certificare il merito di credito delle imprese beneficiarie.
- Attivazione dello Sportello della ricerca, nonché di opportunità per incentivare il trasferimento tecnologico e la valorizzazione della proprietà intellettuale, anche attraverso fondi di capitale di rischio. In particolare, l'attivazione del Fondo Nazionale Innovazione permetterà alle PMI innovative che brevettano di accedere con maggiore facilità a finanziamenti bancari e al capitale di rischio senza dover fornire garanzie aggiuntive e a tassi d'interesse più vantaggiosi di quelli che una PMI potrebbe spuntare sul mercato.
- Bandi annuali per il sostegno alla diffusione della cultura scientifica e per la contribuzione al funzionamento di enti privati di ricerca.
- Prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e innovazione industriale (Progetti d'innovazione industriale e Fondo innovazione tecnologica) volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del paese (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *Made in Italy*, tecnologie della vita, beni e attività culturali, ambiente, aerospazio, ICT).
- Valorizzazione e diffusione delle opportunità offerte dal Contratto di rete d'imprese, strumento che consente alle piccole e medie imprese di dar vita a collaborazioni anche tecnologiche per superare le difficoltà legate alla piccola

Regioni dell'Obiettivo Convergenza; questa modalità ha consentito una mirata allocazione delle risorse, che ha posto le premesse per l'addizionalità e l'integrazione del PON e dei POR, in una logica di reciprocità e condivisione di merito.

[12] Avviato con il decreto attuativo della legge delega n. 165/2007 (D. Lgs. n. 213/2009).

dimensione, e a investire maggiormente in ricerca e sviluppo, allo scopo di rafforzare la competitività sui mercati nazionali e internazionali.

– Contratti d'innovazione tecnologica che, nel prossimo triennio, potranno favorire lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione nelle imprese e creare nuove opportunità di lavoro per i ricercatori, attraverso una rinnovata alleanza strategica fra imprese, sistema bancario e Stato. Per il finanziamento pubblico agevolato si potrà contare su una prima dote di risorse finanziarie, a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.
– Contratto di Ricerca Strategica, diretto alle grandi e medie imprese e realizza effetti di concentrazione e diffusione sistemica dei risultati. Lo *start-up*, la valutazione e il monitoraggio dei Contratti saranno realizzati dal MIUR con la collaborazione degli Enti pubblici di ricerca e dell'Istituto Italiano di Tecnologia.

Sono stati inoltre di recente pubblicati tre bandi volti a promuovere l'utilizzo dei risultati dei progetti di ricerca in diversi settori che vanno dal manifatturiero, all'energia e ambiente[13], inclusi i servizi alle imprese. Infine, nuova attenzione sarà rivolta a strumenti che agiscono da lato della domanda quali il *public procurement* per l'innovazione, come richiesto anche dalla Commissione Europea nell'ambito della recente Comunicazione 'Unione per l'innovazione'.

Dal lato del personale della ricerca, il disequilibrio esistente fra uomini e donne rappresenta un ostacolo rilevante a una maggiore competitività europea. A oggi solo una quota minima delle posizioni apicali nel mondo della ricerca è occupata da donne. Portare al 25 per cento tale quota, così come indicato dall'UE, consentirebbe di fare un importante passo in avanti sulla via di un reale coinvolgimento femminile nei processi decisionali. Con tale finalità, nel settembre 2010, il Ministero per le Pari Opportunità e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, hanno firmato un Protocollo d'intesa che mira a promuovere e assicurare l'attuazione di politiche di pari opportunità nell'ambito della scienza, della tecnologia e della ricerca scientifica. Attenzione particolare è rivolta al tema dell'avanzamento delle carriere scientifiche delle donne e della diffusione della cultura di genere nel mondo della scuola[14].

Nel 2011 il MIUR continuerà a dare un contributo significativo a tutte le iniziative europee per il sostegno dell'internazionalizzazione dell'attività di R&S, con particolare riguardo al settimo e al futuro Quadro Strategico Comune per la R&S, alle *Joint Technology Initiatives* (JTI), ai progetti previsti dall'art. 185 del Trattato dell'Unione Europea, alle iniziative per la Programmazione Congiunta (*JPI Joint Programming Initiatives*) e ai progetti ERANET.

Oltre a partecipare attivamente a tutte le attività svolte dalle Imprese Comuni[15], l'Italia fornisce anche il relativo supporto finanziario (in particolare per ARTEMIS ed ENIAC e, nel 2011, per l'iniziativa Eurostar dedicata alle PMI e AAL[16]).

[13] Con particolare attenzione all'innovazione per la tutela dell'ambiente, alle biotecnologie, allo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e al risparmio energetico.
[14] A tal fine è istituito un tavolo di concertazione con funzioni di studio, indirizzo, coordinamento e pianificazione di azioni concrete in materia di diritti e pari opportunità nel campo della scienza e della ricerca.
[15] ARTEMIS, ENIAC, CLEAN SKY, IMI e FCH.

Il MIUR continuerà a operare nel Gruppo per la Programmazione Congiunta (GPC), e al fine di individuare tematiche di Programmazione Congiunta d'interesse per l'Italia, è stato istituito un Tavolo di Consultazione interministeriale. A livello europeo, sono state definite dieci iniziative che vedono la partecipazione italiana a vari livelli di responsabilità. Nel decreto di riparto FAR relativo al 2010 e 2011 è stato previsto uno stanziamento di 30 milioni (per contributi in conto capitale) per consentire la partecipazione italiana alle varie iniziative internazionali.

In materia di R&S va, infine, segnalato che il Fondo ordinario per gli enti di ricerca supporta lo sviluppo delle infrastrutture di ricerca a carattere internazionale già esistenti, nonché l'avvio di nuove infrastrutture di prioritario interesse per gli enti medesimi (decreto ministeriale del 24 dicembre 2010).

Infrastrutture a banda larga veloce e ultraveloce

La competizione internazionale obbliga i paesi a dotarsi di un'infrastruttura di rete all'avanguardia, capace di supportare i servizi digitali più evoluti, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europa 2020. È pertanto annoverabile fra le priorità per la crescita economica del Paese il Piano Italia Digitale i cui pilastri fondamentali sono: il Piano Nazionale Banda Larga -finalizzato a ridurre ulteriormente il *digital divide* - e il Piano per le reti di nuova generazione, abilitanti servizi a banda ultra-larga (con velocità oltre i 100 mb/s) al 50 per cento della popolazione italiana.

Grazie al Piano Nazionale Banda Larga, si prevede che il numero di cittadini ancora in *digital divide* si ridurrà a tre milioni a fine 2011 (nel 2008 erano 8 milioni).

Attraverso il Piano per le reti di nuova generazione[17] il Governo investirà nelle *Next Generation Network* (NGN) che rappresentano per l'Italia uno strumento anticiclico per creare lavoro e stimolare la crescita. Tale piano, contrariamente al Piano Nazionale Banda Larga, è focalizzato sulle aree più densamente popolate del paese ed è volto a realizzare, entro il 2020, reti ultraveloci sia su rete fissa, per almeno il 50 per cento della popolazione, sia su rete mobile.

Il progetto si basa su un modello di co-investimento, che unisce gli sforzi di tutti gli *stakeholders*: Governo, Regioni, investitori istituzionali, Regolatori nazionali e operatori di telecomunicazioni realizzeranno un'infrastruttura comune su cui ciascun operatore potrà far passare la propria rete. Il piano è costruito prevedendo un totale recupero del capitale investito nel medio/lungo termine.

A livello legislativo, inoltre, il Governo si è impegnato a creare un contesto normativo favorevole per gli investimenti nella banda larga fissa[18] con l'obiettivo di facilitare, a livello procedurale e amministrativo, la realizzazione delle nuove reti.

Il Piano Nazionale Banda Larga e il Piano per le reti di nuova generazione costituiscono un sostegno diretto all'occupazione stimando l'impiego di circa ventimila persone all'anno per lo sviluppo del progetto (tra ingegneri, progettisti e operai edili).

Inoltre, il Governo ha deciso di anticipare al 2011 la gara per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze in banda 800 MHz, accelerando a tal fine il necessario *switch-off* della televisione analogica. Si tratta di una decisione importante e strategica che ha una

[16] *Ambient Assisting Leaving*
[17] Definito dal Ministro dello sviluppo economico e dai venti principali operatori nazionali nel *Memorandum of Understanding* siglato a novembre 2010.
[18] Leggi 133/2008, 69/2009 e 40/2010.

duplice finalità pubblica: garantire a tutti i cittadini una maggiore qualità del servizio e liberare le risorse frequenziali in banda 800 MHz[19], ora utilizzate per il passaggio al digitale. Dal 1° gennaio 2013 tali frequenze saranno in uso alla telefonia mobile, collocando il nostro paese all'avanguardia in Europa.

IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA REGIONALE ALL'INCENTIVAZIONE DELLA RICERCA E DELL'INNOVAZIONE

I fondi destinati alla ricerca allo sviluppo tecnologico e all'innovazione, nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, ammontano complessivamente a 20,8 miliardi. Di questi, la parte prevalente (12,8 miliardi) è attribuita ad attività di ricerca e sviluppo nei centri di ricerca, alla realizzazione d'infrastrutture per la ricerca, a interventi di trasferimento tecnologico e sostegno alla ricerca industriale; 3,4 miliardi sono destinati allo sviluppo della società dell'informazione nelle imprese e nella PA; circa 2,2 miliardi sono dedicati al sostegno dell'imprenditorialità innovativa; i restanti 2,4 miliardi riguardano interventi rivolti al miglioramento del capitale umano.

Tra gli interventi avviati nell'ambito dei programmi regionali, si segnalano: tredici Poli di Innovazione in regione Piemonte, incentrati su ambiti settoriali specifici; dieci Tecnopoli della Rete Alta Tecnologia in Emilia Romagna, che ospitano laboratori, centri per l'innovazione nell'ambito di diverse piattaforme tecnologiche tematiche; in Calabria uno specifico Programma Integrato Strategico Regionale per la creazione della Rete regionale dei Poli di Innovazione e di un sistema d'integrazione e gestione dei servizi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico.

L'area della Convergenza tratta il tema della società dell'informazione, concentrandosi in particolare sulla diffusione del servizio di connettività a banda larga, sulla digitalizzazione dei sistemi informativi e sull'incremento delle dotazioni tecnologiche nelle scuole e nella PA, nonché sulla sicurezza del territorio.

Le Regioni contribuiscono notevolmente a incentivare la diffusione delle ICT nelle imprese, affiancando le politiche nazionali. In particolare, quasi tutte le Regioni hanno cofinanziato il Piano Nazionale Banda Larga del Governo per azzerare il digital divide*, contribuendo in modo decisivo al completamento del piano.*

Inoltre, molte Regioni si sono già rese disponibili a finanziare anche il Piano del Governo per le Reti di nuova generazione, che sarà sviluppato per macroaree, anche in base alla disponibilità di fondi locali.

V.3 ISTRUZIONE E CAPITALE UMANO

Con specifico riguardo alla valorizzazione del capitale umano, la riforma scolastica – già attuata - e quella universitaria – in corso di attuazione - si collocano nel quadro complessivo d'interventi strutturali pluriennali, coerenti con gli obiettivi europei.

[19] Si tratta di frequenze molto pregiate che – anche ai sensi della decisione della Commissione Europea - devono essere impiegate per scopi strategicamente rilevanti e in particolare per i servizi di comunicazione elettronica mobili in banda larga.

Le riforme del settore educativo contemperano l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione delle risorse con la ridefinizione delle filiere formative a tutti i livelli, dalla scuola all'istruzione superiore.

La complessa azione di riforma del sistema scolastico ha seguito alcune direttrici indicate anche dagli ultimi rapporti OCSE sulla scuola italiana: i) la razionalizzazione e riorganizzazione del sistema[20] ii) il rinnovamento dei programmi e dei contenuti; iii) lo sviluppo della scuola digitale.

La riforma sulla scuola secondaria superiore ha inteso valorizzare i processi di apprendimento, facilitando il passaggio da una scuola basata prevalentemente sulla trasmissione delle conoscenze a una fondata sull'acquisizione di competenze all'interno di un percorso d'apprendimento continuo, che non trascuri il sapere disciplinare. La società della conoscenza richiede, infatti, anche alla scuola italiana di investire, oltre che sulle conoscenze, anche sullo sviluppo delle competenze e soprattutto su quelle di base.

Interventi sono stati fatto anche con riferimento ai corsi di studio. Riguardo ai Licei si è deciso di far ruotare i caratteri specifici di ciascun corso di studio intorno alla presenza di tre materie chiave (italiano, lingua straniera e matematica), avendo cura di garantire l'insegnamento delle scienze e/o della fisica e della storia dell'arte. Inoltre, è stata evitata la frantumazione del quadro orario, procedendo ad accorpamenti disciplinari. Le materie tipiche dei Licei, infine, non sono mai sotto la soglia delle novantanove ore, al fine di assicurare che la domanda delle famiglie e degli studenti corrisponda effettivamente all'offerta formativa proposta.

Relativamente agli Istituti tecnici e professionali, la riforma ha previsto in particolare un aumento delle quote di flessibilità dei percorsi di studio per rispondere alle esigenze del territorio, del mondo del lavoro e delle libere professioni.

L'impianto organizzativo del nuovo sistema d'istruzione secondaria prevede una razionalizzazione degli indirizzi e settori di studio:

- 6 nuovi Licei;
- 2 settori con 6 indirizzi per i nuovi Istituti professionali;
- 2 settori con 11 indirizzi per i nuovi Istituti tecnici.

Altri elementi che caratterizzano complessivamente il processo di riforma della scuola secondaria sono:

- l'avvio del 'Piano per la scuola digitale', al fine di superare quel *digital divide* che contrappone oggi, anche per fattori legati all'età, i nostri studenti ai loro insegnanti;
- l'istituzione di un segmento di formazione post-secondaria non accademica, ma ad alta valenza professionalizzante (Istruzione tecnica superiore) e strettamente raccordata all'evoluzione strutturale del mercato del lavoro;
- l'introduzione, in tutti gli ordini e gradi d'istruzione, di un percorso di studio dedicato a "Cittadinanza e Costituzione".

[20] Anche al fine di ricavare risorse necessarie allo sviluppo qualitativo della scuola italiana con particolare attenzione all'innovazione della didattica attraverso un piano diffuso di formazione in servizio.

La Riforma, alla luce delle recenti analisi dell'OCSE[21] sulla scuola italiana, tende sostanzialmente a eliminare alcune tra le principali criticità di seguito evidenziate:

- la frammentazione della scuola in una miriade d'indirizzi sperimentali (oltre 700) che rendeva impossibile tra l'altro qualunque forma di orientamento e di scelta consapevole da parte delle famiglie;
- le troppe ore e le troppe materie;
- una autonomia ancora limitata, spesso autoreferenziale delle scuole;
- la mancanza di percorsi per la formazione iniziale degli insegnanti;
- l'assenza di sistemi di valutazione di scuole e insegnanti.

Particolare importanza, infine, assume lo sviluppo del sistema nazionale di valutazione assente nel sistema scolastico italiano. La costruzione di un sistema di valutazione - inteso come una struttura funzionale al miglioramento della qualità dell'insegnamento e dello sviluppo dell'autonomia scolastica – rappresenta, quindi, una necessità riconosciuta e generalmente condivisa.

Gli obiettivi nazionali in tema di riduzione degli abbandoni scolastici – fissati coerentemente con gli obiettivi europei – sono del 17,9 per cento al 2013, del 17,3 per cento al 2015 e del 15-16 per cento al 2020. I valori al 2013 e al 2015 sono basati sulle politiche correnti che mirano ad assicurare un'istruzione adeguata a tutti i giovani compresi tra i 14 e i 18 anni. Riguardo all'abbattimento del tasso di abbandono scolastico tutta la riforma del sistema d'istruzione, migliorando la qualità e l'ampiezza dell'offerta formativa, tende ad attenuare il fenomeno della dispersione oltre che a ridurre le disparità territoriali anche in termini di risultati dell'apprendimento.

I valori obiettivo tengono altresì conto degli sforzi aggiuntivi, supportati nel periodo 2007-2013, sia dai fondi strutturali sia dalla politica regionale nazionale, e dei correlati Obiettivi di servizio per le regioni del Mezzogiorno. E' evidente che il livello di approssimazione per l'obiettivo al 2020 è superiore e dipende anche da variabili non prevedibili al momento. Suggeriamo pertanto una revisione al 2015.

Per l'Università l'obiettivo primario è quello di eliminare la frammentazione degli indirizzi — che ha spesso comportato la scarsa efficacia nell'uso delle risorse — e insieme di sostenere il miglioramento della qualità dell'offerta formativa[22].

L'impianto complessivo della riforma[23], attraverso l'innalzamento della qualità della formazione superiore, intende contribuire al raggiungimento dell'obiettivo europeo dell'accrescimento del numero dei laureati.

A tal fine un particolare rilievo avrà la costituzione del Fondo di merito, previsto dalla legge di riforma del sistema universitario, per fornire agli studenti meritevoli agevolazioni per il pagamento delle tasse universitarie e delle spese di vitto e alloggio e, in tale prospettiva, ridurre il divario di competenze che caratterizza il capitale umano italiano rispetto a quello dei sistemi concorrenti, nonché favorire la mobilità degli studenti.

[21] Rapporto 2009

[22] Attraverso indicatori d'efficienza e d'efficacia correlati sia a regole dimensionali che a requisiti per assicurare la qualità dell'istruzione. Il finanziamento delle risorse sarà progressivamente parametrizzato alla performance e al merito.

[23] Legge n. 240/2010.

FONDO PER IL MERITO

Il Fondo per il merito è uno strumento previsto dall'art. 4 della legge 30 dicembre 2010 di riforma del sistema universitario. I soggetti attuatori sono il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Si prevedono due principali linee d'intervento, basate su un sistema di borse di studio per i soggetti più meritevoli e su un sistema di prestiti erogati a tasso contenuto da parte del gestore del Fondo e con piani di rimborso almeno ventennali, legati al reddito post-laurea per i soggetti comunque meritevoli.
Le risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei prestiti potranno essere sia di origine pubblica sia privata, coinvolgendo istituzioni interessate agli investimenti in capitale umano.
La selezione degli studenti avverrà tramite test standardizzati, su base nazionale, omogenei e somministrati localmente attraverso postazioni informatiche; all'esito dei test verrà tratta una graduatoria nazionale sulla cui base verrà stabilito l'accesso agli strumenti del fondo.

Gli obiettivi nazionali in tema d'istruzione terziaria o equivalente sono del 22,3 per cento al 2013, del 23,6 per cento al 2015 e del 26-27 per cento al 2020. I valori per il 2013 e il 2015 si basano anche in questo caso sulle politiche correnti che mirano a potenziare e integrare i sistemi d'istruzione e apprendimento sia a livello centrale che locale per fornire ai lavoratori le competenze necessarie sul mercato del lavoro. Come per l'obiettivo sugli abbandoni scolastici, il valore al 2020 ha un grado di approssimazione maggiore e richiederà una revisione al 2015.

POLITICA REGIONALE E ISTRUZIONE

Gli investimenti totali dedicati all'istruzione (circa 4,3 miliardi) sono tesi a rafforzare le competenze e a migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione, nell'ottica di aumentare la partecipazione (in particolare femminile) al mercato del lavoro e la competitività dei sistemi produttivi. A tal fine 3,8 miliardi della dotazione totale del periodo di programmazione sono destinati sia ad azioni di riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione, sia a misure volte a diminuire l'abbandono scolastico e ad aumentare la partecipazione all'istruzione.
Gli interventi promossi dai Programmi nazionali (FESR e FSE) (1,6 miliardi) sono diretti a: i) migliorare le dotazioni tecnologiche e i laboratori multimediali nelle scuole[24]*; ii) migliorare l'apprendimento delle scienze e delle tecnologie*[25]*.*
I Programmi Regionali (2,7 miliardi) sono complementari all'azione svolta dai Programmi Nazionali. Nello specifico, l'intervento delle Regioni si concentra sull'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana e su attività dedite a: a) l'integrazione e il miglioramento della qualità dei sistemi d'istruzione, formazione e lavoro, b) l'innalzamento dei livelli di apprendimento e di competenze, c) l'aumento della partecipazione a opportunità formative

[24] L'obiettivo di dotare tutte le scuole delle infrastrutture necessarie a migliorare gli apprendimenti, in particolare quelli scientifici e quelli collegati all'uso delle nuove tecnologie.
[25] Destinati ai docenti, agli studenti e agli adulti anche con l'obiettivo di 'sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico'. Nell'ambito degli interventi già attivati dai programmi si segnala il Progetto Qualità e Merito (PQM) per il miglioramento dell'insegnamento/apprendimento nell'area logico-matematica che coinvolge 320 scuole in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e 80 scuole nel Centro-Nord.

di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita; d) il miglioramento delle capacità di adattamento dei lavoratori.
Allo stato attuale i programmi regionali hanno investito 1,3 miliardi[26], con interventi già avviati (558 milioni) che comprendono anche laboratori e strumenti per migliorare le competenze di base e professionali.
Oltre alle dotazioni finanziarie sopra menzionate, i programmi comunitari hanno destinato 374 milioni[27] per azioni dedicate a migliorare la qualità dell'istruzione grazie allo sviluppo della società dell'informazione nel settore scolastico e dunque computati negli investimenti della 'ricerca & innovazione'.
Infine nell'ambito della riforma del secondo ciclo d'istruzione, sarà utile sviluppare gli strumenti atti a garantire organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnici e professionali statali e i percorsi di FP, di competenza delle Regioni, fornendo, in tal modo, ulteriori opportunità ai giovani di reinserimento in percorsi diversi e contribuendo, di fatto, a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa[28].

PROGRAMMA DI POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURALE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA

Al fine di promuovere la piena realizzazione del diritto allo studio, garantendo l'accesso a un livello essenziale d'infrastrutture, il programma prevede la realizzazione di edifici scolastici nuovi, ovvero la ristrutturazione di beni immobili esistenti, di proprietà della Pubblica Amministrazione o da acquistare appositamente. La finalità è quella di dotare il territorio di strutture scolastiche conformi, per caratteristiche tecniche e funzionali, ai più moderni standard *didattici nonché di ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici di proprietà di privati adibiti a uso scolastico. La realizzazione delle strutture scolastiche è attuabile esclusivamente su iniziativa volontaria degli enti territoriali al fine di favorire la sostituzione delle sedi scolastiche prese in locazione passiva da soggetti privati, con edifici pubblici di nuova costruzione o da rendere disponibili attraverso la ristrutturazione di edifici esistenti.*
Le proposte d'intervento, elaborate dagli enti territoriali, devono contenere indicazioni circa: i) le aree di localizzazione degli edifici; ii) l'eventuale disponibilità di terreni o edifici per la realizzazione dell'intervento richiesto, ivi compresi beni o altri diritti che gli enti interessati possono conferire allo scopo; iii) i presumibili tempi di rilascio degli edifici scolastici in locazione passiva e i relativi canoni di locazione corrisposti.
Il modello d'intervento, pur rispettando competenze e prerogative delle Regioni e degli Enti locali, è incentrato sul ruolo di 'collettore' svolto da un soggetto istituzionale che, in qualità di stazione

[26] Finalizzati alla qualificazione dell'offerta formativa scolastica (percorsi di valorizzazione culturale/linguistica, insegnamento di tecnologie, qualificazione didattica) e a interventi di alta formazione delle persone laureate in cerca di occupazione (*voucher* per i costi d'iscrizione e di frequenza a dottorati di ricerca e a master universitari.)
[27] 238 milioni dal Programma Nazionale 'Ambienti per l'Apprendimento' e la restante parte del Programma Regionale Sardegna.
[28] Elemento chiave della riorganizzazione è la presenza parallela di due tronconi, da una parte i percorsi IFTS a vocazione flessibile, e dall'altra un'offerta formativa stabile, concentrata in 'istituti tecnici superiori' (ITS), quali Istituti di eccellenza, che puntano alla formazione di figure professionali ad alta specializzazione tecnica, nelle aree considerate strategiche per lo sviluppo e l'innovazione del paese dal programma Industria 2015. I percorsi sperimentali sono sostenuti dalle Regioni e P.A. con il concorso dei Programmi operativi FSE

appaltante, assume la funzione di generale coordinamento della costruzione e della gestione degli edifici. Tale modello appare idoneo prevalentemente per il potenziamento dell'infrastruttura scolastica delle Regioni con il maggior divario oltreché, in generale, per il conseguimento di economie di scala derivanti dal generale coordinamento demandato a un soggetto istituzionale.

V.4 ECONOMIA ECO-EFFICIENTE E CAMBIAMENTI CLIMATICI

Emissioni di gas serra

A seguito della ratifica del Protocollo di Kyoto[29] che impegna l'Italia a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra del -6,5 per cento rispetto al 1990 nel periodo 2008-2012 (ossia le emissioni non potranno superare 483 MtCO2/anno), l'Italia si è dotata della Strategia nazionale per rispettare l'obiettivo di Kyoto[30] e del relativo Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento.

La Delibera CIPE 123/2002 ha anche istituito un Comitato interministeriale (Comitato Tecnico Emissioni di gas serra – CTE), con il compito di monitorare l'andamento delle emissioni di GHG, lo stato di attuazione delle misure per la loro riduzione e di individuare le 'ulteriori misure' da attuare per rispettare l'obiettivo di Kyoto.

Il monitoraggio dell'andamento delle emissioni è assicurato oltre che dal CTE, anche dagli obblighi di cui alla Decisione 2004/280/CE, che prevede annualmente la notifica dell'inventario dei GHG e ogni due anni la notifica delle politiche e misure attuate e pianificate nonché l'aggiornamento degli scenari emissivi.

Al momento il CTE sta lavorando all'aggiornamento della suddetta Delibera CIPE al fine di mettere a punto le ultime azioni necessarie per colmare il *gap* che separa l'Italia dal raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto e per porre il paese su un percorso emissivo idoneo a rispettare gli obiettivi vincolanti[31]. Infatti, considerato che il contributo dei settori sottoposti agli obblighi dell'*Emission Trading* (ETS) per il raggiungimento dell'obiettivo al 2020 è già imposto dalla direttiva 2009/29/CE, il Governo è impegnato ad aggiornare il suddetto Piano di azione nazionale per assicurare la riduzione delle emissioni dei settori non sottoposti a ETS.

Le proiezioni delle emissioni sia al 2015 sia al 2020 tengono conto degli effetti delle politiche e misure attuate e adottate fino all'aprile 2010, ivi inclusi i contenuti del Piano d'Azione sulle Rinnovabili.

Gli strumenti adottati nel 2007-2009, il cui rifinanziamento è in corso di valutazione, sono:

– Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto[32], che eroga finanziamenti a tasso agevolato (0,5 per cento/anno) a favore di soggetti pubblici e privati per la sostituzione dei motori industriali con apparecchiature ad alta efficienza, la micro cogenerazione,

[29] La ratifica è avvenuta con Legge n. 120/2002.
[30] Delibera CIPE 123/2002.
[31] Di cui alla Decisione n.406/2009/CE.
[32] Fondo Kyoto istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti; art. 1, comma 1110-1115 L.F. 2007.

l'utilizzo delle fonti rinnovabili, l'incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia e la ricerca.

- Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico[33], finanziato nel triennio 2011/2013 per circa 20 milioni per anno;
- Fondo per la Mobilità Sostenibile[34], allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico. A oggi sono stati sottoscritti trentuno Accordi di Programma con le Aree metropolitane, è stato emanato un Bando a favore dei Comuni non rientranti nelle aree metropolitane del valore di 33,4 milioni, sono stati sottoscritti Accordi di Programma con la Provincia di Napoli, con Trenitalia e con ANCMA (Associazione Nazionale Ciclo, Motociclo e Accessori), è stata sottoscritta una convenzione con l'ANCI (Associazione Comuni Italiani) per il monitoraggio dell'intero programma.[35]

Inoltre, un contributo positivo alla riduzione delle emissioni dei gas serra potrà derivare dall'attuazione del pacchetto di misure nazionali per la riduzione delle emissioni, e conseguentemente delle concentrazioni, del PM10 e delle altre sostanze inquinanti che ne provocano la formazione. Il pacchetto è costituito da misure di carattere regolamentare già in parte avviate sui settori trasporti, agricoltura, riscaldamento domestico e industria e da ulteriori misure specifiche sul settore dei trasporti. Queste ultime riguarderanno in particolare la previsione di appositi divieti di circolazione per i veicoli più inquinanti accompagnati da misure incentivanti per il rinnovo del parco circolante, nonché misure volte all'elettrificazione dei principali porti al fine di minimizzare l'effetto delle navi in sosta.

Per tali misure è in fase di definizione la relativa copertura finanziaria. Relativamente alle misure di carattere regolamentare, per il settore dei trasporti sono state previste misure per la limitazione dell'impatto derivante dalle attività dei cantieri; sono stati, inoltre, introdotti importanti poteri alle amministrazioni regionali relativi alla limitazione dell'utilizzo dei fertilizzanti e degli effluenti di allevamento[36]. Nel settore civile le disposizioni introdotte[37] consentiranno di promuovere l'utilizzo e la diffusione di caldaie a biomassa certificate in grado di garantire ridotte emissioni inquinanti.

Considerata l'importanza che la diffusione delle biomasse assume nel Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni dei gas serra, tale misura assume una rilevanza fondamentale nel raggiungimento dell'obiettivo comune di contenimento delle emissioni di gas serra e di altri inquinanti atmosferici quali il PM10.

---

[33] Istituito con l'Art. 3, comma 322, della L.F. 2008. A valere su questo Fondo nel 2009 è stato emanato il 'Bando per il finanziamento di progetti di ricerca finalizzati a interventi di efficienza energetica e all'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile in aree urbane' (16,8 milioni).

[34] Lo stanziamento iniziale per il Fondo era stabilito dall'art. 1, comma 1121, L.F. 2007, poi fu ridotto dal D.L. n.120/2008.

[35] Per queste azioni sono stati trasferiti complessivamente circa 176 milioni, a fronte di un impegno di risorse pari a 238,4 milioni; sono stati ammessi a cofinanziamento 187 interventi a favore dei Comuni in attuazione dei 31 Accordi di Programma e del Bando a favore dei Comuni non rientranti in aree metropolitane.

[36] D.Lgs. n.155/10.

[37] D.Lgs. n.128/10 di modifica del D.Lgs. n.152/06.

Analogamente, il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)[38] rafforzerà la domanda di prodotti a basso consumo energetico e l'edilizia pubblica sostenibile ed eco-efficiente attraverso le azioni ivi previste, quali: lo sviluppo di criteri ambientali per alcune categorie di prodotti e servizi (a oggi sono stati definiti criteri ambientali per sette gruppi di prodotto su undici previsti) e la promozione degli acquisti verdi della Pubblica Amministrazione. Il finanziamento delle azioni del piano è in corso di valutazione.

Al fine della valorizzazione ambientale dei prodotti delle PMI e dei distretti industriali, è in via di stipula un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico, alcune Regioni e le associazioni dei produttori. Tale strumento porterà alla definizione di disciplinari di produzione per l'eco-innovazione di ciclo e di prodotto applicando gli strumenti di analisi ambientale dei cicli produttivi e del ciclo di vita dei prodotti[39].

Infine, con la definitiva approvazione della Strategia Nazionale sulla Biodiversità si rafforzerà la sinergia fra la salvaguardia della biodiversità[40] e dei servizi eco sistemici e la lotta ai cambiamenti climatici.

Inoltre, si sottolinea la forte valenza socio-economica della Strategia in quanto promuove l'integrazione delle esigenze di conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore che si concretizzano in opportunità di nuova occupazione, di sviluppo sociale e di competitività.

È in corso di emanazione il Decreto d'istituzione del Comitato Paritetico per la Biodiversità, dell'Osservatorio Nazionale per la Biodiversità e del Tavolo di consultazione con le Parti sociali ed economiche; attraverso questi organismi, con il supporto degli Osservatori Regionali per la Biodiversità, sarà data attuazione a quanto previsto nelle quindici Aree di Lavoro della Strategia. Sono in corso di valutazione gli strumenti di finanziamento delle priorità d'intervento individuate e delle buone pratiche per la *green economy* nelle aree protette.

Fonti rinnovabili

Gli obiettivi delle fonti rinnovabili con le traiettorie intermedie e le altre informazioni richieste sono oggetto del Piano d'azione nazionale per le fonti rinnovabili inviato alla Commissione Europea il 27 luglio 2010. Si rinvia al piano per i dettagli.

Il raggiungimento degli obiettivi 20-20-20 è una delle priorità trasversali nelle linee di programmazione di ciascuna Regione, attraverso la messa in atto di programmi operativi di cooperazione interregionale, transnazionale, transfrontaliera e territoriale chiaramente orientati verso obiettivi di promozione delle rinnovabili. Di particolare consistenza è la destinazione di risorse finanziarie alle fonti di energia rinnovabili nei programmi regionali dell'Obiettivo Convergenza.

[38] Adottato con il decreto interministeriale n.135/2008.

[39] Una sperimentazione è già in corso in alcuni distretti industriali come quello del mobile di Pordenone o quello della concia del vicentino.

[40] Infatti, fra i servizi eco sistemici che la biodiversità svolge vi è quello di contribuire alla riduzione dell'incremento dei gas serra nell'atmosfera, sia assicurando la capacità di assorbimento di CO_2 dei suoli agrari, sia attraverso il ruolo svolto dalle foreste quali principali serbatoi di carbonio.

Efficienza energetica

L'efficienza energetica nell'intera catena dell'energia e in tutti i settori finali rappresenta uno strumento efficace e relativamente economico nella lotta ai cambiamenti climatici e migliora la sicurezza. Inoltre, nell'attuale quadro normativo europeo, è il naturale complemento degli obiettivi relativi alle fonti rinnovabili condizionandone, in molti casi, il raggiungimento.

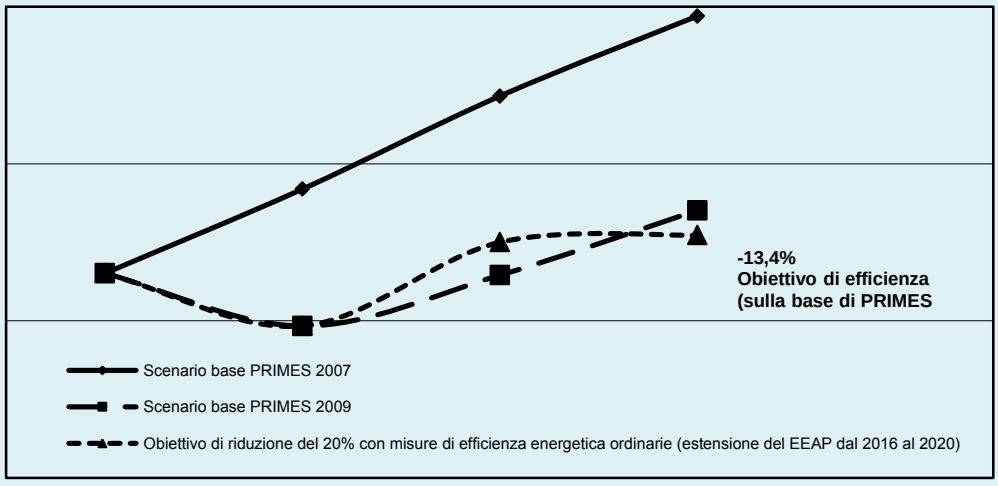
A causa degli alti costi dell'energia l'Italia ha da sempre dedicato grande attenzione alle politiche dell'efficienza conseguendo, negli anni, risultati confortanti che la rendono tra i paesi più efficienti al mondo e quello migliore (dati IEA 2008) in termini di efficienza nella generazione di elettricità prodotta da fonti fossili.

Ciò fa sì che le ulteriori misure di efficienza che si dovranno adottare per raggiungere l'obiettivo avranno un costo marginale più elevato per il nostro paese.

Inoltre la scelta, adottata in sede europea, di misurare il risparmio di energia sui consumi primari anziché sugli usi finali comporta per il nostro paese una rigidità, determinata dal fatto che non sono più possibili investimenti sulla generazione (essendo il parco termoelettrico costituito in misura prevalente da nuovi impianti a ciclo combinato alimentati a gas) e anche gli investimenti sulla rete elettrica sono stati fatti negli anni più recenti.

L'Italia ha adottato un obiettivo in termini di risparmi di energia primaria[41] al 2020, pari al 13.4 per cento, per raggiungere un consumo di 180.9 Mtep. Procede, inoltre, l'attuazione del Piano d'azione dell'efficienza energetica 2007[42] e le misure in esso previste saranno mantenute. Esse riguardano sia gli usi elettrici sia quelli termici e si distribuiscono su tutti i settori.

FIGURA V.2: OBIETTIVO E TRAIETTORIA DI EFFICIENZA ENERGETICA AL 2020, ITALIA



[41] Basati sui consumi dello scenario PRIMES 2007 (208.8 Mtep)

[42] I dati di monitoraggio riportati in consumi primari di energia al 31 dicembre 2009 ammontano a circa 42 GWh/anno (da recepimento della direttiva 2002/91/CE; detrazioni 55 per cento edifici e 20 per cento motori efficienti e *inverter*; incentivazione al rinnovo ecosostenibile parco autovetture) e circa 33 GWh/anno (da meccanismo dei TEE o Certificati bianchi) per un totale complessivo di 75 GWh/anno circa.

Di particolare efficacia si è rivelata la misura concernente le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici: i vantaggi di questo intervento si valutano non solo in termini di risparmio energetico ma anche in termini di emersione del lavoro (vantaggi occupazionali) e di maggiori entrate tributarie (vantaggi economici), con conseguenti benefici per le casse dello Stato e per la collettività (per via della riduzione dei costi esterni, ambientali e sanitari associati a questa tipologia d'interventi)[43]. L'adozione di tutte queste misure ha già dato risultati apprezzabili che ci consentiranno di raggiungere gli obiettivi intermedi (cfr. Tav. V.2).

TAVOLA V.2: MISURE CHIAVE PER RAGGIUNGERE L'OBIETTIVO NAZIONALE DI EFFICIENZA ENERGETICA

	Residenziale	Terziario	Industria	Trasporti
Usi termici	Coibentazione, doppi vetri	Riscaldamento efficiente	Cogenerazione	Limite delle emissioni di CO_2 (130g/ km) sulla media dei nuovi veicoli
	Riscaldamento efficiente		Sistemi per il recupero del calore	
Usi elettrici	Illuminazione efficiente	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	
	Elettrodomestici efficienti	Sistemi di climatizzazione efficienti	Motori elettrici efficienti	
	Scalda acqua efficienti		Installazione d'inverters	
	Climatizzatori efficienti			

Sono inoltre al vaglio del Governo ulteriori interventi volti, tra l'altro, alla promozione della cogenerazione diffusa, a favorire l'autoproduzione di energia per le piccole e medie imprese, a rafforzare il meccanismo dei titoli di efficienza energetica, a promuovere sia la nuova edilizia a rilevante risparmio energetico che la riqualificazione

[43] I risultati al 2020 degli scenari PRIMES scontano altresì i miglioramenti di efficienza indotti dall'applicazione delle seguenti misure definite e da definire in sede comunitaria:
• Attuazione della Direttiva 2005/32/CE EuP (*Energy Using Products*), che mette un limite ai consumi massimi delle apparecchiature immesse nel mercato nei prossimi anni
• Regolamento (CE) n.643/2009 su frigoriferi e congelatori
• Regolamento (CE) n.244/2009 e (CE) n.245/2009 sulle lampade
• Regolamento (CE) n.642/2009 su televisori
• In corso di definizione analoghi Regolamenti su lavabiancheria, lavastoviglie, asciugabiancheria, personal computer
• Regolamento (CE) n.640/2009 su motori elettrici e *inverters*
• Il D.Lgs. n.192/2005, e D.Lgs. n.311/2006 (reso attuativo dal DPR n.59/2009), che recepisce la Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.
• Regolamento n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove.
• D.Lgs. n.20/2007 dell'8 febbraio 2007, che recepisce la Direttiva 2004/08/CE relativa alla cogenerazione ad alto rendimento.

energetica degli edifici esistenti, a incentivare l'offerta di servizi energetici nonché di prodotti nuovi ad alta efficienza.

LE REGIONI E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

L'azione regionale e quindi le risorse finanziarie che si concentrano su tale priorità strategica riguardano i seguenti obiettivi operativi:

- *prevenzione del rischio ambientale;*
- *miglioramento della qualità e dell'efficienza delle risorse idriche;*
- *efficienza energetica e produzione di energia rinnovabile;*
- *razionalizzazione e ottimizzazione del ciclo dei rifiuti;*
- *conservazione della biodiversità;*

Le Autorità Regionali intendono promuovere anche l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse naturali. A questo fine, nelle more di una maggiore definizione della programmazione nazionale e regionale, l'azione si è orientata verso un incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, un miglioramento dell'efficienza energetica nell'offerta e nella domanda, una maggiore diversificazione delle fonti di energia.

Specifico impegno è stato profuso nell'ambito energetico attraverso incentivi alle imprese per investimenti volti all'introduzione e all'uso di energie rinnovabili (geotermia, eolico, solare fotovoltaico, solare termico, biomasse) e all'efficienza energetica.

Sempre attraverso i POR FESR, si sta procedendo a finanziare interventi relativi al risparmio energetico nell'edilizia mediante la diffusione di nuove tecnologie eco-efficienti e della cultura del risparmio energetico, nonché la promozione all'utilizzo di bio-materiali particolarmente nell'ambito della bioedilizia.

Molte sono state le azioni intraprese dalle Regioni ai fini della sostenibilità ambientale.

Si segnala l'azione della Regione Veneto che, con la L.R. n.4/2007, 'Iniziative e interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile', promuove le tecniche della sostenibilità energetico-ambientale.

Nello specifico, la Regione Emilia-Romagna ha messo a punto e condiviso con il proprio sistema delle Autonomie locali atti d'indirizzo e manuali di standard *tecnologici innovativi nel settore dell'efficienza e risparmio energetico per gli edifici.*

In Valle d'Aosta i principali interventi concernono la costituzione del Centro di osservazione e attività sull'energia, la realizzazione di alcuni impianti di teleriscaldamento, lo studio, la sperimentazione e la promozione dell'efficienza energetica e dell'uso delle fonti rinnovabili, con particolare riguardo al fotovoltaico, al solare termico, al microeolico e alle biomasse, oltre al consolidamento dell'idroelettrico. La Regione Valle d'Aosta, inoltre, ha promosso le seguenti Piattaforme: Tecnologie per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, Energie rinnovabili e risparmio energetico, Tecnologie per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi.

Nel 2010 la Regione Puglia ha approvato la disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio d'impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e il Programma regionale per il contenimento delle emissioni dei gas serra in attuazione del protocollo di Kyoto.

La Regione Sardegna, è impegnata nella realizzazione d'interventi di messa in sicurezza e di bonifica nelle aree minerarie dismesse, finalizzati alla rimozione di situazioni di pericolo nonché a fronteggiare i danni conseguenti all'inquinamento del territorio.

La Regione Umbria ha istituito regimi di aiuti volti a sostenere nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente (2008/C 82/01), l'introduzione nelle PMI di eco-innovazione, tecnologie e processi produttivi a basso impatto ambientale nelle componenti aria, acqua, suolo.

La Regione Piemonte ha investito nei poli d'innovazione: Architettura sostenibile e idrogeno, Energie rinnovabili e biocombustibili, Impiantistica, sistemi e componentistica per le energie rinnovabili, Energie rinnovabili e Mini hydro. *Con la legge sulle 'Disposizioni in materia di rendimento energetico dell'edilizia' e la previsione all'interno del POR FESR d'interventi di efficienza energetica negli edifici pubblici (ospedali, Università e patrimonio post-olimpico) si supportano comportamenti e buone pratiche nell'ambito del risparmio energetico sia nel settore pubblico sia nei sistemi produttivi regionali.*

La Regione Lombardia ha messo in campo un insieme di azioni integrate a favore dello sviluppo sostenibile. In particolare il Piano Strategico delle Tecnologie per la Sostenibilità Energetica, individua le criticità e le opportunità connesse alle varie opzioni d'intervento pubblico, e il Piano per la Lombardia Sostenibile, con l'obiettivo di far diventare la Lombardia una Regione 'ad alta efficienza energetica e a bassa intensità di carbonio', che delinea un approccio integrato alla questione energetico ambientale.

Attraverso il POR FESR 2007-2013, ha finanziato il bando di ricerca industriale nel settore dell'efficienza energetica e il progetto sperimentale 'TREND' di diffusione di tecnologie di risparmio, efficientamento energetico e utilizzo di energie rinnovabili nelle PMI con una dotazione finanziaria di 2,5 milioni.

In Toscana sono stati approvati nel corso della precedente legislatura: il Piano d'indirizzo energetico regionale (PIER) 2008-2010 (48,8 milioni stanziati), con cui la Regione ha recepito gli obiettivi europei in materia di energia e cambiamenti climatici. Sono stati autorizzati un numero sempre crescente d'impianti per la produzione dell'energia elettrica attraverso le fonti rinnovabili (eolico, solare, geotermico, idroelettrico e biomasse). Rientra tra gli obiettivi regionali realizzare un distretto energetico della costa, stante la vicinanza con i siti dove si concentra la produzione di energia regionale proveniente da fonti tradizionali e rinnovabili. In questa stessa zona hanno preso avvio i lavori di realizzazione del terminale offshore *per la rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) al largo della costa tra Pisa e Livorno.*

Il Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (PRRM) 2008-2010 ha previsto interventi sulla mobilità pubblica e privata (la messa in opera di piste ciclabili, il rinnovo del parco del trasporto pubblico locale), sugli impianti di riscaldamento nel settore dell'industria e la creazione di una rete di monitoraggio per il PM2,5. Di recente approvazione (Febbraio 2010) è la legge regionale di tutela della qualità dell'aria e dell'ambiente (LR 9/2010).

Il Piano Regionale di Azione Ambientale prevede infine una serie d'interventi volti a promuovere ricerca, comunicazione, educazione ambientale, strumenti di adesione volontari quali le certificazioni, spesa verde, le Agende 21, edilizia sostenibile. Si segnala la creazione di aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), finalizzata a conseguire, insieme alla tutela dell'ambiente, la competitività delle imprese, favorendo la riqualificazione delle aree produttive: finanziati quattro progetti con quattro milioni di risorse regionali.

Infine è particolarmente strategico per le amministrazioni regionali il completamento di un sistema di gestione dei rifiuti orientato alla riduzione del volume prodotto e al minimo impatto ambientale.

Il nucleare per la crescita dell'economia italiana

Nel 2050 uno degli scenari ipotizzati dall'Agenzia Internazionale per l'Energia prevede che vi saranno circa 9 miliardi di abitanti del pianeta che produrranno 3-4 volte la ricchezza odierna. Ciò richiederà il doppio dell'energia rispetto al fabbisogno attuale, pur avendo utilizzato tutti i margini di efficientamento dei nostri usi energetici e massimizzato il rendimento delle varie tecnologie attuali. Probabilmente a quell'orizzonte sarà arrivata la seconda generazione di fonti rinnovabili e, sperabilmente, qualche innovazione che consenta un 'salto' quanti-qualitativo di queste produzioni. Nonostante il riconoscimento del ruolo sempre più ampio che potranno rivestire le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, il Governo ha riaperto la possibilità di riprendere la produzione nucleare, come tecnologia in grado di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti, l'economicità e la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La profonda riflessione che si è aperta a livello europeo e anche mondiale sulla sicurezza dell'energia nucleare a seguito della tragedia di Fukushima in Giappone ha indotto il Governo, pur ritenendo che non siano venute meno le ragioni che avevano portato a riconsiderare l'opzione nucleare, a non procedere, per il momento, all'attuazione del programma nucleare fino a che le iniziative già avviate al livello di Unione Europea non forniranno elementi in grado di dare piene garanzie sotto il profilo della sicurezza.

Utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia e ambiente

L'intervento della politica regionale sui temi energia e ambiente è finalizzato essenzialmente a rafforzare le filiere produttive necessarie per lo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, e valorizzare le risorse naturali quale fattore di competitività e attrattività. Gli investimenti, quindi, sono diretti oltre che ai temi dell'energia, anche al potenziamento dei servizi ambientali (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), alla prevenzione dei rischi e al recupero dei siti inquinati e alla valorizzazione delle risorse naturali. Le risorse finanziarie dedicate ammontano a circa nove miliardi per l'intero periodo di programmazione.

Di questi, circa 1,6 miliardi sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica programmati attraverso il POIN Energie rinnovabili e Risparmio energetico. Gli interventi avviati sono rivolti soprattutto al risparmio energetico, in prevalenza negli edifici pubblici (soprattutto strutture sanitarie e scolastiche), all'efficientamento della pubblica illuminazione e a incentivare la produzione di energia rinnovabile. Altri investimenti hanno riguardato lo sfruttamento a fini energetici delle biomasse e dell'energia solare e, in maniera residuale, gli interventi di produzione di energia idroelettrica e geotermica. Nell'area della Competitività, sono stati finanziati anche reti per il riscaldamento e/o raffreddamento e impianti di cogenerazione ad alto rendimento. Nelle regioni del Mezzogiorno, infine, è prevista l'attivazione d'investimenti sulle reti elettriche, necessari a potenziare il sistema di distribuzione a supporto dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile.

Gli interventi programmati sull'energia nel QSN 2007-2013 potranno contribuire, sulla base di stime preliminari, a una riduzione significativa di emissioni di gas a effetto serra al 2020, pari a 5-7 milioni di tonnellate di C02 equivalenti all'anno (ovvero, circa la metà del contributo fornito dall'insieme delle misure nel settore già decise e operative).

Altri investimenti riconducibili alla tematica dell'ambiente sono quelli finalizzati alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali. Si tratta prevalentemente d'interventi destinati

a favorire la fruibilità, in un'ottica di tutela attiva, l'accessibilità e il ripristino degli *habitat* naturali e la promozione delle valenze naturali e ambientali costituite dalle aree delle Rete europea Natura 2000 (Siti di Importanza Comunitaria e Zone di Protezione Speciale) e dalle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve naturali e altre tipologie di aree protette). Gli interventi programmati intendono generalmente valorizzare o creare *ex novo* un sistema di strutture a prevalente valenza turistica, quali sentieri, osservatori, centri visita, e sono finalizzati a far divenire le aree naturali, insieme al sistema dei beni culturali presenti sul territorio, un punto di forza su cui investire per lo sviluppo economico sostenibile, contribuendo quindi all'incremento ma anche alla destagionalizzazione dei flussi turistici, per un'economia a basso impatto ambientale e orientata alla qualità. Le risorse finanziarie complessive ammontano a oltre 861 milioni; a oggi la gran parte degli interventi ha privilegiato le attività di promozione delle risorse esistenti per una spesa pari a undici milioni; nel futuro dovranno essere avviate le operazioni a carattere infrastrutturale e gli interventi di tutela e ripristino previsti nei Programmi, spesso inserite in strumenti di programmazione integrata, per poter estendere l'offerta presente sul territorio, creando nuove opportunità di sviluppo per le comunità residenti.

LE INIZIATIVE DI EFFICIENZA ENERGETICA A SUPPORTO DEL GOVERNO DEL PATRIMONIO DELLA P.A.

La Consip - Centrale di Committenza Nazionale Italiana nell'ambito del settore dei servizi energetici - ha sviluppato un focus *particolare su iniziative tese all'efficienza energetica della Pubblica Amministrazione.*

Tali iniziative beneficiano anche della proroga per l'anno 2011 (prevista nella legge di stabilità 2011) delle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici che hanno stanziato risorse per complessivi 450 milioni per il triennio 2011-2013 e 168,2 milioni annui dal 2014 al 2016.

In riferimento a tale assunto, è stata costruita un'offerta variamente personalizzabile e integrabile di beni e servizi a supporto del Governo, del patrimonio della P.A. Le relative iniziative si connotano non solo come veicolo di 'economie di scala' ma come strumento d'innovazione, salvaguardia ambientale e ammodernamento dei processi della P.A. e del tessuto imprenditoriale in relazione ai più efficienti modelli di acquisto e di approvvigionamento (Convenzioni nazionali, Accordi Quadro, Progetti con Centrali di Acquisto Regionali, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MePA e Progetti Verticali con le PA).

C'è stato quindi un forte impulso all'efficientamento energetico tramite gli Energy Performance Contracts*, contratti con i quali un'impresa non viene retribuita 'a consumo', ovvero in base alla quantità di combustibile consumato o agli interventi effettuati, bensì 'a risultato'. Tale strumento, per la Convenzione Servizio Integrato Energia, prevede il pagamento di un canone e costituisce un forte incentivo al risparmio da parte del fornitore, mentre per la 'Convenzione Servizio Luce' (illuminazione pubblica), prevede il pagamento di un canone omnicomprensivo in funzione della singola tecnologia illuminante nel rispetto della normativa vigente sull'illuminamento dettata dal Nuovo Codice della Strada. Le Amministrazioni che hanno aderito alla Convenzione Servizio Luce hanno conseguito risparmi del 20-25 per cento circa rispetto alla spesa storica (senza contare i risparmi in termini di TEP).*

In parallelo alle Convenzioni esiste un bando flessibile di Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione 'Matel' grazie al quale è possibile da parte delle Amministrazioni acquistare

servizi/prodotti di efficienza energetica mediante una piattaforma di procurement *in totale trasparenza e con rapidità ed efficacia di azione.*
Sono inoltre state pubblicate analoghe iniziative nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. inerenti al noleggio di autoveicoli che premiano limiti più stringenti rispetto a quelli previsti dal regolamento n. 433/2009 in termini di emissioni di CO2/Km.

V.5 CONSOLIDAMENTO FISCALE

Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'Italia - al pari degli altri Paesi Membri - è chiamata a perseguire un processo di consolidamento fiscale di riduzione del debito pubblico. In questa direzione, l'Italia ha attuato una serie di misure tra loro coordinate che affrontano alcune delle questioni di maggiore rilievo e in grado di produrre benefici crescenti nel corso dei prossimi anni. Tra queste sono di seguito illustrate le misure relative alla riforma delle pensioni, all'attuazione del federalismo fiscale e la nuova *governance* della spesa sanitaria, alla riforma della tassazione e alla valorizzazione del patrimonio pubblico.

Maggiori informazioni sul processo di consolidamento fiscale sono riportate nel Programma di Stabilità.

Le azioni dell'Italia in quest'area sono state la riforma delle pensioni, l'introduzione del federalismo fiscale e l'avvio del processo di rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. Ancora in fase di studio è la riforma della tassazione.

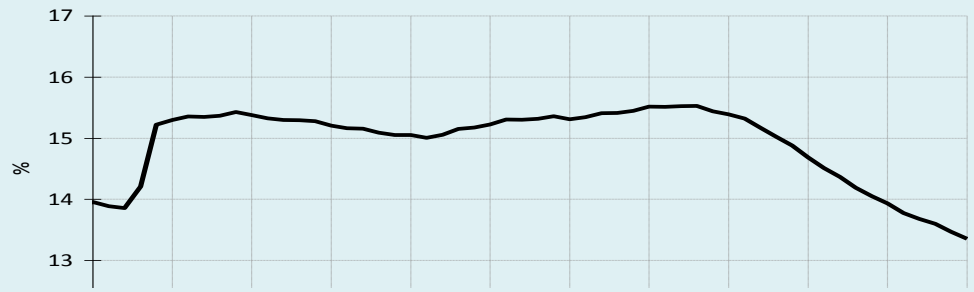
La riforma delle pensioni

Il processo di riforma della spesa pubblica per pensioni è stato avviato già nel 1995 e completato con il D.L. n. 78/2010, che prevede una serie di misure volte alla progressiva stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL. Pur in presenza di un debito pubblico comparativamente più elevato rispetto alla media UE, l'Italia non si pone comunque tra i paesi in cui l'invecchiamento della popolazione produrrebbe un impatto rilevante sulla tenuta dei conti pubblici proprio grazie alle azioni di riforma sul sistema pensionistico attuate nel corso degli ultimi decenni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale[44], l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. I recenti interventi adottati in materia pensionistica hanno contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico; di seguito si rappresenta, in via sintetica, l'assetto normativo vigente.

[44] *Economic Policy Committee-European Commission (2009), The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060); Economic Policy Committee-Social Protection Committee-European Commission (2010), Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pension in Europe.*

FIGURA V.3: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI (in percentuale del PIL)



Pensionamento di vecchiaia ordinario

Il sistema pensionistico italiano fissa il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato[45]. Per le lavoratrici del pubblico impiego, il predetto requisito anagrafico è stato incrementato dai 60 anni nel 2009 a 61 anni nel biennio 2010-2011, per essere ulteriormente elevato a 65 anni dal 1° gennaio 2012. Ciò consente, a partire dal 2012, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego (65 anni)[46]. In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[47].

Pensionamento anticipato

L'accesso al pensionamento a età inferiori a quelle indicate al punto precedente (c.d. pensionamento anticipato) è consentito nei seguenti casi:

- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni[48] e un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013 per i lavoratori dipendenti e dai 61 anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi. Il requisito anagrafico è ridotto di un anno rispetto a quello indicato solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

[45] In ogni caso, è prevista un'anzianità contributiva minima.
[46] Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 13 novembre 2008, che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico.
[47] Pertanto l'età minima alla quale decorre la pensione è 66 anni per i lavoratori dipendenti e le lavoratrici del settore pubblico, 61 anni per le lavoratrici dipendenti del settore privato, 61,5 anni per le lavoratrici autonome e 66,5 anni per i lavoratori autonomi.
[48] Questa seconda possibilità per le donne lavoratrici del settore privato è, di fatto, assorbita dal permanere della possibilità di accesso al pensionamento a 60 anni (poi adeguato dal 2015 agli incrementi della speranza di vita) anche con anzianità contributive inferiori a 35 anni.

In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[49].

Adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita

Dal 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale vengono adeguati ogni tre anni alla variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni accertata dall'Istat in riferimento al triennio precedente. La disposizione prevede espressamente che la procedura di adeguamento, a cadenza triennale, dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi di speranza di vita rientri pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente certezza del rispetto delle scadenze fissate e dell'applicazione degli stessi adeguamenti[50]. Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale dell'Istat, l'incremento dei requisiti dal 1° gennaio 2015 è stimato pari a tre mesi, in modo da considerare l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante pari a quattro mesi[51]; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a quattro mesi fino al 2030 e attorno ai tre mesi fino al 2050. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo.

Effetti dei recenti interventi[52]

Sia la revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento ordinario di vecchiaia e anticipato sia l'attuazione dell'adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita comportano effetti strutturali. L'intervento di revisione del regime delle decorrenze produce una riduzione di circa 0,2 punti percentuali dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL dal 2013 fino a oltre il 2030, per poi attestarsi a 0,1 punti percentuali fino al 2040. Per effetto dell'attuazione dell'adeguamento dei requisiti all'incremento della speranza di vita si stima un'ulteriore riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,1 punti percentuali attorno al 2020, crescente fino a 0,3 punti percentuali nel decennio 2030-2040, per poi decrescere a 0,1 punti percentuali nel 2045 e sostanzialmente annullarsi successivamente. L'effetto combinato dei due interventi comporta complessivamente una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 e annullarsi sostanzialmente negli anni successivi.

[49] Ad esempio, dal 2013, l'età minima alla quale decorre la pensione con 35 anni di contributi è 63 anni per i lavoratori dipendenti e 64,5 anni per i lavoratori autonomi.

[50] Tale assetto è in linea con la procedura già prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della Legge n. 335/1995.

[51] Con riferimento al solo adeguamento del 2015, è previsto che l'incremento dei requisiti anagrafici non possa comunque superare i tre mesi.

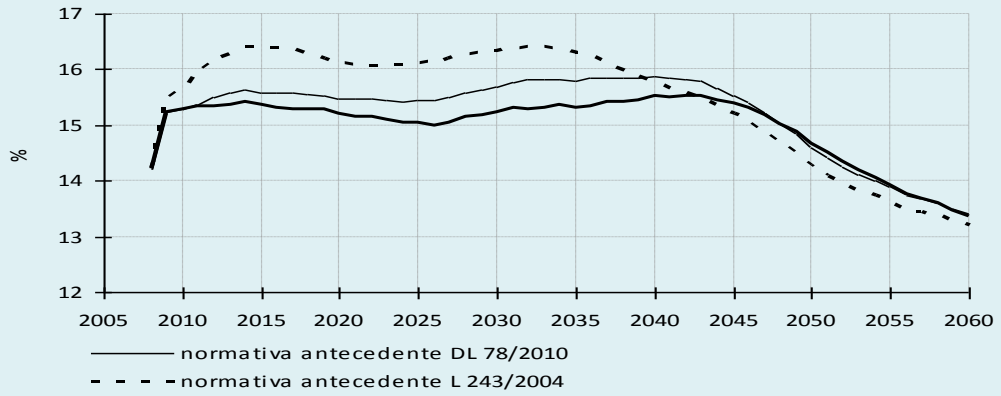
[52] D.L. n. 78/2010 (cvt con modificazioni dalla L. n. 122/2010)

Adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita e adeguatezza delle prestazioni

L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica[53]. Oltre agli effetti finanziari di risparmio, l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita comporta anche un miglioramento del livello delle prestazioni liquidate con il sistema di calcolo contributivo rispetto alla normativa previgente.

In sintesi, considerando complessivamente i recenti interventi di riforma in materia di requisiti di accesso al pensionamento che iniziano a manifestare i relativi effetti dal 2008/2009 e, pertanto, rivedendo la rappresentazione riportata nell'aggiornamento del Programma di Stabilità 2009, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il D.L. n. 78/2010, e a normativa antecedente la Legge n. 243/2004. Complessivamente gli interventi adottati hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che raggiunge in media un punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo a una riduzione di circa ventisei punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla Legge n. 122/2010.

FIGURA V.4: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Il federalismo fiscale

Nel 2010 il Governo ha continuato a realizzare il processo di attuazione del federalismo fiscale conseguente all'approvazione della Legge n. 42/2009, che ha definito i principi di coordinamento della finanza pubblica delineando il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e prevedendo il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore dei costi e fabbisogni *standard*.

[53] Tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo e misto, vi è sicuramente l'aggiornamento triennale del coefficiente di trasformazione.

Con DPCM 3 luglio 2009, è stata istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi utili per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad approvare, nonché di promuovere le attività necessarie per soddisfare gli eventuali fabbisogni informativi, svolgendo attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Allo stato attuale, la Commissione ha già contribuito all'elaborazione della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e le possibili ipotesi di definizione della struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, Relazione che è stata inviata al Parlamento in data 30 giugno 2010.

In attuazione dei criteri direttivi stabiliti dalla legge-delega, sono stati definitivamente approvati i primi quattro provvedimenti concernenti il federalismo demaniale, l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, i fabbisogni *standard* per gli Enti locali, il federalismo municipale e il federalismo delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché i fabbisogni *standard* sanitari.

Per ciò che concerne il federalismo demaniale, il D.Lgs. n.85/2010 ha previsto l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio secondo criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione e capacità finanziaria, garantendo una correlazione con competenze e funzioni. Tale trasferimento dovrebbe garantire una gestione del patrimonio pubblico più attenta alle esigenze delle singole autonomie e dei relativi territori, prevedendo anche la possibilità di conferire i beni a determinati fondi immobiliari o di alienarli destinando i relativi proventi alla riduzione del debito pubblico. Usi differenti saranno sottoposti all'approvazione della Commissione Europea al fine di verificare la coerenza delle scelte di finanza locale con gli obiettivi nazionali indicati nel Programma di Stabilità. Allo stato attuale, è stato predisposto il decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco degli immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, in seguito trasmesso in Conferenza unificata per il prescritto parere.

Il D.Lgs. n.156/2010, in attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane, ha delineato l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, individuando i relativi organi di governo (Assemblea capitolina, Giunta capitolina e Sindaco). Tale disciplina differenziata è motivata dalla circostanza che Roma è sede degli Organi costituzionali e delle Rappresentanze diplomatiche presso la Repubblica italiana, dello Stato della Città del Vaticano e delle Istituzioni internazionali.

Il D.Lgs. n.216/2010 ha individuato, invece, un percorso, metodologico e procedurale per la relativa adozione legislativa, di definizione del fabbisogno *standard* degli Enti locali come riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria e, successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai relativi livelli essenziali delle prestazioni di tali enti. Il criterio del fabbisogno *standard* assumerà, pertanto, un ruolo chiave nel nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento della spesa storica puntando pertanto a promuovere un uso più efficiente delle risorse pubbliche[54].

[54] Allo stato attuale, sono stati avviati i lavori coordinati dalla Società per gli studi di settore (SOSE) per la predisposizione dei primi questionari da inviare agli enti in relazione alle funzioni fondamentali, e ai relativi servizi, per cui dovrà essere applicato, a partire dal 2012, il fabbisogno *standard*. L'avvio della fase

In merito al progetto del Governo di riforma fiscale, finalizzato alla semplificazione del sistema tributario e al trasferimento della gestione dei tributi dal centro alla periferia, in linea con il principio di autonomia di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, si evidenzia il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale n.23 del 14 marzo 2011[55] che realizza per i Comuni il passaggio dalla finanza derivata a una maggiore autonomia tributaria decentrando la responsabilità impositiva, in particolare per ciò che attiene la fiscalità immobiliare. Viene così superato il criterio della spesa storica nel trasferimento delle risorse statali e regionali e rafforzato il legame tra responsabilità finanziaria e responsabilità politica. Per il riassetto delle modalità di finanziamento sono previste due fasi: in una prima fase è stabilita la devoluzione ai Comuni del 30 per cento del gettito derivante dai trasferimenti immobiliari, del gettito Irpef relativo ai redditi fondiari, di parte delle risorse derivanti dalla nuova imposta sulle locazioni e di una compartecipazione all'IVA.

Nella seconda fase, che partirà dal 2014, saranno introdotte due nuove forme di tributi propri dei Comuni, in sostituzione di quelli esistenti: un'imposta municipale sulla proprietà immobiliare che comprende l'attuale ICI, ferma restando l'esenzione sulla prima casa, e l'Irpef con le relative addizionali limitatamente ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché un'imposta municipale secondaria sull'occupazione di beni demaniali anche a fini pubblicitari. E' inoltre previsto il potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale incentivando in particolare il ruolo dei Comuni nell'attività di accertamento. Ai Comuni viene altresì assegnata la facoltà di istituire un'imposta di soggiorno, solo per gli enti capoluogo di regione o a vocazione turistica, nonché di un'imposta di scopo per il finanziamento di opere pubbliche d'interesse comunale. Infine, viene disciplinata la graduale cessazione della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale all'Irpef, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia già stata istituita.

In data 31 marzo 2011 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, ed è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario[56].

Tale provvedimento mira, sostanzialmente, a eliminare alcuni difetti di struttura delle principali voci di entrata delle Regioni, senza stravolgerne l'impianto fondamentale. Infatti, Irap, addizionale Irpef e compartecipazione IVA permangono le fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali. In particolare, l'addizionale regionale all'Irpef è destinata a sostituire, dall'anno 2013, i trasferimenti statali e la compartecipazione all'accisa sulla benzina. Si garantisce, comunque, mediante la contestuale riduzione delle aliquote Irpef che il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente rimarrà inalterato. Le Regioni potranno, poi, disporre, con propria legge, incrementi o diminuzioni dell'aliquota di base (le maggiorazioni potranno essere effettuate entro i limiti di 0,5 punti percentuali

transitoria per il superamento della spesa storica è prevista, infatti, a partire dal 2012 mentre la fase a regime partirà dal 2017 con un passaggio che avverrà gradualmente per gruppi di funzioni.

[55] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.63 del 23 marzo 2011 in vigore dal 7 aprile 2011.

[56] Approvato sulla base dell'intesa in Conferenza unificata sancita nella seduta del 16 dicembre 2010 e dei pareri favorevoli della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

nel 2013, di 1,1 punti percentuali per l'anno 2014 e di 2,1 punti percentuali, a decorrere dall'anno 2015).

La compartecipazione IVA, la cui aliquota in una prima fase (fino al 2012) continuerà a essere determinata sulla base della normativa vigente, assumerà un ruolo fondamentale nel finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP, comprendenti LEA sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la sola parte capitale). L'aliquota, infatti, sarà stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare, in una sola regione, il pieno finanziamento del fabbisogno standardizzato connesso ai predetti LEP. Per le restanti Regioni, tale finanziamento integrale sarà assicurato da un fondo perequativo alimentato da un'ulteriore quota di compartecipazione IVA.

A decorrere dall'anno 2013, si modificano le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA a ciascuna Regione a Statuto ordinario, in conformità con il principio di territorialità, in modo da tener conto dell'effettivo luogo di consumo.

Per il finanziamento delle altre spese, le quote del fondo perequativo sono regolate sulla base della maggiore o minore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'Irpef superiore o inferiore al gettito medio nazionale per abitante). L'obiettivo è di ridurre, per un ammontare non inferiore al 75 per cento, le differenze interregionali di capacità fiscale.

Infine, si attribuisce a ciascuna Regione a Statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2013, la facoltà di ridurre, con propria legge, le aliquote dell'Irap fino ad azzerarle e di disporre deduzioni dalla base imponibile. Tali interventi sono esclusivamente a carico del bilancio della Regione che, pertanto, potrà attuarli esclusivamente in conseguenza di una gestione avveduta.

Un altro obiettivo del provvedimento sul federalismo regionale e provinciale è quello di attuare una razionalizzazione del quadro normativo esistente in materia di tributi delle province correggendo alcune improprie stratificazioni.

In particolare, a decorrere dall'anno 2012, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province, con aliquota pari al 12,5 per cento e con la possibilità per le province medesime di aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali già dal 2011. Resta, poi, attribuita alle province l'imposta provinciale di trascrizione con le modalità previste dalla vigente normativa, fino a un adeguamento di quest'ultima.

Alle province viene, inoltre, attribuita una compartecipazione all'Irpef in misura tale da compensare i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza soppressi a decorrere dall'anno 2012 (la cui individuazione è demandata a un apposito DPCM, sentita la Conferenza Stato-città e Autonomie locali), oltre alla soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del D.Lgs. n.504/1995. Una quota della compartecipazione all'Irpef, non inferiore a quella della soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica attribuita nell'anno di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è devoluta alla provincia competente per territorio. La restante quota, invece, è destinata ad alimentare un Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito a decorrere dall'anno 2012, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle Province dell'autonomia di entrata. Si prevede, poi, la soppressione, a decorrere dal 2013, dei trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. Questa sarà compensata

mediante una compartecipazione, in primo luogo, al gettito dell'addizionale regionale Irpef per i Comuni e delle tasse automobilistiche per le Province, ed eventualmente ad altri tributi regionali.

Con riferimento alla definizione dei finanziamenti statali perequativi per i Comuni e le Province, è previsto per entrambi i livelli di governo (per i Comuni nell'ambito del decreto legislativo attuativo del federalismo municipale) un fondo transitorio sperimentale di riequilibrio delle dotazioni finanziarie degli enti in modo da garantire il passaggio territorialmente equilibrato dal sistema di finanziamento basato prevalentemente sui trasferimenti dal bilancio dello Stato a uno definito con forme sostitutive di fisco locale e provinciale. A regime, con il completamento della determinazione dei fabbisogni di spesa *standard* delle funzioni fondamentali, viene invece istituito un fondo statale, con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e di quelli per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dagli Enti locali. I criteri di alimentazione e di riparto del suddetto fondo verranno stabilite con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, e secondo un'articolazione, per ciascun livello di governo, in quote distinte per il finanziamento delle funzioni fondamentali e per il finanziamento di quelle non fondamentali.

Il provvedimento sul federalismo regionale e provinciale prevede, inoltre, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, disciplinandone il funzionamento e la composizione.

Nell'ambito del federalismo, una grande importanza è attribuita ai meccanismi perequativi, tanto per le funzioni 'essenziali ' che per quelle non fondamentali, nonché dall'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali. Quest'ultima costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle Pubbliche Amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale. A tal fine, in data 17 dicembre 2010, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo sul quale è stata acquisita l'intesa in Conferenza Unificata in data 3 marzo 2011 e attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti.

Tale decreto è volto a definire principi contabili uniformi da applicare non solo a Regioni ed Enti locali, ma anche ai loro organismi ed enti strumentali[57].

Altri decreti attuativi della Legge n. 42/2009 sono in fase di approvazione.

In data 26 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato 'salvo intese' lo schema di decreto recante attuazione dell'articolo 16 della L. n.42/2009 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Sul provvedimento la Conferenza Unificata non ha sancito l'intesa, tuttavia su di esso

[57] L'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari, consente di migliorare la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre, il previsto affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, mediante l'adozione di un piano dei conti integrato, dovrebbe consentire una rappresentazione della gestione in termini di costi/ricavi, ponendosi anch'esso come strumento informativo e di valutazione rilevante nell'ambito del disegno di federalismo fiscale.

continua l'esame parlamentare in sede di Commissione bicamerale. Il decreto persegue i seguenti obiettivi di carattere generale:

- concentrazione della programmazione e delle risorse su pochi obiettivi prioritari;
- orientamento ai risultati e loro valutazione mediante indicatori misurabili;
- attenzione ai progressi necessari per garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico e di coesione economica, sociale e territoriale.

Le finalità della norma sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, rinominato in Fondo per lo sviluppo e la coesione, e con i finanziamenti a finalità strutturale della Comunità Europea e i relativi cofinanziamenti nazionali destinati esclusivamente al finanziamento della spesa in conto capitale. Funzionale all'applicazione di tale norma risulterà anche la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali degli enti territoriali e dei relativi fabbisogni finanziari prevista dal decreto interministeriale attuativo dell'articolo 22 della L. n. 42/2009, volto a disciplinare, in sede di prima applicazione, la perequazione infrastrutturale.

L'ultimo provvedimento in ordine di approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri (30 novembre 2010) è quello concernente i meccanismi sanzionatori e premiali, che prevede, tra l'altro, norme volte a potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento delle Regioni e delle Province nell'accertamento fiscale e la previsione di una collaborazione di tali enti territoriali nella gestione organica dei tributi regionali e provinciali, con impatto positivo sui saldi di finanza pubblica grazie all'emersione delle basi imponibili con conseguenti maggiori entrate a livello centrale e locale.

Tali disposizioni sono strettamente connesse a quelle stabilite dal decreto legge n. 78/2010 con cui il Governo ha anticipato il piano di correzione dei conti pubblici per il prossimo triennio 2011-13. Il decreto, proseguendo nell'azione più generale di lotta all'evasione fiscale, già iniziata con la manovra per il triennio 2010-12, ha innalzato la quota di partecipazione dei Comuni al gettito recuperato a vantaggio degli enti maggiormente impegnati in tali attività.

LA *GOVERNANCE* DEL SISTEMA DELLA SPESA SANITARIA

Negli ultimi cinque anni è stata progressivamente implementata nel settore sanitario una strumentazione normativa, che ha imposto una forte responsabilizzazione sia per le Regioni 'virtuose' sia per le Regioni con elevati disavanzi. Per queste ultime nell'ambito dei Patti per la salute 2007-2009 e 2010-2012 sono stati previsti specifici Piani di rientro. Con riferimento alla complessa architettura di governance *implementata in via sintetica si evidenziano:*

a) il meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo. Ciò in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;

b) il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie;

c) l'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo

transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse Regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali. I singoli Piani di rientro individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni.

La governance *implementata in materia sanitaria ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa.*
Ne consegue che per questo settore l'attuazione del federalismo fiscale non può che muoversi in linea di continuità con i Patti sottoscritti tra Stato e Regioni. E ciò è di per sé un aspetto positivo stante i risultati in corso di ottenimento con la governance *implementata, i Piani di rientro e i meccanismi sanzionatori. L'attuazione del federalismo fiscale con il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011, attualmente in attesa di pubblicazione in G.U. conferma l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa migliorando l'assetto istituzionale, anche di raffronto tra le varie Regioni, sia in fase di riparto di risorse e sia per l'analisi delle esistenti inefficienze o inadeguatezze, fornendo un ulteriore substrato istituzionale al programma in atto. Infatti, il criterio di scelta delle regioni* benchmark *è finanziario e qualitativo. Il requisito dell'equilibrio di bilancio è assolutamente necessario e prioritario per individuare le Regioni che erogano servizi sanitari con le risorse ritenute congrue dallo Stato. Le Regioni in disavanzo, ovviamente, presentano necessariamente aree d'inefficienza ovvero erogano livelli di assistenza superiori. Nella selezione delle migliori Regioni intervengono altri requisiti oltre all'equilibrio di bilancio:*

a) l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza e appropriatezza;
b) il superamento degli adempimenti previsti dalla vigente legislazione, tra i quali è ricompreso anche la qualità delle procedure amministrativo-contabili sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché all'accertamento della qualità dei dati contabili;
c) la presenza di criteri di qualità sulla base degli indicatori già condivisi.

Ulteriore salto di livello è, dunque, la qualità che diviene quantità: ciò con la suddivisione del costo standard *tra tre livelli di assistenza. Si fornisce una strumentazione quantitativa e istituzionale per evidenziare che disavanzi e/o coperture fiscali eccedenti afferiscono a situazioni quantitativamente rilevabili e confrontabili in termini più analitici. La costruzione di* benchmark *di spesa e di qualità, l'omogeneizzazione dei documenti contabili, la previsione di sanzioni in caso di deficit, delineano un sistema che si propone di contrastare la cosiddetta 'aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi' da parte dello Stato. Il federalismo sanitario può rappresentare un esempio in positivo, cui far riferimento per innalzare l'efficienza della spesa e la qualità delle decisioni di finanza pubblica in altri ambiti. Le disposizioni contenute nei provvedimenti attuativi del federalismo fiscale rappresentano, pertanto, il conseguente sviluppo di quanto già disciplinato, in quanto a partire dagli indicatori già condivisi, per ogni regione il confronto con il costo* standard *sanitario registrato dalle Regioni più performanti sarà la grandezza di riferimento per misurare le aree d'inefficienza e d'inappropriatezza e per verificare progressivamente gli sviluppi del sistema verso modelli organizzativi e gestionali via via più performanti.*
Inoltre, lo schema di decreto legislativo concernente l'armonizzazione dei bilanci rappresenta un ulteriore miglioramento dei vigenti procedimenti contabili nel settore sanitario: di particolare rilievo sono le disposizioni dirette a garantire, nel bilancio regionale, un agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, e a disciplinare, nell'ambito del bilancio sanitario regionale, la

contabilità delle cosiddette gestioni sanitarie accentrate presso le Regioni (quote di finanziamento del SSN non attribuite alle aziende, ma gestite direttamente presso le Regioni), il consolidamento regionale dei conti sanitari, specifiche deroghe alle disposizioni civilistiche al fine di tenere conto della specificità degli enti di cui trattasi, nonché la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario.

La riforma della tassazione

Il sistema fiscale italiano, incentrato sul reddito e riformato nei primi anni '70 è stato oggetto nel tempo di numerosi aggiustamenti marginali che hanno aumentato notevolmente la complessità della struttura dell'imposizione, determinando parallelamente maggiori costi di gestione per l'Amministrazione e di adempimento per i contribuenti. A titolo esemplificativo, l'imposta personale sul reddito grava su sei categorie di reddito, prevede cinque diverse aliquote e 134 *tax expenditures*.

In prospettiva, i profondi mutamenti dei modelli economici, competitivi, sociali, ambientali e istituzionali inducono un necessario ripensamento anche del modello fiscale secondo le direttrici già delineate nel Libro Bianco sulla riforma fiscale del 1994 ('dalle persone alle cose', 'dal centro alla periferia', 'dal complesso al semplice').

In presenza di un elevato debito pubblico, la strategia di riforma non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario. La più equa distribuzione del carico tributario, finalizzata a trasferire una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta, l'introduzione d'imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali, la semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto, la responsabilizzazione delle amministrazioni locali mediante il loro coinvolgimento nel finanziamento della spesa, sono tutti fattori critici di successo di una strategia che si pone come profondamente riformatrice e, nel contempo, è orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali.

Il primo passo in questa direzione è rappresentato dal decreto legislativo n.23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale che contiene una serie di disposizioni con effetto complessivo sostanzialmente neutrale.

In particolare, prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per circa 11 miliardi, sostituendo gli stessi, per gli anni dal 2011 al 2013, con: i) la devoluzione di una quota pari al 30 per cento dei gettiti sui trasferimenti, quantificata in circa 1,4 miliardi (registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali sui trasferimenti d'immobili; ii) Irpef sui redditi fondiari (circa 5,2 miliardi); iii) quota pari a 21,7 per cento per il 2011 e 21,6 per cento per il 2012 dell'imposta sostitutiva sui contratti di locazione a uso abitativo (cedolare secca) pari rispettivamente a 527 milioni e a 746 milioni; iv) compartecipazione al gettito IVA, di circa 3 miliardi; v) gettito imposta di bollo e registro sui contratti di locazione (circa 700 milioni). La cedolare secca, su base opzionale, sostituisce gli attuali prelievi (Irpef, addizionali Irpef, registro e bollo) per un importo a regime di circa 4 miliardi.

Viene introdotta, a decorrere dal 2014, anche una razionalizzazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, attraverso l'accorpamento dell'imposta di registro e di altre imposte e prelievi (imposte ipotecaria, catastale, bollo, tasse ipotecarie e tributi speciali catastali). La razionalizzazione interessa un gettito complessivo di circa 4,5 miliardi. Infine, è previsto, a decorrere dal 2014, la possibilità d'istituzione dell'imposta municipale propria da parte dei comuni che ingloba l'Irpef sui redditi fondiari relativi a immobili non locati, le relative addizionali e l'Ici. Questa nuova forma di tassazione a livello locale rappresenta un gettito complessivo di circa 11,5 miliardi. Dal 2014, quindi, ai Comuni affluiranno, oltre alla suddetta imposta municipale: i) il 30 per cento dell'imposta sui trasferimenti immobiliari; ii) il gettito dell'imposta di bollo sui contratti di locazione; iii) il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari; iv) una quota del gettito della cedolare secca; v) una quota di compartecipazione IVA.

La riforma della fiscalità comunale potrebbe in prospettiva:

- generare entrate aggiuntive per i Comuni, garantendo adeguati margini di autonomia tributaria agli enti decentrati, attraverso una graduale emersione di base imponibile 'sommersa' soprattutto nel mercato degli affitti;
- incentivare la mobilità residenziale mediante il progressivo meccanismo di traslazione del risparmio d'imposta dei locatari sugli inquilini;
- ridurre i costi di transazione per i trasferimenti immobiliari con effetto positivo sul mercato delle compravendite;
- generare un impatto positivo alla crescita economica riducendo il prelievo sugli immobili delle imprese.

PROGETTO 'RENDICONTO PATRIMONIALE DELLO STATO A PREZZI DI MERCATO'

La gestione del patrimonio pubblico può giocare un ruolo importante in relazione al contenimento del deficit e alla riduzione del debito pubblico, attraverso un decisivo sviluppo della sua redditività ovvero all'avvio di un concreto processo di valorizzazione. L'obiettivo è di coinvolgere nel processo tutte le Amministrazioni per sviluppare la condivisione di adeguati principi e modelli di gestione.

In tale contesto s'inserisce l'art. 2, comma 222, della Legge n.191/2009 (Legge finanziaria 2010), che ha affidato al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di effettuare la ricognizione e la valutazione a prezzi di mercato del patrimonio pubblico.

Il censimento e la valutazione degli asset *sono stati avviati il 18 febbraio 2010 con la rilevazione dei beni immobili (unità immobiliari e terreni).*

Alla data del 31 gennaio 2011, il 50 per cento delle Amministrazioni Pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione ha adempiuto agli obblighi di comunicazione previsti ai sensi del predetto articolo.

Il 1° febbraio 2011, così come previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia del 30 luglio 2010, si è dato il via anche al censimento e alla valutazione di altre due componenti dell'attivo, le Partecipazioni e le Concessioni. Il progetto si estenderà progressivamente ad altre voci dell'attivo suscettibili di valutazione economica.

Il Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altre rilevazioni già esistenti, quali il Conto Generale del Patrimonio dello Stato, redatto annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale

predisposta dall'Agenzia del Demanio. Esso tuttavia se ne differenzia in quanto è costruito in una logica di gestione e valorizzazione e registra i beni a prezzi di mercato. Diverso, inoltre, è il perimetro di rilevazione soggettivo, in quanto esso si riferisce a tutte le Amministrazioni Pubbliche.

V.6 MERCATO DEI PRODOTTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gli ostacoli che impediscono l'ulteriore sviluppo pro-competitivo dell'economia italiana sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente il settore dei servizi e delle industrie a rete e di accrescere l'efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale. Un'efficace risposta a queste sfide attraverso azioni d'immediata attuazione potrà contribuire a incoraggiare la crescita nel breve periodo. A tal fine il recepimento della Direttiva Servizi nell'ordinamento italiano, avvenuto a marzo 2010, costituisce un punto di partenza essenziale che s'inserisce nel solco delle liberalizzazioni già avviate dal Governo imprimendo un'ulteriore spinta in termini non solo di liberalizzazione ma anche di semplificazione.

La fase di riesame della normativa nazionale per renderla compatibile con le disposizioni della Direttiva ha costituito anche un'occasione importante per creare un'efficiente rete di coordinamento tra Amministrazioni Centrali e Regioni, incentivando, altresì, un dialogo strutturato su tutti gli aspetti di implementazione della direttiva.

Il D.Lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, costituisce una sorta di riforma generale del settore dei servizi, con cui si è superata la frammentazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti Locali che ostacolava l'attività delle imprese.

Con questo decreto, infatti, sono state effettuate diverse scelte volte a favorire la semplificazione e la libera concorrenza sul mercato eliminando numerose procedure che ritardavano o ostacolavano l'esercizio o l'accesso a un'attività di servizi. La Parte I fissa l'importante principio che, ove non diversamente previsto, il regime applicabile per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi è la dichiarazione d'inizio di attività (D.I.A.) presentata all'autorità competente, che ha efficacia immediata. Il decreto introduce, inoltre, l'importante prescrizione che il titolo autorizzatorio ha efficacia su tutto il territorio nazionale e che eventuali limitazioni devono essere giustificate da un motivo imperativo d'interesse generale.

Con intervento legislativo successivo è stato stabilito[58] che la 'Dichiarazione d'Inizio Attività' sia sostituita dalla 'Segnalazione d'Inizio Attività – SCIA'. In base a tale nuova disposizione, una segnalazione dell'interessato (salvo alcune eccezioni evidenziate dalla stessa norma) sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi e ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale (con un campo di applicazione, quindi, più ampio di quello fissato dalla direttiva 'Servizi') il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a carattere generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi. L'amministrazione ha sessanta giorni per procedere

[58] Articolo 49, comma 4-bis del D.L. n.78/2010, (cvt con modificazioni dalla L. n.122/2010).

alla verifica della segnalazione e delle dichiarazioni e certificazioni poste a corredo della stessa[59].

Per quanto riguarda i requisiti di accesso al commercio, il D.Lgs. n.59/2011 è intervenuto eliminando la differenziazione esistente nelle varie Regioni e unificando, su tutto il territorio nazionale, i requisiti di onorabilità e di professionalità prima esistenti. Nel caso dell'apertura degli esercizi di vicinato, per forme speciali di vendita e per alcune attività artigianali, la SCIA consente l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al comune competente per territorio. Per il commercio su aree pubbliche è stato eliminato il requisito relativo all'obbligo di forma giuridica, con estensione dell'attività alle società di capitale[60].

Relativamente alla somministrazione di alimenti e bevande, il decreto prevede il mantenimento del provvedimento di autorizzazione, vista la necessità di garantire le particolari tutele di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità e ordine pubblico, nonché di tutela di zone di pregio storico e artistico.

Il decreto ha infine eliminato ruoli ed elenchi quale presupposto per l'avvio di attività d'intermediazione commerciale e di affari, di agente e rappresentante di commercio e di mediatore marittimo, non modificando in alcun modo i requisiti necessari di accesso. Anche il settore del turismo è stato profondamente interessato dall'introduzione della SCIA.

In relazione alle professioni regolamentate di competenza del Ministero della Giustizia, il decreto ha semplificato il procedimento per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, prevedendo la formazione del silenzio assenso decorso il termine di due mesi (termine unico per tutte le professioni).

Due ulteriori interventi normativi funzionali alla promozione e al rilancio del sistema produttivo riguardano la nuova disciplina Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e quella relativa alle 'Agenzie per le imprese'[61].

Il provvedimento sul SUAP (DPR 7 settembre 2010, n. 160) semplifica e riordina la disciplina dello sportello unico, ne individua il ruolo di canale unico tra imprenditore e amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali e prevede l'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici nell'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo, al fine di garantire semplificazione e certezza dei tempi di conclusione.

L'altro provvedimento (DPR 9 luglio 2010, n.159) disciplina le 'Agenzie per le imprese', istituite dalla norma primaria, al fine contribuire a facilitare i rapporti tra imprese e amministrazione consentendo di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo.

---

[59] In caso di verificata assenza dei requisiti e dei presupposti di legge, l'amministrazione può inibire la prosecuzione dell'attività, salvo la regolarizzazione della stessa entro un termine fissato dall'amministrazione medesima.

[60] La precedente disciplina, invece, obbligava l'aspirante commerciante ad attendere il decorso di trenta giorni a far data dalla comunicazione. Anche per alcune attività artigianali, il decreto interviene consentendone l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al Comune competente per territorio attraverso l'istituzione della SCIA.

[61] I due strumenti sono stati previsti ai commi 3 e 4 dell'art. 38 del D.L. n. 112/2008, cvt. con modificazioni dalla L. n.133/2008.

Alcune Regioni si sono già mosse nella direzione dell'attuazione della Direttiva Servizi (in particolare la Regione Veneto[62]) con misure volte a semplificare lo *start-up* delle imprese artigiane e standardizzare i procedimenti riguardanti le attività economiche.

Un'occasione importante per promuovere il rafforzamento della concorrenza è rappresentata anche dalla 'Legge annuale per il mercato e la concorrenza'[63].

Tenuto conto degli elementi forniti da alcune delle Amministrazioni interessate e delle ulteriori esigenze di liberalizzazione e semplificazione autonomamente rilevate, il Ministero ha predisposto un primo schema di articolato, intervenendo negli ambiti in cui sono maggiori i problemi concorrenziali e più urgenti gli interventi di riforma. Le misure previste tengono anche conto delle segnalazioni dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato su alcuni temi e settori di grande rilevanza, allo scopo di favorire una maggiore trasparenza del mercato e una semplificazione delle procedure. La finalità generale del provvedimento è rafforzare sia gli strumenti di concorrenza tra le imprese sia, quelli di tutela dei consumatori. Sono, inoltre, previste disposizioni che sanciscono principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano le proprie competenze normative, attinenti la tutela della concorrenza ai sensi dell'art.117 lettera e) della Costituzione.

Durante tutto il 2010 lo schema di disegno di legge è stato oggetto di un costante e approfondito confronto con gli organismi pubblici e i soggetti rappresentativi del mondo economico e sociale, al fine di conseguire un elevato livello di consenso necessario alla sua implementazione.

Nel campo dei mercati energetici il Governo, con decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 3 marzo 2011, attualmente in attesa di esame da parte delle competenti commissioni parlamentari, recepisce nell'ordinamento interno il cd. 'Terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia'[64]. Le norme entreranno in vigore entro il mese di maggio 2011.

La legislazione italiana già particolarmente avanzata sia sotto l'aspetto della separazione effettiva delle reti di trasporto che sotto quello dei poteri dell'Autorità di regolazione, necessiterà tuttavia di alcune modifiche per adeguarsi pienamente alle novità introdotte dalle direttive del terzo pacchetto.

In particolare, per quanto concerne la direttiva 2009/72/CE (mercato dell'energia elettrica), ai fini della piena integrazione dell'Italia nel mercato europeo dell'energia elettrica, si avrà particolare riguardo alla capacità di trasporto transfrontaliera, consentendo maggiore possibilità di realizzare contratti di compravendita di energia elettrica tra produttori e consumatori ubicati in Stati Membri diversi.

---

[62] Legge regionale n. 15 del 2010.

[63] L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della L. n. 99/2099 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia'). Le finalità contenute nella Legge annuale sono in linea con il Rapporto del Prof. Monti al Presidente della Commissione Europea Barroso, concernente 'Una nuova strategia per il mercato unico'. Essa può rappresentare una di quelle misure specifiche che, secondo il rapporto, occorrono per consentire ai cittadini, ai consumatori e alle PMI di sfruttare attivamente questa gamma ampliata di opportunità 'di scelta di fornitori, servizi e prodotti o le nuove possibilità di mobilità, vigilando, nello stesso tempo, sulla sicurezza dei prodotti oggetto di scambi commerciali'.

[64] Il Terzo Pacchetto comprende la direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, la direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e la direttiva n. 2008/92/CE concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.

Si tenderà inoltre a conseguire un'ottimale allocazione delle infrastrutture energetiche sul territorio nazionale, con la realizzazione di nuovi impianti di produzione e di nuove linee elettriche nelle aree del paese in cui le infrastrutture stesse possano produrre maggiori effetti positivi per il sistema elettrico nazionale.

Per quanto riguarda la direttiva 2009/73/CE (mercato interno del gas naturale), i criteri di delega sono volti ad aumentare gli scambi tra l'Italia e gli altri paesi europei, al fine di assicurare maggiore sicurezza degli approvvigionamenti e un mercato più efficiente e integrato, riducendo le barriere agli scambi. È prevista anche la presentazione di programmi di sviluppo di lungo periodo delle reti di trasporto in funzione della domanda di gas e della richiesta di nuova capacità, nonché la possibilità di effettuare programmi di cessione del gas a favore della concorrenza, aumentando la trasparenza delle operazioni di cessione.

Vanno poi considerate una serie di misure dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale, introdotte con il D.L. n. 78/2010:

- la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese attraverso regolamenti del Governo, anche sulla base dei risultati della misurazione degli oneri amministrativi, sulla base dei principi di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici coinvolti, dell'estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni tecniche da parte di professionisti abilitati, dell'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure e della soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente;
- la possibilità di applicazione del regime fiscale estero, se più favorevole, per le imprese dell'Unione Europea che intraprendono in Italia nuove attività nell'arco di tre anni;
- la creazione di un contratto di rete con cui le imprese dei distretti industriali possano collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio o scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica;
- la possibilità di istituire nelle regioni del Mezzogiorno le zone a 'burocrazia zero', dove i provvedimenti amministrativi saranno conclusi entro tempi certi (normalmente entro trenta giorni), anche con l'ausilio di un Commissario di Governo, e le imprese potranno beneficiare di sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e di un trattamento preferenziale nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica.

Inoltre, l'attuazione della Comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008 'Pensare anzitutto in piccolo, uno *Small Business Act* (SBA) per l'Europa', ha portato alla formalizzazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010, consentendo di delineare una nuova 'politica produttiva' – complementare e non concorrenziale alla politica industriale – attenta alle esigenze delle imprese di più piccole dimensioni.

A supporto delle priorità individuate dalla Direttiva SBA, presso il Ministero dello Sviluppo Economico è stato istituito il Tavolo Permanente per le PMI, quale sede di consultazione e confronto per l'avvio d'iniziative mirate al loro sostegno, miglioramento e

sviluppo; fra queste, l'avvio delle attività del Comitato Nazionale Italiano Permanente per il Microcredito, e la promozione di strumenti di *Venture Capital* attraverso l'accordo con l'Associazione Italiana di *Private Equity* e *Venture Capital* siglato il 30 aprile 2010, in linea con l'attenzione data al tema dalla Commissione europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*.

Nei primi mesi del 2011 lo SBA è stato ulteriormente rivisto con una maggiore attenzione per alcuni aspetti strategici per le PMI come, ad esempio, il sostegno alla crescita delle imprese il cui titolare non è cittadino dell'UE, l'imprenditoria femminile, la diffusione della cultura della rete presso le piccole imprese e le imprese artigiane, l'utilizzo di V*enture Capital* nelle PMI e la regionalizzazione dello SBA.

LE AZIONI REGIONALI PER IL SOSTEGNO ALLE PMI

Le iniziative messe in atto dalle Regioni e Province autonome nel loro insieme mirano a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese.
*In linea con le 'misure prioritarie' contenute nell'*Annual Growth Survey*, le Regioni hanno adottato politiche orientate al miglioramento delle prospettive di competitività delle imprese italiane nel mercato interno, puntando anche alla riduzione dei costi dei servizi per le aziende.*
Si è intervenuti, in generale, con strumenti di specializzazione del pacchetto anticrisi, rivolti alle attività di start-up*, al sostegno alla liquidità delle imprese, al consolidamento dei debiti previdenziali e a interventi di affiancamento (come la sospensione dei pagamenti delle PMI, la certificazione dei crediti verso la Regione, lo 'smobilizzo' e la conferma delle misure di sostegno).*
Nelle azioni a favore delle PMI l'attenzione si è concentrata, in particolare, sulle misure di stabilizzazione finanziaria, anche per rispondere alla sfida della grave crisi economica mondiale.
Molte Regioni si sono infine impegnate a sostenere il sistema delle imprese, con la finalità di migliorarne le condizioni di accesso al capitale e al credito, mettendo a punto misure anti-crisi alimentate con fondi regionali.
Più dettagliatamente si segnalano le seguenti iniziative.
Sono stati sottoscritti accordi con le banche per l'attuazione dell''Intesa sul credito alle imprese', (Regione Emilia-Romagna) e sono stati previsti bandi per la costituzione e gestione di fondi volti a incentivare i progetti innovativi (Regione Marche, Regione Umbria e Regione Toscana).
La Toscana ha, inoltre, messo a sistema gli interventi formativi in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e ha avviato azioni in tema di diritti e legalità nei luoghi di lavoro. Ha anche istituito un 'Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime d'incidenti mortali sul lavoro'. Altre risorse sono state destinate a contrastare la precarietà e il lavoro atipico, a sostenere il reddito, aumentare la partecipazione delle donne e dei giovani e il ritorno al lavoro dei disoccupati; è stato, inoltre, attivato il Fondo di garanzia per i lavoratori non a tempo indeterminato per l'accesso al credito, è stata finanziata una rete di sportelli di assistenza e formazione per i lavoratori atipici e incentivata l'imprenditoria giovanile (LR21/2008) attraverso lo stanziamento di 10 milioni per il triennio 2009-2011 per la costituzione d'imprese con potenziale di sviluppo innovativo.
Nella Provincia Autonoma di Bolzano sono stati approvati 'Pacchetti anti-crisi' contenenti misure per il rilancio economico, la tutela dei posti di lavoro e contributi per l'innovazione a favore di imprese in crisi. Per contrastare la crisi economica e finanziaria, la Regione Umbria ha costituito fondi anticrisi per sostenere l'accesso al credito delle PMI e creare misure di sostegno alle famiglie[65].

[65] Nel 2010 la Regione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con i Comuni, Province e ABI Umbria, per l'utilizzo 'pro-soluto' dei crediti vantati dalle aziende nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Il

In alcuni casi (Regione Campania) i regimi di aiuto temporanei anticrisi sono stati accompagnati da interventi a sostegno delle imprese diretti al consolidamento del debito a breve delle imprese. Per sostenere la competitività regionale, alcune Regioni hanno varato misure a sostegno del credito, dell'imprenditorialità e dell'innovazione (Regione Lombardia e Regione Toscana), in particolare, attraverso il rafforzamento patrimoniale del sistema dei Confidi.
Un Piano Straordinario per l'occupazione è stato adottato dalla Regione Piemonte con percorsi formativi finalizzati all'inserimento di giovani e adulti, per la formazione di giovani avviati al lavoro con contratto di apprendistato, per i voucher *di conciliazione, per l'educazione alle pari opportunità e ad altre iniziative per l'occupazione femminile (utilizzando il FSE). Sempre in Piemonte sta per essere approvato il nuovo Piano pluriennale per la competitività che propone nuove alleanze fra sistema camerale e rappresentanze categoriali nonché strumenti capaci di far recuperare al sistema economico regionale il terreno perduto in termini di competitività.*
La Regione Veneto ha, invece, concentrato gli sforzi sullo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, sull'anticipazione regionale della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, sulla sospensione temporanea del pagamento delle rate di finanziamenti non agevolati a fronte d'investimenti in beni strumentali con contestuali anticipazioni in quote interessi.
La Regione Veneto ha, inoltre, approvato sotto forma di delibera, il cosiddetto Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi che prevede l'introduzione di maggiore liquidità di cassa e il Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi, che prevede la cessione pro soluto dei crediti per forniture, servizi e appalti. Due azioni del POR sono infine state destinate al sostegno dell'autoimpiego femminile e giovanile mediante concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione d'investimenti in imprese a prevalente partecipazione femminile e a sostenere la nascita d'imprese costituite da giovani.
Numerosi gli interventi finalizzati allo sviluppo delle imprese industriali e artigianali (Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Siciliana) e l'imprenditorialità giovanile e femminile.
La Regione Lazio ha concentrato la propria azione sull'integrazione fra politiche di sostegno al reddito (ammortizzatori sociali in deroga) e politiche attive del lavoro, anche in attuazione dell'accordo anticrisi del febbraio 2009. Le misure e le azioni a supporto sono coerenti con 'Lazio 2020' e dunque con le linee strategiche individuate da Europa 2020. Esse rispondono, infatti, alle azioni previste dall'ambito prioritario d'intervento 'Mobilitare il mercato del lavoro, creare opportunità occupazionali' individuato dalla Comunicazione della Commissione Europea sull''Annual Growth Survey' *del 12 gennaio 2011.*
Nella Regione Puglia è stato recentemente approvato il 'Programma di promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali' ed è stato pubblicato l'Avviso per la 'Prevenzione del fenomeno dell'usura' rivolto ai consorzi o ai Confidi operanti sul territorio.

Tra i temi-chiave per la competitività delle imprese, vi è quello dell'accesso al credito, che ha assunto grande rilevanza soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni colpite dalla congiuntura economica negativa che si è manifestata a partire dal 2008 e che hanno anche mostrato, nella prospettiva di una ripresa economica, l'esigenza di un rilancio.

In questo scenario, ha svolto una funzione fondamentale il Fondo centrale di garanzia che favorisce l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie con la concessione di una

Protocollo permetterà anche alle Province e agli enti locali di individuare soluzioni per finanziare opere pubbliche al di fuori dei vincoli del Patto di stabilità.

garanzia pubblica[66]. Il fondo è stato rafforzato con un rifinanziamento per il periodo 2008-2012 e con una serie d'interventi che permetteranno un aumento progressivo dell'impatto del fondo a favore delle PMI: allargamento del suo intervento a settori prima esclusi (artigiani, cooperative, autotrasporto merci per conto terzi); riconoscimento al Fondo della 'garanzia in ultima istanza dello Stato' che - grazie alla ponderazione zero - rende più conveniente l'attivazione di operazioni di garanzia a favore delle imprese stesse; la possibilità di co-finanziamento da parte di Regioni e altri soggetti. Inoltre, in chiave di semplificazione e maggiore accessibilità, è stata approvata un'ampia revisione delle procedure di ammissione delle PMI alla garanzia e delle procedure di valutazione dei Confidi a certificare il merito di credito.

L'obiettivo futuro è di consolidare ulteriormente lo strumento in chiave non solo anticiclica ma anche di sviluppo, al fine di valorizzare maggiormente il suo effetto moltiplicatore e incrementarne l'impatto sul tessuto imprenditoriale italiano. In questa prospettiva, particolare attenzione sarà posta a delineare un'evoluzione del fondo in dialogo con i territori. Si aumenterà così l'azione capillare dello strumento, per una sempre più ampia collaborazione con la rete di soggetti operativi del sistema della garanzia, con i fondi regionali, i Confidi e i diversi protagonisti vicini alle imprese.

L'azione del Governo per il sostegno al sistema economico e alle imprese si è poi concretizzata nell'adozione di un approccio innovativo in alcuni ambiti della politica economica che ha permesso di coniugare rigore di bilancio con azioni finalizzate alla crescita e alla maggiore competitività delle aziende italiane anche sui mercati internazionali. In particolare, visti i limitati spazi d'intervento attraverso i tradizionali meccanismi della politica fiscale, sono state avviate diverse iniziative caratterizzate da alcuni tratti distintivi comuni così sintetizzabili: *i)* impatto nullo (o molto ridotto) sul bilancio pubblico, ma rilevanti esternalità positive per il sistema economico nel suo complesso; *ii)* presenza di *partnership* tra settore pubblico e privato grazie all'individuazione d'interessi convergenti; ciò ha permesso l'attrazione di capitali privati e/o il coinvolgimento del canale bancario per l'attuazione della politica economica; *iii)* adozione di forme giuridiche e/o strumenti d'implementazione innovativi per il settore pubblico.

Gli interventi che condividono l'approccio descritto sono i seguenti:

- Fondo Italiano di Investimento: fondo di *private equity* chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, lanciato nel 2010 e operante mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza d'imprese fino a 100 milioni di fatturato e finalizzato a risolvere il problema della scarsa patrimonializzazione delle imprese;
- Fondo per le infrastrutture *Greenfield:* fondo comune d'investimento mobiliare di durata trentennale, di tipo chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, finalizzato alla realizzazione di nuove infrastrutture e all'attrazione di capitali esteri al fine di ridurre il *gap* infrastrutturale rispetto ai paesi concorrenti;
- Jeremie Mezzogiorno (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprise*): realizzazione di fondo a carattere rotativo per il credito, le garanzie e il capitale di rischio delle PMI con l'obiettivo di utilizzare in modo efficiente le risorse

[66] Istituito con L. n. 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico.

comunitarie a disposizione delle regioni meridionali al fine di migliorare l'accesso al credito per le PMI meridionali;

– Banca del Mezzogiorno: 'banca di secondo livello' il cui principale obiettivo è la soluzione del problema del razionamento del credito con particolare riguardo per i finanziamenti a medio-lungo termine alle PMI meridionali che si trovano in posizione di svantaggio rispetto alle altre imprese italiane.

Inoltre, in quest'ambito è presente anche il Fondo per il merito, descritto in precedenza con riferimento all'istruzione.

FONDO ITALIANO DI INVESTIMENTO

Il Fondo Italiano di Investimento è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del Paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. A marzo del 2010, è stata costituita una Società di Gestione del Risparmio (management company) per la gestione delle risorse raccolte – circa 1,2 miliardi – tramite sottoscrizione di quote di un fondo chiuso riservato a investitori qualificati.

Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane. La finalità sistemica del fondo è la patrimonializzazione delle medie imprese italiane (10-100 milioni di fatturato).*

Il fondo soddisfa due obiettivi contemporaneamente: il primo – privatistico – consistente nella remunerazione del capitale investito (interesse dei soci investitori: banche e Cassa Depositi e Prestiti); il secondo – pubblicistico – identificabile nella crescita delle imprese e, più in generale, nel rafforzamento del sistema economico italiano.

*Il punto di partenza che ha mosso i diversi attori del fondo è che la crescita economica in Italia dipende fortemente dal tessuto di piccole e medie imprese manifatturiere, in buona parte con una quota importante di fatturato derivante dall'*export. *Pur tuttavia, il basso livello di capitalizzazione di queste imprese e lo spazio limitato per il futuro di incrementare la leva finanziaria richiedono una forte iniezione di capitali in azienda per rendere queste imprese più solide finanziariamente e dunque capaci di competere nei mercati internazionali.*

La costituzione di un fondo di private equity*, in cui lo Stato svolge una funzione d'indirizzo, è stata identificata come la soluzione più appropriata per tale criticità: rispetto agli operatori tradizionali di* private equity*, focalizzati principalmente su operazioni di* Leverage Buy Out *(più aggressive in termini di rischio/ rendimento), esso è vincolato a operare con un approccio più orientato a sostenere lo sviluppo di lungo periodo delle aziende. Il vantaggio dell'utilizzo dello strumento del* private equity *rispetto all'incentivazione pubblica consiste nel fatto che l'analisi di merito dei progetti di sviluppo e della solidità delle aziende viene effettuata da analisti specializzati che hanno anche come obiettivo anche quello di far rendere il capitale investito dagli sponsor privati.*

Il fondo, operativo a partire da ottobre 2010, ha già approvato le prime operazioni d'investimento.

FONDO PER LE INFRASTRUTTURE *GREENFIELD*

Il progetto per la creazione del fondo per le infrastrutture greenfield *è stato avviato nel mese di marzo 2011 in seguito all'approvazione del D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010 (cvt nella L. n.10/2011, art. 17-septies).*
In base alla normativa, lo Stato è autorizzato a sottoscrivere una quota di società di gestione del risparmio finalizzata a gestire fondi comuni d'investimento mobiliare di tipo chiuso riservati a investitori qualificati che perseguono l'obiettivo di realizzare nuove infrastrutture sul territorio nazionale.
L'obiettivo della norma è la creazione di una management company *istituzionale che gestisca un fondo della durata di 30 anni per la realizzazione d'infrastrutture* greenfield *e che sia in grado di attrarre i capitali di Fondi sovrani esteri. Con tale iniziativa, si completa l'offerta di strumenti finalizzati a colmare il gap infrastrutturale nazionale che è attualmente costituito da F2I – fondo attivo nel campo delle infrastrutture* 'brownfield' *su scala prevalentemente nazionale – e Marguerite, fondo specializzato in progetti afferenti alle reti trans-europee del trasporto e dell'energia e alle energie rinnovabili (TEN-T e TEN-E).*
Il perimetro d'interesse del nuovo fondo sarà costituito sia da progetti strategici d'interesse nazionale che dalle nuove infrastrutture d'interesse locale.
Sotto il profilo delle risorse, l'obiettivo di raccolta è identificabile in circa 1,0-1,5 miliardi.
Il fondo dovrebbe essere pienamente operativo all'inizio del 2012 e, elemento del tutto innovativo, si propone di coinvolgere nell'ambito della compagine degli sponsor – oltre alla Cassa Depositi e Prestiti e ai tradizionali operatori interessati a tali attività (casse previdenziali, assicurazioni, fondazioni bancarie – fondi sovrani e investitori istituzionali esteri (es. fondi pensione)).

JEREMIE MEZZOGIORNO

'Jeremie Mezzogiorno' è un'iniziativa prevista dal Piano per il Sud approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2010, basata sulla costituzione di un fondo di partecipazione a carattere rotativo di natura sovra regionale.
Lo strumento si propone di risolvere i problemi legati all'accesso al capitale di debito e di rischio da parte delle piccole e medie imprese meridionali , capitalizzando le esperienze già in corso in attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 e superando l'attuale frammentazione dell'intervento che deriva dalla coesistenza di diversi strumenti in attuazione dei differenti programmi.
Il fondo potrà svolgere attività di erogazione di prestiti, di concessione di garanzie oltre a operazioni di private equity*, agevolando investimenti e superando la logica dei contributi a fondo perduto.*
La previsione di un fondo 'Jeremie' sovraregionale consentirà di beneficiare del vantaggio di fornire alle imprese e alle banche un fondo unico, con procedure standardizzate e omogenee per tutte le Regioni, nel rispetto di tutte le prescrizioni previste per l'utilizzo dei fondi comunitari anche ai fini della rendicontazione prevedendo contabilità separate per ogni programma operativo.
Con 'Jeremie Mezzogiorno' si mette a disposizione delle Regioni un agevole strumento per un efficiente utilizzo dei fondi comunitari, con risparmio di oneri amministrativi e adempimenti burocratici e con il beneficio delle economie di scala derivanti dall'utilizzo di un unico strumento.
Le risorse da destinare al 'Jeremie Mezzogiorno' proverranno presumibilmente dai POR e PON 2007-2013 e, in particolar modo, utilizzando le misure d'ingegneria finanziaria presenti nei

programmi. In seguito al coinvolgimento delle Regioni, il fondo diventerà presumibilmente operativo nel secondo semestre del 2011.

BANCA DEL MEZZOGIORNO

La Banca del Mezzogiorno (BdM), prevista dall'articolo 2 della Legge n. 191/2009, commi 162 e ss. (Legge finanziaria per l'anno 2010), è un'istituzione finanziaria di secondo livello finalizzata a sostenere progetti d'investimento nel Mezzogiorno e promuovere il credito alle piccole e medie imprese a medio e lungo termine. BdM – in quanto istituto di secondo livello – opererà con la rete degli sportelli postali e con quella delle Banche che aderiranno al progetto.
Nell'estate - autunno del 2011, la banca dovrebbe essere pienamente operativa con una compagine sociale che vedrà, in una prima fase, un forte ruolo di Poste Italiane e della sua rete distributiva.
L'iniziativa BdM intende ridurre il divario caratterizzante le imprese del Mezzogiorno italiano in termini di accesso al credito. Nelle regioni meridionali, si riscontra infatti una minore diffusione degli sportelli bancari rispetto al Centro-Nord: nel Mezzogiorno si concentra il 50 per cento in meno degli sportelli rispetto al Centro-Nord. Il numero di sportelli bancari per mille abitanti è pari a 0,6 al Centro-Nord contro gli 0,3 del Sud.
Dal punto di vista del tessuto imprenditoriale, tale fattore si traduce in minori disponibilità di credito alle imprese del Mezzogiorno: analizzando il rapporto tra impieghi e depositi si evince come tale dato sia più elevato al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno.
Tale evidenza sembra testimoniare la presenza di un drenaggio di risorse da parte del sistema bancario che raccoglie fondi nelle Regioni meridionali e li impiega in quelle centro-settentrionali. In maggior dettaglio, il valore Impieghi/Depositi al Centro-Nord è superiore di circa 46 punti percentuali rispetto a quello meridionale (184,6 per cento contro 138,2 per cento).
Lo scenario descritto è compatibile con una situazione di razionamento del credito in cui anche imprese affidabili e solvibili e con progetti d'investimento solidi possono incontrare difficoltà nell'ottenere finanziamenti poiché percepite come più rischiose da parte delle Banche: il problema ha come noto assunto una valenza 'sistemica' nel Mezzogiorno poiché la percezione è imputabile a condizioni di contesto che prescindono lo stato di salute della singola impresa.

Il tessuto industriale italiano potrà ulteriormente crescere a condizione di avere un sistema di trasporti e logistica efficiente e moderno: recenti stime calcolano in 40 miliardi/anno le perdite a causa dell'inefficienza complessiva del settore della logistica. A tal fine uno strumento importante è il Nuovo Piano della Logistica che risponde alla necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti.

Il nuovo piano, in corso di approvazione da parte del Governo, si pone l'obiettivo di ridurre l'inefficienza del sistema e di attrarre traffici ai nostri porti e ai nostri aeroporti.

Questi obiettivi verranno perseguiti attraverso specifiche azioni:

1) sportello unico doganale;
2) decreto sui tempi di attesa al carico e allo scarico;
3) riforma delle Autorità portuali;
4) disincentivi per ridurre i viaggi a vuoto;
5) premialità all'*outsourcing* logistico;
6) distribuzione urbana delle merci;

7) intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti;
8) Piano nazionale per i sistemi intelligenti di trasporto.

Infine, l'Italia è impegnata nell'organizzazione dell'indagine *'Doing Business'* a livello regionale in collaborazione con la Banca Mondiale. Questa iniziativa permetterà di valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e le relative differenze territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie a ogni livello di governo interessato. L'indagine sarà concentrata sulle regioni del Mezzogiorno e coinvolgerà anche alcune Regioni del Nord come *benchmark*.

Meritano infine di essere menzionate le misure di partenariato attivate, a partire dalla seconda metà del 2010, in virtù di Accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di cooperazione economica, commerciale, industriale, doganale e fiscale. Le iniziative internazionali sono state primariamente indirizzate alla messa in campo di strumenti mirati a stimolare la cooperazione, la mutua assistenza amministrativa e l'uso dell'informatica nel settore doganale attraverso specifici Accordi internazionali[67], finalizzati principalmente a prevenire le infrazioni alla legislazione doganale in grado di pregiudicare gli interessi economici degli Stati coinvolti, attraverso una più stretta ed efficace collaborazione tra le rispettive Amministrazioni doganali.

Di fatto, l'esatta determinazione dei diritti e delle altre tasse all'importazione o all'esportazione e la corretta applicazione delle misure di divieto, restrizione e controllo (comprendenti anche l'applicazione di disposizioni legislative e regolamentari sulle merci contraffatte e sui marchi di fabbrica registrati), oltre ad assicurare la semplificazione e il miglioramento delle procedure, con un conseguente efficientamento delle risorse pubbliche attraverso la realizzazione di risparmi di costo, sono di fondamentale importanza per garantire agli operatori del mercato di effettuare scelte economiche consapevoli, tenendo contestualmente in considerazione tutti i fattori a disposizione.

Inoltre, gli Accordi volti a evitare le doppie imposizioni in materia d'imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale sono stati ratificati[68] con l'intento di snellire l'apparato burocratico e regolamentare per rendere più competitivo il contesto imprenditoriale e, al contempo, agevolare le azioni d'internazionalizzazione.

Infine, un ulteriore ambito d'incidenza dell'azione internazionale dell'Italia è quello che verte su 'Infrastrutture e sviluppo', attraverso Accordi che promuovono la realizzazione di progetti e reti infrastrutturali comuni, prevedendo, in particolare, il potenziamento dei collegamenti ferroviari transfrontalieri di rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese in un'ottica di sostenibilità[69].

A completamento delle azioni di riforma volte ad accrescere il benessere dei cittadini e delle imprese, il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge costituzionale per la riforma della giustizia.

La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma della Pubblica Amministrazione intrapresa dal Governo si concentra sull'aumento dell'efficienza e mira a generare un significativo dividendo macroeconomico. In primo luogo, l'innalzamento dei livelli di produttività nella Pubblica Amministrazione

[67] L. 43/2010; L. 92/2010; L. 208/2010.
[68] L. 70/2010; L. 77/2010; L. 118/2010.
[69] L. 71/2010; L. 69/2010.

ha un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. Inoltre, la riduzione dei costi di transazione, comprensiva della componente di oneri amministrativi, ha riflessi positivi sul mercato del lavoro e genera risparmi monetari che possono tradursi, per i consumatori, nell'acquisto di una maggiore quantità di beni forniti dal settore privato e, per le imprese, in una riduzione dei costi unitari di produzione.

Gli interventi volti alla crescita coinvolgono in più casi i *target* definiti da Europa 2020 che riguardano il capitale umano e l'innovazione, contribuendo sia direttamente sia indirettamente al loro raggiungimento.

La riforma si sviluppa lungo tre direttrici: la riorganizzazione interna della Pubblica Amministrazione, l'innovazione e la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione e nel sistema paese, il miglioramento delle relazioni tra amministrazione, cittadini e imprese.

In particolare, si prevede per ogni amministrazione la definizione in concreto del Sistema di Misurazione della Performance, la predisposizione dei 'Piani Triennali della *Performance*' e dei relativi *Report*. In questo modo, i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche si basano su misurazioni strutturate e periodiche dell'efficienza ed efficacia gestionale. Si avvia un processo di miglioramento continuo della *performance*, consentendo tra l'altro una migliore gestione del personale e l'assegnazione meritocratica della quota di retribuzione legata al risultato.

Si favoriscono l'innovazione e la digitalizzazione dei processi produttivi interni, l'interoperabilità all'interno del settore pubblico e il miglioramento dell'offerta di servizi pubblici *on line*. Tutto ciò, oltre a essere funzionale all'adozione del sistema di gestione della *performance*, consente la creazione di un canale d'interazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese accessibile, veloce e a basso costo. Più in generale alle pubbliche amministrazioni innovatrici e digitali si attribuisce un ruolo decisivo nel disseminare e incoraggiare l'innovazione nel paese anche attraverso la promozione delle eccellenze nel settore dell'alta tecnologia (iniziativa 'Italia degli Innovatori') .

La riforma ha avuto una concreta implementazione nel corso degli ultimi due anni. In particolare, per quanto riguarda gli obiettivi d'innovazione nell'organizzazione interna, si sono definite nuove regole in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, misurazione e valutazione della *performance*, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica e sanzioni disciplinari[70], accompagnate da attente politiche di modernizzazione dei processi di selezione e formazione del personale. Le risorse che derivano da misure di efficientamento o innovazione saranno utilizzate a fini di premialità (cosiddetto dividendo dell'efficienza). In linea con i principi dell'*accountability*, della trasparenza e come leva per sviluppare la cultura di un'Amministrazione posta al servizio dei cittadini, è stato riconosciuto ai cittadini un potere di verifica e ricorso qualora siano violati i termini e gli *standard* nell'esercizio di una funzione pubblica o nell'erogazione di un servizio pubblico[71].

I miglioramenti dell'efficienza nel settore pubblico come effetto della riforma e delle altre azioni di modernizzazione intraprese sono potenzialmente molto ampi anche se difficili da quantificare. Tuttavia, per alcune attività – come ad esempio gli Enti Previdenziali – è possibile ricavare misure di efficienza o di efficacia della produzione utili per valutare il potenziale della riforma. Uno degli elementi chiave della riforma è

[70] D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.
[71] D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

rappresentato dall'introduzione di un ciclo compiuto di gestione della *performance*[72]. In alcune istituzioni del sistema previdenziale le tecniche innovative di gestione, e la digitalizzazione dei processi, sono state introdotte già negli anni precedenti la riforma. Va tenuto comunque conto che la riforma implica un delicato processo di adattamento, in cui sono in gioco elementi non solo cognitivi ma anche culturali, che richiede tempo prima di trasformarsi in un cambiamento sistemico.

Anche con l'obiettivo di eliminare uno dei colli di bottiglia che ostacolano la crescita economica del Paese – quello della debolezza dell'ambiente d'impresa - e di contribuire all'iniziativa faro della Commissione 'Agenda Digitale', l'azione di riforma è stata ulteriormente implementata con due misure specifiche: la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e il piano per la semplificazione 2010-2012. Con la prima si ridefinisce l'impianto di norme atte ad accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, accompagnando le politiche già messe in atto in tema di *e-government* per facilitare il dialogo tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese e per modernizzare i processi con particolare riguardo ai settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione. Sebbene tutti i progetti avviati nei tre settori dal piano *e-government* contribuiscano alla convergenza verso i *target* di Europa 2020, un impatto forte, diretto e immediato è prodotto da quelli dell'area istruzione. Per questo settore il Piano *e-government* definisce una serie di progetti finalizzati a diffondere l'innovazione digitale nella scuola e nell'università per incrementare qualità, efficacia e accessibilità dei sistemi d'istruzione, semplificare le relazioni amministrative per famiglie e studenti e digitalizzare la gestione amministrativa delle strutture, nonché sviluppare e diffondere metodologie didattiche all'avanguardia.

A tre anni dall'avvio del piano, si è giunti a un significativo livello di diffusione di tecnologie innovative e dell'utilizzo della 'rete'[73], non solo come canale di semplificazione dei rapporti amministrativi, ma anche come strumento per proporre metodologie didattiche innovative in sinergia con l'avvio della riforma del sistema italiano di istruzione.

[72] Dallo 'studio di un caso' (controllo di gestione dell'INPS) è stato possibile individuare l'entità '*best performer*', in termini di applicazione delle tecniche innovative di gestione e dei processi di digitalizzazione delle attività, e dal confronto con le altre entità meno performanti misurare il potenziale del miglioramento della *performance* – in termini di riduzione dei costi unitari – derivanti dall'estensione di tali tecniche e processi innovativi. In particolare è risultato che il costo unitario[72] di produzione delle entità meno performanti è, in media, circa 1,6 volte superiore, nell'anno di riferimento (2009), a quello dell'entità '*best performer*'.

[73] Per i servizi al cittadino: 'Reti Amiche' e 'Linea Amica'. Per la scuola: il portale innovascuola.gov.it, attivo dal 2 maggio 2009, che consente l'accesso a contenuti multimediali, dispone di quasi 1.190 contenuti gratuiti dedicati alle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado; dal 1 gennaio 2010 è disponibile anche il portale www.scuolamia.it per erogare servizi digitali alle famiglie e agli studenti. Vale citare anche l'uso di tecnologie *smart* per la promozione di soluzioni innovative nel settore dell'*e-Gov* (*smart town*, *smart hospital*, ecc.). di cui un esempio è offerto dal progetto *Smart Inclusion* rivolto ai bambini ricoverati nei reparti di oncoematologia e cardiochirurgia pediatrica per avvicinarli virtualmente a genitori e scuola.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E LA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) accompagna la riforma del lavoro pubblico in Italia inserendosi nel processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione avviato con il D.Lgs. n.150/2009.

Il CAD, entrato in vigore l'1 gennaio 2006 con il D.Lgs. n.82/2005, è stato oggetto negli anni successivi di una serie d'interventi correttivi al fine di adeguare la regolamentazione allo scenario tecnologico in continua evoluzione. Recentemente, importanti modifiche e integrazioni sono state introdotte dal D.Lgs. n.235/2010, che rinnova ulteriormente il quadro normativo in materia di amministrazione digitale. Il nuovo Codice introduce un insieme d'innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle Amministrazioni, nonché sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, garantendo maggiore trasparenza, tempestività, accessibilità ed efficienza.

La riforma in argomento è entrata in vigore il 25 gennaio 2011 con un orizzonte temporale d'intervento previsto per il 2012, in coerenza con il Piano e-Gov.

Il nuovo CAD sancisce nuovi diritti per cittadini e imprese, nonché nuove opportunità e nuovi doveri per le Pubbliche Amministrazioni. Le principali novità sono le seguenti:

- *i cittadini e le imprese hanno diritto di usare le tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi Amministrazione Pubblica. S'introduce il concetto di firma elettronica avanzata conforme alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale. Inoltre, sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle P.A. utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Ai fini dell'identificazione elettronica sono previste la Carta d'identità elettronica e le Carte nazionali dei servizi;*
- *tutte le P.A. devono disporre di un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica (nella maggior parte dei casi costituito dalla PEC -Posta Elettronica Certificata- in sostituzione della raccomandata con ricevuta di ritorno) che permetta a cittadini e imprese di dialogare dal proprio computer con gli Uffici pubblici. Il complesso della riforma della P.A. permette poi di esigere questo diritto anche mediante l'uso dell'azione collettiva;*
- *i risparmi ottenuti attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa, i cosiddetti: 'dividendi di efficienza', dovranno essere effettivamente misurati e andranno in parte a incentivare il personale coinvolto, secondo le norme del d.lgs. n.150/2009, e in parte a finanziare i nuovi progetti innovativi. S'introducono, infatti, misure premiali per le Amministrazioni virtuose in conseguenza dell'applicazione delle tecnologie digitali e misure sanzionatorie per le amministrazioni inadempienti;*
- *per raggiungere l'obiettivo della digitalizzazione dell'attività amministrativa e adottare* standard *comuni di efficienza, saranno promosse azioni coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali;*
- *per lo sviluppo del processo di dematerializzazione dei documenti è previsto che le pubbliche amministrazioni debbano formare gli originali dei propri documenti utilizzando le tecnologie informatiche e viene conseguentemente riordinata anche la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi. Inoltre, è introdotto un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali;*
- *è prevista, inoltre, la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un Responsabile della conservazione che si può avvalere di soggetti pubblici o privati che*

offrono idonee garanzie. Viene, quindi, introdotta la figura dei Conservatori accreditati, soggetti che ottengono da DigitPA il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza e affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici;

- *per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni è prevista l'istituzione di un Ufficio unico responsabile delle attività ICT, la razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti, l'introduzione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico dotato di un apposito identificativo;*
- *per la misurazione e la valutazione della* performance *organizzativa e individuale dei dirigenti, l'attuazione delle disposizioni del CAD diventa rilevante, poiché l'innovazione diventa per la prima volta materia di valutazione del personale, da cui dipendono sanzioni e incentivi;*
- *per una maggiore semplificazione dei rapporti le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili i dati pubblici di cui sono titolari in formati aperti rielaborabili da terzi. Previsto, inoltre, lo scambio di dati tra imprese e PA. Le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso d'inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio potrà nominare un Commissario* ad acta.

Nell'ambito dell'azione di riforma che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione, uno sforzo importante è stato profuso nel programma per la riduzione degli oneri amministrativi delle imprese finalizzato, in coerenza con gli obiettivi assunti in sede comunitaria, alla riduzione di almeno il 25 per cento dei costi della burocrazia. L'obiettivo è previsto realizzarsi entro il 2012 attraverso il completamento della misurazione e la riduzione degli oneri in tutte le materie di competenza statale e la sua estensione alle Regioni e agli Enti Locali. In linea con lo *Small Business Act*, è introdotto il criterio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l'impresa e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici[74]. L'avvio dell'attività di misurazione ha interessato fino a ora 71 procedure ad alto impatto, selezionate in accordo con le associazioni imprenditoriali, molte immediatamente riconducibili ai settori riferibili ai cinque obiettivi fissati da Europa 2020. Gli oneri amministrativi per le imprese sono valutati in 21,5 miliardi annui.

La piena implementazione delle misure di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali, Ambiente e Fisco (inclusi i regolamenti di semplificazione per le PMI) già definite, comporta un risparmio per le imprese stimato in 6,9 miliardi l'anno[75]. Ulteriori provvedimenti in materia di *privacy* e appalti sono all'esame delle Camere, con minori oneri valutati a regime in oltre 900 milioni.

Si stima che la piena implementazione dell'insieme degli interventi - già definiti, in itinere e quelli pianificati a completamento della riduzione degli oneri nelle aree di

[74] L. n. 122/ 2010.

[75] Il programma di misurazione segue la metodologia europea SCM e i calcoli sono basati su un campione d'imprese più ampio rispetto ad altri paesi. Da evidenziare che le stime mantengono un carattere indicativo dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione.

competenza statale - possa generare a regime un risparmio di circa 11,6 miliardi per le imprese (cfr. Tav. V.3).

TAVOLA V.3: RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE (per area di regolazione)

Stato di attuazione	Aree	Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (miliardi)
Interventi definiti	▪ Lavoro e Previdenza ▪ Prevenzione incendi ▪ Paesaggio e beni culturali ▪ Ambiente ▪ Fisco	6,9
Interventi in itinere	▪ Privacy ▪ Appalti	0,9
Interventi pianificati	▪ Altre aree di competenza statale	3, 8[76]
Totale riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese nelle aree di competenza statale		11,6

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico.

Riduzioni aggiuntive degli oneri per le imprese, valutate in circa 5,3 miliardi l'anno, potranno derivare dall'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Regioni e agli Enti Locali, già pianificata[77].

A complemento del pacchetto 'Semplificazione', vi è la previsione di ulteriori interventi di riduzione degli oneri, volti a: i) contenere il numero degli adempimenti negli atti normativi e amministrativi del Governo e in quelli di recepimento delle direttive comunitarie; ii) estendere la misurazione e la riduzione non solo alle Regioni e agli Enti Locali ma anche alle Autorità Indipendenti e agli oneri gravanti sui cittadini; iii) monitorare e valutare ex post gli interventi di riduzione. L'*enforcement* del Piano di semplificazione è ulteriormente rafforzato con l'adozione della 'Carta dei doveri delle Amministrazioni Pubbliche'.

L'attuazione completa ed efficace della riforma della Pubblica Amministrazione richiede uno sforzo coordinato e congiunto da parte di tutti i livelli di Governo. Per questo il D.Lgs 150/2009 obbliga Regioni ed Enti locali ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nel decreto stesso entro il 31 dicembre 2010. In tal senso le Regioni hanno colto il processo di attuazione della riforma strutturale dell'Amministrazione Pubblica come un ulteriore stimolo per proseguire le politiche di riorganizzazione istituzionale e amministrativa già avviate a livello locale.

Lo stato di avanzamento nell'applicazione della riforma a livello regionale mostra che: 12 su 22 tra Regioni e Province Autonome hanno recepito definitivamente la riforma

[76] In attesa del completamento della misurazione, Il dato è stimato ipotizzando che i 70 miliardi che la Commissione europea valuta come oneri amministrativi complessivi per l'Italia siano per 12,8 miliardi riferibili al livello comunitario (*EU Competitiveness Repor*t 2005, DG E&I, WIFO), per 36,4 miliardi al livello statale e per 21 miliardi circa a quello locale. La quota dei 36,4 miliardi non ancora oggetto di misurazione puntuale (15 miliardi) verrà ridotta del 25 per cento pari a 3,8 miliardi. Complessivamente il *target* di riduzione individuato per gli oneri derivanti dalle materie di competenza statale, tenendo conto dei risultati già conseguiti, è più ambizioso del 25 per cento ed è stato quantificato in 11, 6 miliardi all'anno.

[77] 'Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di Pubblica Amministrazione', ora all'esame del Senato.

(50 per cento), 6 Regioni hanno deliberato una proposta di legge di attuazione attualmente all'esame del Consiglio Regionale (27 per cento), 5 Regioni hanno documenti allo studio e dunque in fase preparatoria (23 per cento).

Questo processo si è tradotto in un impulso alla riorganizzazione di Enti, Agenzie e Partecipazioni regionali, accorpamenti e razionalizzazioni (un esempio è dato dalla Regione Toscana) nonché alla semplificazione dei rapporti tra imprese e Pubbliche Amministrazioni (Regione Lombardia). Molto si è investito sui processi d'infrastrutturazione telematica e di offerta di servizi alla comunità (in Toscana per la digitalizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive o in Puglia). La Regione Puglia e la Regione Siciliana, infine, hanno proceduto a migliorare il sistema di erogazione dei servizi sia attraverso la razionalizzazione delle strutture sanitarie che con la riforma della struttura amministrativa.

IL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI: L'ESPERIENZA DEL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (MEPA)

Nell'ambito del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di beni e servizi, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) - quale strumento di e-Procurement *pubblico, gestito da Consip per conto del Ministero Economia e Finanze (MEF) - rappresenta un importante strumento di supporto alle PMI che intendono diventare fornitori della PA. Infatti le significative opportunità di* business *offerte dal MePA hanno spinto molte PMI a rivedere i propri processi gestionali interni attraverso il supporto delle tecnologie informatiche.*

Si tratta di un mercato interamente virtuale in cui le Amministrazioni acquirenti e i potenziali fornitori s'incontrano, negoziano e perfezionano on-line *contratti di fornitura legalmente validi, grazie all'utilizzo della firma digitale. Le P.A. possono ricercare, confrontare e acquisire i beni e i servizi, per valori inferiori alla soglia comunitaria, proposti dalle aziende fornitrici 'abilitate' a presentare i propri cataloghi sul sistema.*

Il MePA è stato il primo mercato elettronico strutturato e con uso di firma digitale per il procurement *pubblico istituito in Europa che – secondo regole flessibili – permette alla P.A. di decidere, di volta in volta, la procedura d'acquisto ritenuta più efficiente (Ordine Diretto o Richiesta di Offerta) e all'impresa di stabilire la propria strategia e l'ambito geografico su cui operare, con particolari vantaggi per gli operatori di piccole dimensioni.*

Tra le maggiori innovazioni introdotte dal MePA si evidenziano la riduzione dei tempi e dei costi del processo di approvvigionamento e di vendita, la maggior trasparenza ed efficienza delle procedure e l'ampliamento del mercato a nuovi fornitori, in particolare alle PMI. L'accesso delle imprese al mercato della P.A. senza intermediazioni e la possibilità di aggiudicare in modo semplice e veloce forniture in tutto il paese costituisce, infatti, un'ulteriore occasione di crescita e sviluppo per le piccole imprese più efficienti.

Dal 2004 al 31 Dicembre 2010, più di 5.300 acquirenti pubblici hanno effettuato sul MePA oltre 250.000 ordinativi di fornitura per un valore complessivo di oltre 800 milioni, grazie alla presenza sul sistema di oltre 5.000 fornitori abilitati, di cui il 98 per cento PMI. Solo nel 2010 i volumi di transato sulla piattaforma sono stati pari a 255 milioni, mentre le transazioni sono state oltre 77.000.

Infine, il MePA svolge un ruolo importante anche nell'ambito della sostenibilità ambientale e degli acquisti verdi: le Amministrazioni possono ricercare e acquistare sul MePA prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichette ambientali, risparmiando fino a 53 milioni l'anno di spese per l'acquisto di toner.
Sullo specifico tema degli acquisti verdi, coerentemente con quanto delineato in vari documenti istituzionali (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee), il Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A, gestito da Consip per conto del MEF, si pone anche l'obiettivo di favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili. Le Centrali di Committenza, infatti, svolgono un ruolo chiave per l'attuazione del GPP, in quanto possono favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili che puntino a razionalizzare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto, anche in termini di costo, e a stimolare e sostenere gli investimenti delle imprese verso l'innovazione e lo sviluppo di soluzioni eco-compatibili.
Al riguardo, è stata anche quantificata una valutazione degli effetti economici relativi all'introduzione di criteri ambientali nelle iniziative di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni. Punto di partenza di tale valutazione è la considerazione che gli acquisti verdi rappresentano anche uno strumento di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica in quanto tengono in considerazione tre obiettivi primari - efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, riduzione dell'utilizzo di sostanze pericolose, riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti – rappresentando un risparmio economico concreto per le Amministrazioni.
A titolo di esempio, l'utilizzo di personal computer desktop *efficienti da un punto di vista energetico, dotati delle 'etichette ambientali' più avanzate, ha comportato un risparmio di 3,4 milioni per gli acquisti effettuati nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A., considerata una vita media per macchina pari a cinque anni. Questi risparmi salirebbero a quasi 10 milioni se le stesse caratteristiche di risparmio energetico fossero incluse negli acquisti di* pc desktop *effettuati in un anno dall'intera P.A. italiana (stimati in circa 300mila apparecchiature). Oltre al considerevole risparmio economico, il vantaggio ambientale in termini di riduzione delle emissioni di CO_2 conseguito attraverso questo tipo di acquisti di* pc desktop *è pari a 12.548 tonnellate, che potrebbero diventare 36mila qualora l'intera P.A. acquistasse apparecchiature a risparmio energetico con le stesse caratteristiche di quelle presenti nelle Convenzioni previste dal Programma.*

V.7 DISPARITÀ REGIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

In questo decennio l'Italia non ha chiuso le forti differenziazioni territoriali interne: le quote percentuali del Mezzogiorno relative a PIL, unità di lavoro e spesa per consumi delle famiglie erano ancora nettamente inferiori alla corrispettiva quota nazionale.

Nel periodo 2010-2014 l'evoluzione economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

In particolare, nel Mezzogiorno è gravemente insufficiente l'utilizzo delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel III trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24

anni). Nel precedente paragrafo relativo al mercato del lavoro sono state evidenziate le specifiche disparità regionali rispetto al *target* europeo.

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud.

Una riduzione dei divari di produttività, in particolare nei territori a sviluppo ritardato, è tra gli obiettivi fissati all'interno del Patto per la competitività, sottoposto all'approvazione del Consiglio Europeo.

TAVOLA V.4: QUADRO MACROECONOMICO TERRITORIALE: PIL E INCIDENZA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI SU PIL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEZZOGIORNO						
PIL (variazione percentuale)	-4,4	1,3	1,3	1,3	1,8	1,8
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	21,4	21,7	21,8	22,4	23,1	23,9
CENTRO-NORD						
PIL (variazione percentuale)	-5,4	1,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	18,7	18,9	19,0	19,2	19,3	19,4
ITALIA						
PIL (variazione percentuale)	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	19,3	19,6	19,7	19,9	20,2	20,5

Fonte: MEF-DT per i dati nazionali; stime DPS per il Mezzogiorno e Centro-Nord. Le elaborazioni DPS per ripartizione territoriale sono ottenute partendo dal dato nazionale del quadro macroeconomico italiano del PDS 2011 ed utilizzando le quote di ripartizione del PIL della contabilità regionale ISTAT.

Al fine di correggere i divari territoriali - che in Italia sono gravi e persistenti e costituiscono un importante fattore di squilibrio macroeconomico - in linea con l'azione prevista dalla Commissione Europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*, il Governo e le Amministrazioni centrali e regionali, titolari di Programmi Operativi, sono impegnati ad accelerare la realizzazione dei progetti volti sia ad assicurare la disponibilità d'infrastrutture moderne ed efficienti nei settori dei trasporti, dell'ambiente e dell'energia, sia al miglioramento dei servizi, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo. In tale ambito, gli investimenti previsti dal QSN 2007-13 costituiscono un fattore importante per migliorare la competitività delle imprese, per aumentare l'attrattività dei territori e per migliorare la qualità della vita.

Le regioni del Mezzogiorno, attraverso le risorse della politica di coesione, hanno fortemente indirizzato le loro programmazioni verso il rafforzamento e la qualificazione della dotazione infrastrutturale e della struttura socio-economica, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Per quanto attiene ai servizi, nel Mezzogiorno persistono condizioni di offerta meno vantaggiose rispetto al Centro-Nord. Differenze significative si registrano sia per i servizi essenziali alle persone, sia per i servizi di rete strategici per assicurare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo. Il loro miglioramento, pur non esaurendo lo spettro dell'azione complessiva necessario per il rilancio del Mezzogiorno, rappresenta un elemento irrinunciabile per lo sviluppo di quest'area e per assicurare condizioni di pari opportunità e diritti a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo in cui vivono.

Per l'attinenza con i *target* della strategia Europa 2020 qui si menzionano i divari esistenti nell'istruzione e nei servizi idrici, inclusi nel sistema di monitoraggio, collegato a premialità, degli obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-13.

In questi ambiti, l'utilizzo dei fondi comunitari, coerente con gli obiettivi europei, e l'anticipato impiego in Italia di un sistema di obiettivi per il Mezzogiorno ha contribuito a ridurre i divari, ma ben di più si deve fare rafforzando il sistema di condizionalità, obiettivi e valutazione d'impatto.

E', infatti, ancora elevato al Sud l'abbandono degli studi nella scuola secondaria e terziaria, dove circa un giovane su quattro, con un'età tra i 18 e 24 anni, possiede al più la licenza media e non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, contro il 16,7 per cento nel Centro-Nord.

La gestione dei rifiuti urbani sconta ancora ritardi nell'integrale attuazione degli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria e nazionale in materia, che richiede una minimizzazione dei rifiuti inviati a discarica, un forte incremento della raccolta differenziata e una massimizzazione della capacità di recupero e riciclaggio dei materiali. Resta elevata la percentuale di famiglie che denuncia irregolarità nella distribuzione dell'acqua (20,5 per cento nel Mezzogiorno contro il 5,7 per cento nel Nord).

L'attuazione della politica regionale di sviluppo, finanziata con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale, interviene per la correzione dei divari territoriali che rappresentano in Italia un importante fattore di squilibrio macroeconomico. Tale politica, volta ad aumentare la dotazione di servizi e infrastrutture e a migliorare la competitività dei territori, negli ultimi dieci anni ha dato un apporto significativo alla Strategia europea per la crescita e l'occupazione. Larga parte della spesa per interventi attuati nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ha riguardato, infatti, le priorità della strategia di Lisbona, in particolare ricerca e sviluppo e miglioramento del capitale umano e infrastrutture strategiche nel settore dei trasporti, unitamente a quelle per il miglioramento del servizio idrico e del ciclo dei rifiuti. Con la programmazione 2007-2013 questo orientamento è stato ulteriormente rafforzato.

Con riferimento alle risorse comunitarie, a fronte dei 59,4 miliardi programmati dal QSN 2007-2013, ben il 71,6 per cento è, infatti, finalizzato all'attuazione delle priorità Lisbona (il 69 per cento nel caso dei programmi rivolti all'area dell'obiettivo 'Convergenza' e l'80 per cento di quelli per l'obiettivo 'Competitività') e al raggiungimento dei *target* nazionali. Alle cinque priorità di Europa 2020 è, infatti, destinato circa il 66 per cento delle risorse complessive ancora da spendere entro la fine del 2015, una quota corrispondente a circa 35 miliardi.

Come si evince dai paragrafi precedenti, è particolarmente rilevante la concentrazione dell'impegno finanziario e degli interventi sui temi della ricerca e dell'innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell'energia e dell'ambiente e dell'inclusione sociale.

I programmi nell'area dell'istruzione, sui quali peraltro opera il meccanismo degli Obiettivi di servizio, sono più avanzati. Al fine di assicurare il pieno conseguimento degli obiettivi della programmazione 2007-2013 e l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie disponibili, è stata avviata un'azione di accelerazione e riprogrammazione basata, tra l'altro, sul rafforzamento dell'intervento per l'istruzione e la ricerca[78].

[78] Ciò anche in attuazione di quanto disposto dalla delibera CIPE dell'11 gennaio 2011 e delle conseguenti deliberazioni adottate dal Comitato Nazionale del QSN che, oltre a specifiche misure di accelerazione, ha

Al fine di rendere più efficace l'attuazione della politica di coesione, la Commissione Europea ha ipotizzato il ricorso a specifiche condizionalità alle quali legare l'erogazione dei Fondi strutturali[79]. L'Italia ritiene che l'introduzione di condizionalità costituisca un'opportunità per rafforzare la credibilità della programmazione e conseguire risultati tangibili, a patto che tali condizionalità siano strettamente collegate all'attuazione della politica di coesione e siano appropriatamente definite ex-ante, per garantire già nel momento della predisposizione dei programmi operativi la presenza di tutti quei requisiti istituzionali, amministrativi, regolatori, pianificatori e progettuali, necessari ad assicurare l'efficacia degli investimenti, anticipando la risoluzione delle criticità che potrebbero comprometterne la realizzazione.

TAVOLA V.5: FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITA' DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 E ALTRE PRIORITA' (valori in milioni)

Priorità UE 2020, 2007/2013	Sottosettore	Programmato
Energia e clima (1)		7.721
di cui:	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861
	Energia	3.927
	Sostenibilità nei trasporti	2.933
Inclusione		3.868
Istruzione		4.354
Lavoro e occupazione		3.558
Ricerca e Innovazione (2)		20.850
di cui:	Capitale umano per l'innovazione	2.419
	Imprenditoria innovativa	2.180
	RTDI	12.827
	Società dell'informazione	3.424
Totale UE 2020		40.351
Infrastrutture e trasporti		6.813
Altro (3)		12.249
Totale Fondi Strutturali		59.413

1) La politica regionale oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano pertanto a circa 9 miliardi.
2) La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, *e-health*, etc).
3) Nella voce altro sono ricompresi: i servizi ambientali (acqua, rifiuti e bonifiche, qualità dell'aria, prevenzione dei rischi e misure di tutela, mitigazione e adattamento del cambiamento climatico); servizi turistici e culturali; progetti integrati per rigenerazione urbana e rurale; altri aiuti alle imprese; interventi nel settore dell'energia non da fonti rinnovabili; assistenza tecnica; gli interventi per la sicurezza non ricompresi nell'ambito dei settori destinati alle priorità EU2020.
Fonte: Elaborazioni DPS a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei PO, in conformità con le disposizioni dell'art.II del regolamento CE della Commissione 1828/2006.

Per le risorse nazionali destinate al riequilibrio economico-sociale, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate, l'esperienza sinora condotta ha indotto il Governo ad avviare nel secondo semestre dello scorso anno una puntuale verifica sull'impiego delle

fissato target d'impegno al 31 maggio e al 31 dicembre 2011 e target di spesa anticipati al 31 ottobre 2011, il cui eventuale mancato raggiungimento comporta la riprogrammazione di una quota parte delle risorse dei programmi interessati in favore di altri programmi.

[79] Cfr: Comunicazione della Commissione europea '*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la* governance *economica dell'UE* ', COM(2010)367, 30 giugno 2010; '*Comunicazione sulla revisione del bilancio'*, COM (2010) 700 del 19.10.2010; conclusioni della '*Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale'*, COM (2010) 642 del 9.11.2011.

risorse.[80] Le verifiche hanno mostrato l'esistenza di un significativo ammontare di risorse assegnate a iniziative in corso di riavvio, a seguito di opportuni interventi correttivi. Sono inoltre state segnalate risorse riprogrammabili per nuovi progetti. Gli esiti delle verifiche effettuate sono stati portati all'attenzione delle autorità politiche di diverso livello istituzionale. E' in corso la definizione di una strategia condivisa d'impiego delle risorse, realizzatrice delle linee d'indirizzo contenute nel Piano nazionale per il Sud, per la cui attuazione le risorse FAS 2007-2013 rappresentano un essenziale elemento di successo. Nel loro complesso le risorse nazionali aggiuntive impiegabili per il conseguimento degli obiettivi del QSN ammontano a 40,3 miliardi, per oltre il 60 per cento destinate a infrastrutture e trasporti.

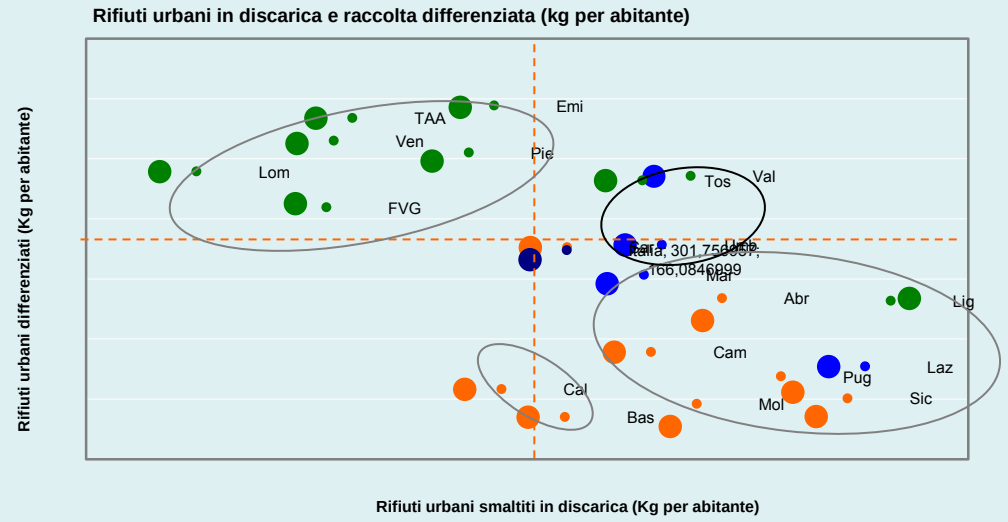
Tra le scelte vi è, infatti, quella di puntare alla realizzazione d'infrastrutture strategiche a valenza regionale e sovraregionale, utilizzando appropriati sistemi di valutazione, monitoraggio e verifica che ne assicurino positivi impatti per le collettività direttamente interessate e, più ampiamente, per l'intero contesto nazionale.

Il modello macroeconomico per l'analisi degli effetti della politica regionale sulla crescita economica e sull'occupazione permette una valutazione quantitativa dell'impatto degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e dal FAS rivolti agli investimenti pubblici e al sostegno alle imprese. Tale valutazione è costruita in termini differenziali rispetto a uno scenario neutrale. L'impatto è basato su proiezioni programmatiche della spesa in conto capitale per il Mezzogiorno, nelle sue componenti nazionali e comunitarie. Le simulazioni effettuate per il periodo 2006-2015 mostrano un impatto addizionale delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali sulla crescita del PIL del Mezzogiorno pari a circa lo 0,4 per cento annuo. Sull'occupazione, in termini di unità di lavoro, l'impatto risulta essere pari a circa lo 0,2 per cento. L'entità delle stime riflette anche il fatto che negli ultimi anni il peso (in termini programmatici) della componente comunitaria sul totale della spesa pubblica in conto capitale del Mezzogiorno è crescente[81].

[80] Al fine di superare gli eventuali ostacoli che si frapponevano a un efficace e celere attuazione degli interventi e a recuperare a un utile impiego risorse originariamente assegnate a interventi o non più coerenti con le strategie perseguite ovvero caratterizzati dall'impossibilità di effettiva realizzazione.

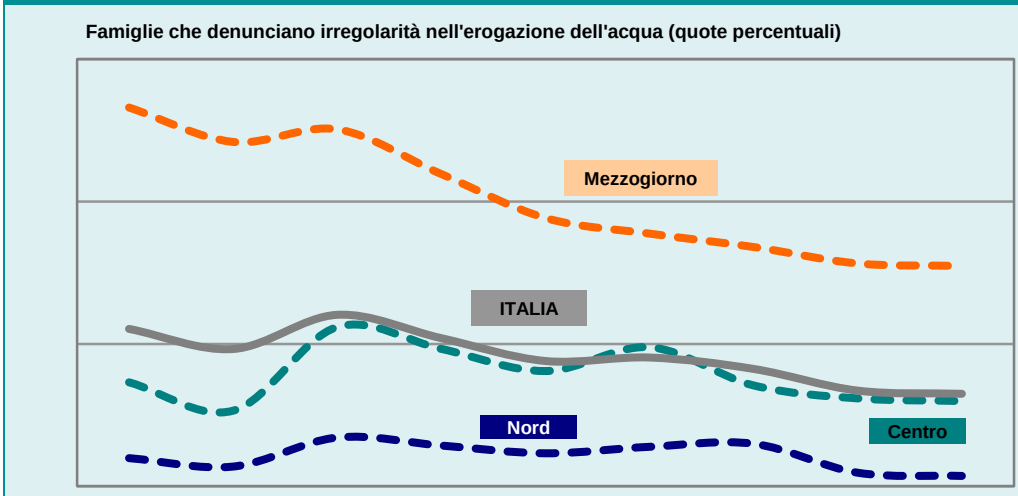
[81] La valutazione quantitativa degli effetti della politica regionale sulla crescita e sull'occupazione è specifico oggetto di richiesta da parte della Commissione Europea. Il modello macroeconomico del DPS, sviluppato nell'ambito della valutazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) e del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, stima l'impatto della politica regionale quantificando sia gli effetti diretti della spesa pubblica in conto capitale sia le esternalità generate da tali interventi. Per una descrizione delle caratteristiche del modello Cfr: '*I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*'- Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Marzo 2006, pp. 125-128. Pellegrini G., Rossi S. P. S., Tarola O., '*How Regional Policies Can Affect Growth: a Macroeconometric Model for the Southern Italian Regions'*, Journal of public Finance and Public Choice, n. 2-3/2007, pp. 169-199.

FIGURA V.5a: DIVARI NEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: Elaborazioni DPS.

FIGURA V.5b: DIVARI NEL SERVIZIO IDRICO



Fonte: Elaborazioni DPS.

Nel Mezzogiorno, l'azione condotta sui programmi finanziati dalle risorse aggiuntive, FAS e Fondi Strutturali, si inquadra nel Piano Sud, documento d'indirizzo approvato dal Governo nel novembre del 2010, che si articola su alcuni punti prioritari:

- grandi progetti d'infrastrutture, segnatamente la realizzazione di grandi assi ferroviari nelle regioni del Sud;
- un programma straordinario di miglioramento dell'efficacia del sistema scolastico meridionale, collegato a una nuova stagione d'impegno

nell'Università, volta a sostenere la creazione di rapporti sia con le imprese sia con le reti di formazione internazionali;

- azioni di adeguamento dei servizi pubblici locali in particolare delle condizioni di funzionamento e di efficienza delle reti idriche e del sistema del trattamento dei rifiuti solidi urbani;
- rafforzamento degli strumenti a presidio di sicurezza e legalità;
- una riforma del sistema d'incentivi, diretta a concentrare le risorse disponibili, nazionali e comunitarie, su pochi strumenti;
- Banca del Mezzogiorno per aumentare l'offerta di credito con modalità più vicine ai territori;
- riqualificazione della Pubblica Amministrazione, con l'introduzione di meccanismi per incentivare l'efficienza dei procedimenti amministrativi.

Il Piano per il Sud identifica anche le innovazioni procedurali e di metodo ritenute necessarie, che si sono concretizzate tra dicembre e gennaio in alcuni provvedimenti collegati (oltre alla delibera del CIPE già citata che definisce criteri e modalità della riprogrammazione, uno schema di decreto legislativo, in attuazione della legge sul federalismo fiscale, che innova le regole sulla programmazione del FAS). A servizio dell'attuazione degli interventi strategici prioritari è anche posto un nuovo strumento, il contratto istituzionale di sviluppo, che prevede l'accordo di tutti i soggetti pubblici coinvolti nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi al fine di definirne gli impegni reciproci e introdurre tempestivamente i correttivi necessari.

Allegato al
Documento di Economia e Finanza 2011
Programma Nazionale di Riforma

DESCRIZIONE DELLA GRIGLIA ALLEGATA AL PNR

Le principali misure descritte in questo Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono state sinteticamente riportate in una griglia, anche al fine di consentire una valutazione quantitativa dei loro effetti attraverso i modelli econometrici utilizzati dal Dipartimento del Tesoro.

La griglia si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico e rendere evidente la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Ai fini di un più veloce ordinamento delle misure e dei loro effetti, esse sono state raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

- contenimento della spesa pubblica;
- energia e ambiente;
- federalismo;
- infrastrutture e sviluppo;
- innovazione e capitale umano;
- lavoro e pensioni;
- mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- sostegno alle imprese.

Innanzitutto per ciascuna misura s'individua il riferimento normativo a partire dalle fonti normative primarie (leggi, decreti legislativi), fino ad arrivare ai disegni di legge o a programmi o progetti specifici anche di carattere non normativo. A questo segue una breve descrizione della misura stessa e il suo stato d'implementazione.

Quest'ultimo è variamente definito in base al tipo di atto con cui si attua l'intervento. Si va da una misura non ancora avviata – cioè in fase di progetto – a una che è stata approvata nel Consiglio dei Ministri fino arrivare all'eventuale pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Una volta che la misura è diventata definitiva, si arriva alla fase d'implementazione ("implementazione in corso" o "iniziata"). Si rileva, che nel caso di una legge-delega, solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo segna l'avvio della fase di attuazione. Infine, quando il provvedimento normativo non è più in vigore o la misura è stata completata si usa la dizione 'terminato'; la misura è comunque mantenuta nella griglia se è suscettibile di esercitare effetti residui nel periodo coperto dal PNR.

La colonna sullo stato d'implementazione va letta congiuntamente alla successiva, denominata 'stato di avanzamento': il primo stadio è quello "programmatico", che indica l'esistenza di un orientamento generale sul provvedimento; la seconda fase è quella di "legiferato", in cui s'intendono definiti i contenuti normativi specifici della misura; quindi segue la fase di "operativo", nella quale la misura viene attuata; infine, vi è la fase di "terminato", in cui cessa l'attuazione dell'intervento.

Le colonne "Data d'inizio" e "Data di fine" specificano gli anni, o anche i trimestri, a partire dal quale e fino al quale la misura è attuata nell'arco temporale coperto dal PNR.

Per ciascuna misura (laddove possibile) si valuta l'impatto sulla finanza pubblica, in termini di maggiori/minori spese o maggiori/minori entrate. In generale, nella griglia sono inserite misure con impatto negativo sulla finanza pubblica; tuttavia vi possono essere anche misure senza nessun impatto e misure che consentono risparmi di spesa e aumenti di entrate.

Le ultime colonne, infine, ordinano ulteriormente le misure in base agli obiettivi e alle priorità definite a livello europeo. Utilizzando i "colli di bottiglia" (o "bottleneck") dell'economia italiana ciascuna misura è stata inclusa in una delle seguenti aree:

- Consolidamento fiscale e debito pubblico (bottleneck n. 1);
- Competitività salari e produttività (bottleneck n. 2);
- Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa (bottleneck n. 3);
- Innovazione - R&S (bottleneck n. 4);
- Ridurre le disparità regionali (bottleneck n. 5).

Se la misura contribuisce a realizzare una "frontloading measure", essa si può classificare come segue:

- incentivi al lavoro;
- riforma del sistema di contrattazione salariale;
- competizione di settore e liberalizzazione del mercato;
- miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

In base alla strategia "Europa 2020" si hanno i seguenti obiettivi:

- aumento della quota di fonti rinnovabili;
- aumento del tasso di occupazione;
- aumento dell'efficienza energetica;
- riduzione dell'abbandono scolastico;
- miglioramento dell'istruzione universitaria;
- aumento della spesa in R&S e innovazione.

Infine, secondo quanto previsto nell''Annual Growth Survey', ciascuna misura è stata classificata secondo la priorità cui risponde, e in particolare:

- consolidamento fiscale;
- riforma delle pensioni;
- rendere il lavoro più attraente;
- far tornare i disoccupati al lavoro;
- bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro;
- attrarre capitale privato per finanziare la crescita;
- liberare le potenzialità del mercato unico.

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
1	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica	Riforma avviata nel 1992/1995, potenziata nel 2004 e recentemente completata con il D.L. 78/2010 (conv. con L.122/2010)	DL 78/2010 (conv. con L 122/2010): modifica dei requisiti di accesso al pensionamento ordinario (65 anni anche per le donne nel pubblico impiego) e anticipato con revisione del sistema delle decorrenze, adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita (l'adeguamento delle prestazioni alla speranza di vita è già previsto con l'applicazione del sistema di calcolo misto e contributivo introdotto con la riforma del 1995).	Pubblicato in G.U.	Operativo			Complessivamente gli interventi adottati dal 2004 hanno comportato una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL che raggiunge in media 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla legge n. 122/2010. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono complessivamente essere stimati in circa 600 milioni di euro per il 2008, in circa 3.000 mln per il 2009, in circa 4.000 mln per il 2010, in circa 6.300 mln di per il 2011, in circa 10.300 mln per il 2012, in circa 11.800 mln per il 2013 e in circa 13.000 mln di euro per il 2014.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Riforma delle pensioni
2	Lavoro e pensioni	Misure in materia di contrattazione salariale	Accordo-quadro del 2009 sulla riforma del modello contrattuale	Accordo tra Governo, Confindutra e sindacati sulla definizione di nuove regole di contrattazione salariale.	Iniziato	Programmatico	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
3	Lavoro e pensioni	Promozione della produttività	Art. 1, co 67 e 68, L. n. 247/2007; D.Lgs. 27.10.2009, n. 150 Art. 1, co 47, L. 13.12.2010, n. 220	Ampliamento della contrattazione decentrata; detassazione e decontribuzione dei salari di secondo livello.	Per il pubblico impiego in corso limitatamente al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico.	Operativo	2009		Per la detassazione dei comparti sicurezza, difesa e soccorso pubblico: maggiori oneri per 60 mln di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011. Per la decontribuzione per i datori di lavoro e per i lavoratori del settore privato, la medesima è concessa nel limite complessivo annuo di 650 mln di euro a decorrere dal 2008. Per la detassazione del settore privato, in ogni caso prevista a normativa vigente fino al 2011, i dati della relazione tecnica indicano minori entrate pari a -835 mln per il 2011 e -263 mln per il 2012.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
4	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Art. 6, co 1, del D.L. 185/2008, conv. con modificazioni dalla L. n. 2/2009	Deducibilità del 10% dell'IRAP sui pagamenti per interessi e sul costo del lavoro dall'IRES e IRE per le imprese non societarie.	Implementazione in corso	Operativo	I Trim. 2009		I minori introiti di competenza sono stimati in 1.078 mln di euro per l'anno 2009, 648 mln per il 2010 e 634 a decorrere dal 2011.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
5	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano giovani'	Misure diverse: bonus reimpiego, apprendistato della fascia d'età 15-18 anni per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, tirocini, sostegno all'autoimprenditorialità, apprendistato di 3° livello (programma FIXO), monitoraggio conoscenze dei giovani (Programmi PISA e PIIAC OCSE), 58 scuole speciali di tecnologia, dottorati di ricerca, servizi di *placement* nelle scuole e nelle Università, bando per l'apertura di 21 sportelli per lo *start up* d'impresa nelle Università.	Implementazione in corso	Programmatico			Stanziamento complessivo in corso pari a 1,1 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
6	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	L. 4 novembre 2010, n. 183 (Ddl. 'collegato lavoro')	Possibilità di ricorrere all'arbitrato in maniera preventiva (art.31); obbligo per le Università di trasmettere i *curriculum vitae* alla Borsa continua Nazionale del Lavoro (art.48); delega sui lavori usuranti (art.1); nuova disciplina licenziamenti; lotta al lavoro irregolare (art. 4 e 7); delega sul riordino di incentivi, apprendistato, servizi per l'impiego, ammortizzatori sociali, occupazione femminile (art.46).	Approvato a novembre 2010	Programmatico			Per quanto riguarda le deleghe in materia di riordino incentivi, apprendistato e ammortizzatori sociali è espressamente previsto che dalla relativa attuazione non debbano derivare effetti di onerosità per la finanza pubblica. Per quanto concerne la delega in materia di anticipo del pensionamento per lavori usuranti, la stessa è stata esercitata con approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo dal Consiglio dei Ministri lo scorso 28 gennaio 2011 ed è in corso di completamento l'esame presso le competenti Commissioni parlamentari: i relativi oneri pari a 312 mln di euro per l'anno 2011, 350 mln di euro per l'anno 2012 e 383 mln di euro a decorrere dal 2013 sono a carico di apposito Fondo istituito per tale finalità dalla legge 247/2007 ('Fondo Protocollo Welfare').	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
7	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano triennale per il lavoro '	Il Piano individua tre priorità: lotta al lavoro irregolare; decentramento della regolazione e sussidiarietà; sviluppo delle competenze.	Approvato dal CdM a luglio 2010	Programmatico			Le proposte legislative per l'attuazione del piano ancora in fase di formulazione; ove comportassero maggiori oneri o minori entrate dovranno ovviamente recare adeguata copertura.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
8	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Italia 2020 - Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.	Conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi dedicati alla cura della famiglia e per la promozione delle pari opportunità nell'accesso al lavoro.		Programmatico			Sono stati stanziati 40 mln di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
9	Lavoro e pensioni	Ammortizzatori sociali in deroga	L. 2/2009 (conv. D.L. 185/2008) come modificata in ultimo dalla L. 220/2010 (L.F. 2011)	Finanziamento della Cassa Integrazione in deroga, allargamento dei requisti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e misura di protezione dei co.co.co.	Implementazione in corso	Operativo	2009		Al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, per gli ammortizzatori sociali in deroga e interventi finalizzati (tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co previsti dalla legge n.2/2009) sono state stanziate complessivamente nel biennio 2009-2010 (con parziale utilizzo anche nel 2011) risorse statali per circa 5.350 milioni di euro. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive (e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga), anche tali risorse sono in parte utilizzate per l'anno 2011. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la legge di stabilità (n. 220/2011) ha previsto un ulteriore stanziamento di risorse statali di 1.000 milioni di euro per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati. Per il 2011, la legge n. 2/2009 ha previsto, per l' allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co., un importo di 304 milioni di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
10	Lavoro e pensioni	Buoni-lavoro per il lavoro occasionale accessorio	L. 133 /2008, L. 33/2009 e L. 191/2009 (L.F. 2010)	Istituzione di una forma comprensiva del contributo previdenziale e dell'assicurazione contro gli infortuni per i lavori occasionali.	Implementazione in corso	Operativo	2008	Oltre 2012	Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti 10.135.646 buoni lavoro per un valore complessivo di 100 milioni di euro (monte reddituale). Di conseguenza, la quota parte relativa alla contribuzione risulta significativamente inferiore.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
11	Federalismo	Federalismo fiscale	Legge delega 5 maggio 2009 n. 42;	Implementazione in corso. Decreti legislativi attuativi della L.42/2009 definitivamente approvati: 1. d.lgs. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; 2. d.lgs. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli Enti Locali; 3. d.lgs. 156/2010 su Roma Capitale: contiene disposizioni ordinamentali che disciplinano gli organi di governo di Roma Capitale. 4. d.lgs. n. 23 del 2011 in materia di fisco municipale 5. d. lgs in materia di fisco regionale e Provinciale nonchè costi *standard* nel settore sanitario, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 31/03/2011 in attesa di pubblicazione in G.U. Decreti legislativi attuativi della L.42/2009 in fase di approvazione: 1. d.lgs. in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; 3. d.lgs. in materia di interventi speciali; 4. d.lgs. in materia di premi e sanzioni.	Implementazione in corso	Programmatico	Solo per la legge delega n.42/2009, maggio 2009	Solo per la legge delega n.42/2009, maggio 2011	Decreti in fase di approvazione: il decreto in materia di interventi speciali prevede innovazioni di carattere procedurale e di programmazione del FAS, rinominato 'Fondo per lo sviluppo e la coesione', la cui dotazione finanziaria viene determinata dalla legge di stabilità, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica. Gli altri provvedimenti al momento sono senza oneri aggiuntivi.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
12	Federalismo	Federalismo fiscale - fabbisogni *standard* egli enti locali	D.lgs. 26 novembre 2010. n. 216 (fabbisogno standard enti locali)	Si attribuisce alla 'Società per gli studi di settore' il ruolo tecnico di stimare, di concerto con gli Enti Locali, i fabbisogni *standard* per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di Comuni, Province e Città metropolitane. Pertanto, il nuovo criterio di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali sarà basato sull'individuazione dei fabbisogni *standard* necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli Enti Locali al fine di assicurare il graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.	Pubblicato in G.U	Programmatico	2011	2017	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
13	Federalismo	Federalismo municipale	D.lgs 23/2011	Il decreto sul federalismo municipale disciplina il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo i trasferimenti statali annui - assegnati agli Enti locali in base al criterio della spesa storica - con tributi propri e compartecipazioni.	Pubblicato in G.U.	Programmatico	2011	2014	Il decreto sul federalismo municipale contiene una serie disposizioni con effetto complessivo sostanzialmente neutrale. In particolare, prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario per circa 11 mld di euro, sostituendo gli stessi, per gli anni dal 2011 al 2013, con: i) la devoluzione di una quota pari al 30% dei gettiti sui trasferimenti, quantificata in circa 1,4 mld (registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali sui trasferimenti di immobili; ii) Irpef sui redditi fondiari (circa 5,2 mld); iii) quota pari a 21,7% per il 2011 e 21,6% per il 2012 dell'imposta sostitutiva sui contratti di locazione ad uso abitativo (cedolare secca) pari rispettivamente a 527 mln e a 746 mln di euro; iv) compartecipazione al gettito IVA, di circa 3 mld di euro; v) gettito imposta di bollo e registro sui contratti di locazione (circa 700 mln). La cedolare secca, su base opzionale, sostituisce gli attuali prelievi (Irpef, addizionali Irpef, registro e bollo) per un importo a regime di circa 4 mld di euro. Viene introdotta, a decorrere dal 2014, anche una razionalizzazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, attraverso l'accorpamento dell'imposta di registro e di altre imposte e prelievi (imposte ipotecaria, catastale, bollo, tasse ipotecarie e tributi speciali catastali). La razionalizzazione interessa un gettito complessivo di circa 4,5 mld di euro. Infine, viene previsto, a decorrere dal 2014, la possibilità di istituzione dell'imposta municipale propria da parte dei comuni che ingloba l'Irpef sui redditi fondiari relativi ad immobili non locati, le relative addizionali e l'ICI. Questa nuova forma di tassazione a livello locale rappresenta un gettito complessivo di circa 11,5 mld di euro. Dal 2014, quindi, ai comuni affluiranno: i) il 30% dell'imposta sui trasferimenti immobiliari; ii) il gettito dell'imposta di e di bollo sui contratti di locazione; iii) il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari; iv) una quota del gettito della cedolare secca; v) quota compartecipazione IVA.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
14	Federalismo	Federalismo demaniale	D.lgs. 85/2010 in materia di federalismo demaniale	Disciplina l'attribuzione di un proprio patrimonio a Enti locali e Regioni.	Pubblicato in G.U	Operativo	2010	2014	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
15	Federalismo	Federalismo regionale e provinciale	D.lgs approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011	Individua le fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, disponendo la contemporanea soppressione dei trasferimenti statali. Disciplina altresì la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* del settore sanitario.	Da pubblicare in G.U.	Legiferato	2011	2017	Il decreto contiene disposizioni con effetto complessivo neutrale sulla finanza pubblica.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
16	Contenimento della spesa pubblica	Misure per il contenimento della spesa pubblica sanitaria.	Intesa Stato - Regioni del 3 dicembre 2009, nonché art. 9, co. 16 e art. 11 co. 5 del D.L. 78/2010	Si rafforza la *governance* nel settore sanitario e in particolare si prevede una manovra nel settore sanitario pari a 1.018 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.732 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012 per effetto di misure di contenimento della spesa per il personale e della spesa farmaceutica.	Iniziato	Operativo	2010		Nel periodo 2009-2013 la spesa sanitaria raggiungerà un tasso di crescita annuale del 2,9%. Nel periodo 2005-2009 il tasso di crescita annuo è stato del 3,6%. Il finanziamento statale al SSN è pari a: 103.461 mln di euro nel 2009, 105.565 nel 2010 e 106.800 nel 2011.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
17	Contenimento della spesa pubblica	Riforma della legge di bilancio	A. L. 196/2009 B. AC 3921-B C. Delega art.30 L. 196/09	A. Nuova normativa del bilancio pubblico con tempi e contenuti più certi; contenimento della spesa pubblica; B. Modifiche alla L. 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri; C. Tracciabilità della spesa in conto capitale e monitoraggio delle opere pubbliche.	A. Approvata B. Approvata C. Implementazione in corso	Operativo	A. 2010 B. 2011 C. 2010	C. II Trim. 2012	Per la predisposione della Banca dati unitaria (art. 13) sono stati stanziati 10 mln di euro per il 2010, 11 mln di euro per il 2011 e 5 mln di euro a decorrere dal 2012.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
18	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	D.lgs. 59/2010 - attuazione della Direttiva Servizi	Con il D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, é stata recepita nel nostro ordinamento la Direttiva 2006/123/CE. Con esso sono state effettuate precise scelte volte a favorire la semplificazione e la libera concorrenza nel mercato dei servizi.	Pubblicato in G.U	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
19	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	Regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alla infrastrutture di trasmissione/trasporto.	Al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del sistema gas e l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato nazionale nonchè della qualità e del livello di manutenzione delle reti, il MISE emana una serie di atti di indirizzo. In particolare, con decreto da adottare entro 18 mesi dall'entrata in vigore dal decreto di recepimento sarà individuata una procedura trasparente e non discriminatoria per la realizzazione di nuova capacità di produzione elettrica.	D.lgs. approvato dal CdM del 3 marzo 2011 (esame preliminare)	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
20	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Regime fiscale estero	D.L. 78/2010	Riduzione oneri amministrativi; applicazione del regime fiscale estero per imprese della UE.	Iniziato	Operativo	2010			**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
21	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza	Zone a 'Burocrazia Zero'	D.L. 78/2010	Istituzione di aree con vincoli amministrativi ridotti nel Mezzogiorno.	Iniziato	Operativo	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
22	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Miglioramento dell'ambiente imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	D.L. 78/2010, art.49 co. 4-bis che sostituisce l'art.19 L.241/1990	Riduzione oneri amministrativi con l'introduzione della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività). Rispetto alla precedente DIA (Dichiarazione di Inizio Attività), la SCIA consente di iniziare immediatamente l'attività senza aspettare il decorso del termine di 30 giorni.	Iniziato	Operativo	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
23	Energia ed ambiente	Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili	Direttiva 2009/28/CE art.4	Promozione delle energie rinnovabili.	Implementazione in corso	Operativo	2010	2020	Senza oneri aggiuntivi		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
24	Energia ed ambiente	Energie rinnovabili	Legge comunitaria 2009	Promozione delle energie rinnovabili.	Il D.lgs. è stato approvato in via definitiva dal CdM il 3 marzo 2011	Programmatico			Non vi sono risorse finanziarie assegnate. I costi per gli incentivi sono a carico della componente A/3 delle tariffe a carico della generalità dell'utenza.		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
25	Contenimento della spesa pubblica	Riforma della tassazione		Migliore distribuzione del carico tributario, trasferendone una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta; introduzione di imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali; semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto.	Ancora non avviato	Programmatico				**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Consolidamento fiscale
26	Lavoro e pensioni	Detassione contributiva		Amplimento graduale della platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e di una tassazione agevolata dei redditi correlati a criteri di maggiore competitività delle imprese, inclusi gli utili di bilancio, sulla base della contrattazione aziendale o territoriale.	Ancora non avviato	Programmatico				**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
27	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Riforma della giustizia	CdM del 10 Marzo 2011	Norme costituzionali ed ordinarie circa l'ordinamento dei magistrati, le modalità di esercizio dell'azione penale, i diritti di difesa dell'imputato e le azioni disciplinari del Ministero della Giustizia verso i giudici ed i pubblici ministeri.		Programmatico			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico
28	Contenimento della spesa pubblica	Ricognizione del patrimonio immobiliare delle Pubbliche Amministrazioni	L. 191/2009 (L.F. per il 2010) art. 2 co 222 e segg.	Progetto "Rendiconto patrimoniale a valori di mercato": attivazione del portale presso il sito del MEF al quale le PP.AA. (rientranti nell'elenco S13 ISTAT) sono tenute a registrarsi e a comunicare i dati relativi agli immobili (fabbricati e terreni) in proprietà o detenuti a qualsiasi titolo.	Iniziato	Operativo	18 febbraio 2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
29	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Banca del Mezzogiorno	Art. 6ter D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008	La Banca opera per almeno cinque anni come istituzione finanziaria di secondo livello, sostenendo progetti di investimento nel Mezzogiorno e promuovendo in particolare il credito alle piccole e medie imprese anche con il supporto di intermediari finanziari con adeguato livello di patrimonializzazione. Il sostegno finanziario deve essere prioritariamente indirizzato a favorire la nascita di nuove imprese, l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'aumento dimensionale e l'internazionalizzazione, al fine di creare maggiore occupazione.	Implementazione in corso	Legiferato	2010			**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
30	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano triennale di sviluppo	D.L. 112/2008, L. 133/2008, Direttiva PCM 04-05-2010	Semplificazione dell'ambiente legislativo; facilitazione delle attività imprenditoriali; riforma dei servizi pubblici locali.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2008	IV Trim. 2011	Vigilanza CIPM: stanziamento per l'anno 2011 di 1,8 mln di euro (comprensivo di attività di gestione del CIPM, con focus sulla attività imprenditoriali extra UE). Accordo AIFI - MISE: non sono al momento stanziate risorse.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
31	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Legge annuale per il mercato e la concorenza	Art. 47 L. 99 /2009	Liberalizzazione dei mercati, protezione dei consumatori e rafforzamento del collegamento tra azioni del Governo e indagini dell'Antitrust.	L'art. 47 della L. 99/2009 prevede che il Governo presenti un Ddl. annuale sulla concorrenza	Legiferato	III Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
32	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Nuovo quadro regolatorio e semplificazione degli obblighi delle imprese	Artt. 5-6 L. 99/2009	Semplificazione delle norme cui si devono adeguare coloro che vogliono installare nuovi impianti.	Non ancora implementato	Programmatico	III Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
33	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano Industriale della Pubblica Amministrazione	D.lgs. 150/09 e 198/2009	Qualità della contrattazione collettiva, miglioramento della produttività del pubblico impiego, Pubblica Amministrazione più efficiente, merito ed apertura.	Implementazione in corso	Operativo	III Trim. 2008		Stanziate risorse per la 'Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche': 2 mln di euro per l'anno 2009 e 8 mln di euro a decorrere dall'anno 2010.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
34	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	Recepimento della Direttiva 2009/81/CE	La normativa di riferimento (Dir 2009/81) delinea il quadro legislativo europeo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, garantendo la sicurezza delle informazioni, degli approvvigionamenti e una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione degli appalti.	In corso di recepimento	Operativo	2009	La Direttiva 2009/81 deve essere recepita entro il 21 agosto 2011		**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
35	Energia ed ambiente	Energie rinnovabili e efficienza energetica	L.F. 296/06 art. 1, co 345 e segg. - L.F. 220/10 art. 1, co 48	Agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti. Il Governo è impegnato nella predisposizione di nuove norme per l'implementazione del 'Piano casa - edilizia privata'. In tale ambito, una particolare attenzione verrà data anche all'incentivazione dell'utilizzo di energie rinnovabili.	Implementazione in corso	Operativo	2007	Agevolazioni fiscali prorogate al 2011	L'impatto a bilancio: Anno 2011: +124,8 mln di euro Anno 2012: -32,4 mln di euro; Anno 2013: -292,8 mln di euro; Anni 2014-2016: -168,2 mln di euro annui.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
36	Energia ed ambiente	Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico	Art . 2, co 322 L.F. 2008	Controllo e riduzione delle emissioni di gas serra e promozione della produzione di energia solare.	Ancora non avviato	Programmatico			Per il triennio 2011-2013, per il Fondo per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, risultano stanziati 20,860 mln annui. Gli importi del capitolo di bilancio sono rimodulabili.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
37	Energia ed ambiente	Introduzione di incentivi fiscali per il risparmio di energia (autoveicoli a basse emissioni e basso consumo)	L.F. 2007 co 224-241; L. 31/2008; L. 33/2009	Riduzione delle emissioni di gas serra attraverso la sostituzione degli autoveicoli prodotti prima del 1996.	Terminato	Terminato			Le norme prevedono incentivi per la rottamazione di autoveicoli ad alto grado di inquinamento con la sostituzione di veicoli con bassa emissione di CO2. La finanziaria 2007 ha determinato un onere - comprensivo degli effetti indotti - pari a 140 mln di euro per il 2007, 84 mln di euro per il 2008 e 63 mln di euro per il 2009. La legge 31/2008 ha determinato oneri, comprensivi degli effetti indotti, pari a 48 mln di euro per l'anno 2008, 37 mln di euro per l'anno 2009 e 22 mln di euro per l'anno 2010. La legge 33/2009 ha comportato oneri, inclusi gli effetti indotti, per 377 mln di euro nel 2009, 11 mln nel 2010 e 17 mln nel 2011.		Efficienza energetica	Accesso efficiente alle risorse energetiche
38	Energia ed ambiente	Fondo rotativo per il raggiungimento delle misure di Kyoto per il periodo 2007-2009	Art 1, co 1110-1115, L.F. 2007; L. 120/2002	Sviluppo di motori ad alta efficienza, produzione di elettricità, calore e refrigerazione attraverso co-generazione.	Implementazione in corso	Operativo	2011	Non applicabile in quanto fondo rotativo	200 mln euro l'anno per il periodo 2007/09, per un totale di 600 mln euro. Va evidenziato che trattandosi di un fondo rotativo, lo stesso viene alimentato dal rientro delle somme delle imprese che ne hanno beneficiato e, quindi, le riduzioni delle emissioni aumenteranno progressivamente negli anni successivi al primo. Si segnala che in aggiunta alle riduzioni di emissioni di gas ad effetto serra, tale misura implica una serie di importanti *co-benefit* quali i risparmi derivanti dal minor uso di combustibile, i benefici connessi con la sostituzione della tecnologia, ecc.		Efficienza energetica	Accesso efficiente alle risorse energetiche

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
39	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Cooperazione internazionale in materia doganale e fiscale	Accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia doganale e fiscale (L. 208/2010; L. 92/2010; L. 43/2010; L. 118/2010; L. 77/2010; L. 70/2010)	Promozione della cooperazione, della mutua assistenza amministrativa e dell'uso dell'informatica nel settore doganale; misure volte a evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2011	A decorrere dal "*timeline start*"	L. 208/2010 (21.665 euro annui a decorrere dall'anno 2010, tabella A MAE); L. 92/2010 (senza oneri aggiuntivi); L. 43/2010 (28.455 euro annui a decorrere dall'anno 2009, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 118/2010 (euro 43.000 per l'anno 2010 ed euro 158.000 a decorrere dall'anno 2011, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 77/2010 (senza oneri aggiuntivi); L. 70/2010 (senza oneri aggiuntivi).	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico
40	Energia ed ambiente	Implementazione della Direttiva 2009/125/CE	D.lgs. 15/2011	Fissa un quadro normativo per l'immissione sul mercato, la messa in servizio e la libera circolazione dei prodotti connessi all'energia, escludendo le categorie dei mezzi di trasporto di passeggeri e di merci.	Implementazione in corso	Operativo			Senza oneri aggiuntivi		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
41	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano per la semplificazione amministrativa di imprese e famiglie 2010-2012	L. 133/2008; Regolamento di Semplificazione per le PMI; Circolare 1/E dell'Agenzia delle Entrate del 25 gennaio 2011	Azioni volte alla semplificazione degli oneri amministrativi per famiglie e imprese.	Processo decisionale concluso	Operativo	IV Trim. 2010	IV Trim. 2012		**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
42	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Codice dell'amministra-zione digitale	D.lgs. 235/2010	Riforma del quadro normativo per la digitalizzazione della P.A. al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi.	Iniziato	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
43	Innovazione e capitale umano	Riforma della scuola	Riordino scuola: art. 2 co 411 e 412 L.F. n.244/2007; art. 64 L. 133/2008	Misure in materia di organizzazione scolastica.	Decreti attuativi: DPR n. 81/2009 (riorganizzazione della rete scolastica); DPR n. 89/2009 (revisione ordinamentale del primo ciclo di istruzione); DPR n.119/2009 (organici personale ATA) Decreti attuativi di riforma scuola secondaria superiore: DPR 87/2010 (riordino istituti professionali); DPR 88/2010 (riordino istituti tecnici); DPR 89/2010 (riordino dei licei)	Operativo	a.s. 2009/2010, ad eccezione della riforma della scuola secondaria superiore che decorre dall'a.s. 2010/2011	a.s. 2011/2012 con l'enrata a regime della riforma della scuola secondaria superiore a.s. 2014/2015	Art. 2 commi 411 e 412 della legge 244/2007 - economie di spesa per personale previste da relazione tecnica: 837,25 mln per il 2009, 1.158,5 mln per il 2010, 1.372,7 mln a decorrere dal 2011; art 64 legge 133/2008 - economie di spesa nella misura di cui al comma 6 dell'art. 64, non inferiori a 456 mln per l'anno 2009, a 1.650 mln per l'anno 2010, a 2.538 mln per l'anno 2011 e a 3.188 mln di euro a decorrere dall'anno 2012. Per l'a.s. 2009/2010 sono state verificate le economie di spesa complessivamente realizzate nella misura di circa 1.630 mln di euro. Per i successivi aa.ss. si dovrà procedere alla prescritta verifica delle economie previste.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Abbandono scolastico	Rendere il lavoro più attraente

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
44	Innovazione e capitale umano	Fondi per l'Università	L. 13 dicembre 2010, n. 220 (L. di stabilità 2011). L. 13 dicembre 2010, n. 221 (bilancio di previsione 2011-2013).	Provvedimenti in materia di Università e ricerca. Incremento del FFO (Fondo ordinario perr l' Università) con destinazione di una quota parte all'attuazione di un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia per ciascuno degli anni 2011-2016, al di fuori dei vincoli imposti dalla normativa vigente in materia di *turn over* del personale universitario (art. 1, c. 24). Credito di imposta alle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo a Università o enti pubblici di ricerca. Incremento del Fondo di intervento integrativo per prestiti d'onore e borse di studio.	Implementazione in corso	Operativo			Per il FFO 800 mln per il 2011 e 500 mln annui dal 2012. Per il credito di imposta autorizzazione di spesa pari a 100 mln di euro per il 2011. Per il fondo integrativo 100 mln di euro per il 2011. Finanziamento di 25 mln di euro per l'anno 2011 a favore delle università non statali; 100 mln per la proroga della devoluzione del 5 per mille. Contributo di 5,2 mln per il 2011 a favore degli Istituti universitari ad ordinamento speciale costituiti per legge (PISA NORMALE; PISA S. ANNA, TRIESTE SISSA) con destinazione di quota parte (2 mln) alla Scuola IMT (istituzioni, mercati, tecnologie) ed Alti Studi di Lucca (comma 85).	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
45	Innovazione e capitale umano	Incentivi fiscali per il rientro dei ricercatori	D.L. 78/2010 art.44 (norma già introdotta con D.L. 185/2008)	Incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori. Esclusione dalle imposte del 90% del reddito del ricercatore. Per le aziende, gli emolumenti non rientrano nella base imponibile IRAP.	Implementazione in corso	Legiferato	2011	2013	Sulla base dei dati delle dichiarazioni IRAP presentate nel 2009, è stata registrata una perdita di gettito di circa 9,2 mln di euro.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
46	Innovazione e capitale umano	Credito d'imposta per il rientro dei ricercatori	L. 296/2006 (L.F. per il 2007) art.1, co.280-281	Incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori. Credito di imposta del 10% (elevabile al 40% nel caso di contratti con Università e centri di ricerca) per spese sostenute in R&S.	Terminato	Terminato	2007	2009	Per il credito di imposta gli stanziamenti nel bilancio dello Stato (D.L. n. 185/08) sono pari a 375,2 mln di euro per l'anno 2008, a 533,6 mln di euro per l'anno 2009, a 654 mln di euro per l'anno 2010 e a 65,4 mln di euro per l'anno 2011. L'effettivo utilizzo in compensazione esterna F24 è stato di circa 362 mln di euro nel 2009 e di circa 367 mln di euro nel 2010.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
47	Innovazione e capitale umano	Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia	L. 238/2010	Riduzione della percentuale con cui i redditi concorrono a formare la base imponibile.	Implementazione in corso	Operativo				**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Rendere il lavoro più attraente
48	Innovazione e capitale umano	Detassazione degli investimenti in macchinari	D.L. 78/2009 (L. 133/20009)	Aumento degli investimenti, e quindi dell'innovazione ed altri vantaggi.	Approvato	Operativo	2010	2010	La Relazione Tecnica stima minori entrate per 1.833 mln di euro nel 2010, 2.390 mln di euro nel 2011 e 224 mln di euro nel 2012.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
49	Innovazione e capitale umano	Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia	Art.1 c. 578 L. 266/2005; Art. 17 D.L. 112/2008	Rafforzamento di un centro di eccellenza nella ricerca scientifica.	Implementazione in corso	Operativo	III Trim. 2008		Stanziamento su bilancio dello Stato di 90 mln di euro (cap. 7380 MEF). Onere a decorrere.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
50	Innovazione e capitale umano	Progetti Fregate FREMM e *Medium Armoured Vehicles* (VBM)		Internazionalizzazione delle tecniche produttive del naviglio militare e dell'elettronica di comando, controllo, comunicazione e lotta; rafforzamento della conoscenza e degli *skill* produttivi nei settori ad alta tecnologia delle imprese italiane attaverso lo sviluppo dei programmi strategici; consolidamento per la difesa nazionale.	Implementazione in corso	Operativo	IV Trim. 2008		Gli stanziamenti del capitolo di bilancio del MISE n.7485, istituito con LF del 2006 (n. 266/2005) per la Fregata multimissione, finanziano sia FREMM sia VBM. Quanto agli importi di bilancio, la Legge finanziaria 2006 (n.266/2005) ha previsto 3 contributi: 30 mln di euro dal 2006 per 15 anni; 30 mln di euro dal 2007 per 15 anni; 75 mln di euro dal 2008 per 15 anni. La legge finanziaria del 2008 (n.244/2007, art.2 comma 181) ha previsto altri contributi che sono stati raggruppati e attualizzati. Pertanto in bilancio, sempre al capitolo 7485 risultano i seguenti stanziamenti: 280 mln di euro nel 2009; 375 mln di euro nel 2010; 375 mln di euro nel 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	
51	Innovazione e capitale umano	Detassazione degli investimenti nella ricerca industriale	Art. 4, co 2-4 D.L. 40/2010 (L. 73/2010)	Incremento della spesa in R&S attraverso incentivi fiscali.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2010	IV Trim. 2010	Secondo la Relazione Tecnica originaria l'importo è di 70 mln euro.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
52	Innovazione e capitale umano	Riforma universitaria	L. 30/12/2010, n. 240	Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.	Processo attuativo mediante decreti legislativi e regolamenti non ancora adottati.	Legiferato	2011		Art. 29, comma 9 - A valere sulle risorse previste dalla legge di stabilità per il 2011 per il FFO, è riservata una quota non superiore a 13 mln di euro per l'anno 2011, 93 mln di euro per l'anno 2012 e 173 mln di euro a decorrere dall'anno 2013 per la chiamata dei professori di II fascia. Art. 5, comma 3, lett. g) onere nel limite massimo di 11 mln di euro per l'anno 2011. Art. 22, comma 6, onere valutato in 3,5 mln di euro annui, a decorrere dall'anno 2011. Eventuali economie di spesa o ulteriori oneri si dovranno valutare e riscontrare nell'ambito dei provvedimenti attuativi della riforma.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
53	Innovazione e capitale umano	Credito d'imposta per la promozione della ricerca universitaria	Art. 1, co 25 L. 220/2010		Processo decisionale concluso	Operativo	I Trim. 2011	IV Trim. 2011	In ordine al credito d'imposta per la promozione della ricerca universitaria, si precisa che l'ammontare dell'onere è pari a 100 mln per il 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
54	Innovazione e capitale umano	Riordino enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR	D.lgs. 213/2009	Razionalizzazione attività, riconoscimento autonomia statutaria, valorizzazione carta europea ricercatori.	Processo decisionale concluso	Legiferato	I Trim. 2011	II Trim. 2011	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
55	Infrastrutture e sviluppo	Realizzazione infrastrutture strategiche	Piano Infrastrutture Strategiche (Allegato 8 alla DFP - Tabella 2 - opere prioritarie)	PIS - Piano Infrastrutture Strategiche (di cui le opere prioritarie sono ivi elencate): Traforo del Frejus Valico del Brennero Corridoio Plurimodale Padano Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero Corridoio Plurimodale Tirreno-Nord Europa Corridoio Plurimodale Adriatico Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale Sistema MOSE Ponte Stretto di Messina Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica Sistemi urbani Piastra Logistica Euro Mediterranea Sardegna HUB portuali HUB interportuali Sistemi idrici- interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare Anche i Piani della rete TEN-T sono inclusi nel PIS.	Approvato dal CIPE il 18 novembre 2010	Operativo	2010		Per il periodo 2001-2013 sono state stanziate risorse per 71.000 mln di euro. Assegnazione a partire dal 2008 su progetti di legge-obiettivo alimentati dai fondi *ex lege* 2/2009: 8.300 mln di euro quale quota di lavori netta. In questo importo non sono inclusi i FAS programmatici relativi al Piano per il Sud. Per quanto concerne il PIS si forniscono i dati DIPE (in mld di euro), relativi alle opere finanziate dal CIPE dal 2001 ad oggi: Costo opere approvate: 132,37; Copertura finanziaria: 71,3; Copertura da reperire: 61,07. La copertura finanziaria garantita a oggi (rispetto allo storico 71,3 mld confluito nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013) è suddivisa tra le seguenti fonti (in mld di euro) e comprensiva degli impegni giuridicamente vincolanti: Stanziamenti specifici in favore del programma delle infrastrutture strategiche Legge-obiettivo: 17,7; Altre risorse pubbliche 20,7; Revoche mutui art. 46 DL 78/2010: 0,230; Fondo infrastrutture ex art. 18 DL 185/2008: 5,6; Fondi comunitari: 3,3; Regioni, province e comuni: 5,3; Privati: 24,2.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
56	Infrastrutture e sviluppo	Piano casa (a) e Piano di edilizia abitativa (b)	(a) Intesa Stato-Regioni; (b) Art.11 D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008; Accordi tra Stato e Regioni del 5 marzo 2009 implentato con il DPCM del 16 luglio 2009 e 31 marzo 2010	(a) Possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione; semplificazione delle procedure burocratiche inerenti lavori di edilizia; approvazione di proprie leggi da parte delle Regioni in materia urbanistica contenenti eventuali aumenti di volumetria e/o la possibilità di demolizione e ricostruzione. (b) Incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraveso: - la partecipazione di fondi immobiliari; - interventi di competenza ex-IACP e Comuni, già compresi nel Programma Straordinario di Edilizia Residenziale Pubblica approvato con DM 18/12/2007; - agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatiri degli inteventi; - programmi integrati di promozione di edilizia residenziale, anche sociale.	Implementazione in corso	Operativo	2010		(b) Su 844 mln di euro disponiibili sul bilancio dello Stato sono stati ripartiti o finalizzati 718 mln, con erogazione in base all'avanzamento delle procedure da parte degli Enti beneficiari; ad oggi sono stati erogati 109 mln.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
57	Infrastrutture e sviluppo	Realizzazione misure di efficientamento della logistica	Piano Nazionale della Logistica - 2010	Misure di efficientamento incluse nel Piano Nazionale della Logistica: - Patto della logistica 2 - Piano per il Sud - Expo 2015 - Riforma Autorità portuali - Intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti: sollecitazioni e priorità - I Piani della rete TEN-T: protocollo delle Alpi e Società di corridoio - Rete portante ferroviaria - Il ruolo del sistema portuale ed il finanziamento - Le vie del mare - Trasporto aereo: una prima sperimentazione da FOB a CIF con estensione agli altri settori di trasporto - Il sistema fluviale - Le piattaforme logistiche e gli interventi di scala nazionale - Sportello unico doganale - Premialità all'outsourcing logistico - Ferrobonus ed Ecobonus - Misure per la riduzione del costo del lavoro nel settore dei trasporti e della logistica - Ammodernamento parchi rotabili - Misure per le politiche di intervento nei diversi settori - Norme e regole per l'attuazione del Piano - Politica fiscale per la logistica (Riforma Iva, credito Iva, Iva in dogana) - Tremonti-Ter per le aggregazioni con estensione agli altri settori di trasporto - Sistemi intelligenti di trasporto: Piattaforma telematica nazionale - Progetto Galileo	Ancora non avviato	Legiferato			**EXPO 2015**: portata finanziaria interventi essenziali: 2.945 mln di euro, di cui 1.486 mln a carico dallo Stato per il periodo 2009-2015, autorizzati dall'articolo 14 del D.L. 112/2008. Il piano della logistica è declinato in dieci linee strategiche, alcune delle quali sembrerebbero trovare le necessarie risorse nell'ambito delle ordinarie dotazioni assicurate a legislazione vigente al MIT e altre non comportare oneri aggiuntivi. Di seguito si elencano i settori per i quali sussistono disponibilità a legislazione vigente: **Fondo proseguimento interventi per l'Autotrasporto (c.d. fondo logistica)** per l'anno 2011 276 mln di euro ai sensi della legge n. 221/2010); tali risorse sono però destinate a svariati interventi a sostegno del settore, e non solo allo sviluppo della logistica. Per le esigenze di tutto il settore concorrono anche 124 mln ai sensi dell'art. 1, c. 40, legge n. 220/2010. Le risorse "strutturali" per tutto il settore ammontano a circa 215 mln di euro. **Ferrobonus - intermodalità**: la legge n. 454/97, art. 10, c. 1 ha autorizzato n. 3 limiti di impegno di circa 25 mln di euro a decorrere rispettivamente dagli anni 1997,1998 e 1999. Per l'anno 2011 sono stanziati in bilancio 21 mln di euro (a seguito del taglio della L.F. 2008) e l'ultima annualità di validità dei contributi è il 2013. **Autostrade del mare (ecobonus):** per l'anno 2011 30 mln di euro (art. 1, tabella 1, D.L. 225/2010 ha previsto la proroga del regime giuridico degli interventi di cui art. 2, comma 250 della L.F. 2010 nel limite delle risorse disponibili anno 2010 ed attuato con D. MIT n. 27 del 31.1.2011); per il triennio 2008-2010 sono stati autorizzati 77 mln di euro annui. **Infrastrutture interportual**i: la legge 454/1997 ha autorizzato un contributo quindicennale dal 1998 di 5,16 mln di euro circa; la legge 413/1998 ha previsto due ulteriori contributi quindicennali, di circa 10,196 mln dal 2000 e 10,254 dal 1999. Per l'anno 2011 sono disponibili 25,6 mln di euro (cap. 7770/MIT); **Finanziamento sistema portuale**: 362 mln di euro per il 2011 per interventi vari (cap 7262,7265,7267,7273,7274,7631): Da ultimo, l'art. 2, co. 2-novies D.L. n. 225/2010 (Proroga termini 2011) ha previsto la revoca dei finanziamenti già erogati alle autorità portuali e non utilizzati, da riassegnare previa ricognizione del MIT per la realizzazione di opere infrastrutturali, nel limite di 250 mln di euro per l'anno 2011, e successivamente per gli anni 2012 e 2013 sempre nello stesso limite. **Sistema idroviario padano-veneto**: esistono 3 contributi quindicennali (2,6 mln dal 2001 ex L. 388/00, 20,6 dal 2000 ex L. 413/98 e 20 mln dal 2004 ex L. 350/2003); per l'anno 2011 (cap. 7700/MIT) sono stanziati 43,2 mln di euro. **Investimenti materiale rotabile:** l'art. 10 della Legge 297 del 1978 ha istituito un fondo per il rinnovo del materilae rotabile. per l'anno 2011 sono stanziati 4 mln (cap. 7137/MIT). Inoltre sul cap. 7141 del MIT sono allocati 342 mln di euro per realizzazione investimenti. **Trasporto aereo**: sperimentazione da FOB a CIF con estensione agli altri settori di trasporto: non riscontrabile, non si dispone di informazioni. **Progetto Galileo**: non sono previsti, ad oggi, contributi nazionali per il finanziamento degli extra costi di Galileo. La Commissione si è fatta carico del finanziamento con risorse del bilancio comunitario per 3,4 mld di euro per il periodo 2007-2013 e ha identificato una necessità di ulteriori 7,7 mld di euro per il periodo 2014-2020 sia per completare il progetto che per operarlo. A giugno, la Commissione presenterà una prima proposta di finanziamento.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
58	Innovazione e capitale umano	QSN 2007-2013	Regolamenti CE 1083/2006; 1080/2006, 1828/2006; 1081/2006, come modificati da successivi regolamenti; Delibera CIPE del 22 dicembre 2006	Documento di strategia per la programmazione delle risorse comunitarie e nazionali (2007-2013) destinate dalla politica di coesione verso le Regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord e attivate mediante lo strumento dei Programmi Operativi nazionali e regionali.	In corso di attuazione	Operativo	2007	2015	Le risorse comunitarie e nazionali per la programmazione dei FS nel periodo 2007-2013 ammontano complessivamente a 59,4 mld di euro, di cui: a) per le priorità EU2020: 40,3 mld di euro di cui per energia e clima 7,7 mld; per l'inclusione sociale 3,8 mld; per l'istruzione 4,3 mld; per lavoro e occupazione 3,5 mld; per ricerca e innovazione: 20,8 mld; b) per infrastrutture e trasporti (non priorità EU 2020): 6,8 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
59	Infrastrutture e sviluppo									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
60	Sostegno alle imprese									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
61	Energia ed ambiente									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
62	Infrastrutture e sviluppo	Potenziamento infrastrutture transfrontaliere	Accordi nel settore delle reti e delle infrastrutture (L. 71/2010; L. 69/2010)	Realizzazione infrastrutture ferroviarie transfrontaliere.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2011	A decorrere dal '*timeline start*'	L. 71/2010 (139.000 euro per l'anno 2010 e 200.000 euro annui a decorrere dall'anno 2011, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 69/2010 (senza oneri aggiuntivi).	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
63	Sostegno alle imprese	PMI e *Small Business Act* (SBA)	Comunicazione della Commissione Europea (2008)394	Pacchetto europeo volto a promuovere le PMI e la loro crescita sostenibile sulla base del principio '*Think small first*'.	Implementazione in corso	Operativo	I Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
64	Sostegno alle imprese	Progetti strategici ed interventi agevolativi di sostegno alle attività di ricerca, sviluppo ed innovazione in aree tecnologiche ritenute strategiche per la competitività del paese.	Strumenti adottati dal MISE per il sostegno di programmi di ricerca industriale e innovazione (progetti di innovazione industriale ex art.1, co 842 L. 296/2006, L.46/82 e ulteriori nuove misure che saranno eventualmente attivate)	Sviluppo di nuove tecnologie, nuovi prodotti e servizi in settori o aree tecnologiche considerate strategiche.	Implementazione in corso	Operativo	2011		Verranno utilizzate le risorse finanziarie di volta in volta rese disponibili sui fondi esistenti (FIT, FAS,PON, Fondo Competitività ed altri); al momento una quantificazione è possibile solo per il FIT (legge 46/82), per i cui interventi potranno essere utilizzati i rientri del Fondo stesso (circa 250 mln nel 2010), nonchè 785 mln del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti (FRI) - istituito presso Cassa Depositi e Prestiti - destinati ai contratti di innovazione tecnologica con delibera CIPE del 18 novembre 2010. Inoltre per i progetti di innovazione industriale ex art. 1 c. 842, L. 296/06, per i quali sono stati emessi i relativi bandi, sono state impegnate risorse per circa 592 mln di euro nel 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
65	Sostegno alle imprese	Tassazione di distretto	Art. 3 del D.L. 5/2009	Sostegno della base industriale ed innovativa delle PMI.	Non ancora implementato	Legiferato	I Trim. 2009		L'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 5/2009 dispone che dalla disposizione non devono derivare oneri superiori a 10 mln di euro per l'anno 2009 e 50 mln di euro a decorrere dal 2010. Regime non ancora attivato.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
66	Sostegno alle imprese	Credito di imposta per acquisizione di beni strumentali nelle aree svantaggiate	L.296/2006 (L.F. per il 2007) art.1, co 271 e segg.	Credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali (macchinari, programmi informatici, brevetti) nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise.	Iniziato	Operativo	2007	2013	Dai modelli di versamento unificato F24 risulta un numero di frequenze pari a 2.303 ed importi in compensazione esterna di circa 50 mln nel 2009 e 207 mln nel 2010.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
67	Innovazione e capitale umano	Piano Banda Larga per azzerare il digital divide portando a tutti gli italiani la banda larga da 2 a 20 mbps.	Art. 1 L. 69/2009	Completamento del Piano di infrastrutturazione delle reti di comunicazione elettronica nelle aree a fallimento di mercato, permettendo così a tutti i cittadini di collegarsi a internet veloce (da 2 sino a 20 mbps).	Implementazione in corso	Operativo	2009	2013	Risorse disponibili a legislazione vigente: 370 mln senza indicazione dell'annualità (2011-2015) a valere sul FAS/Fondo strategico per il Paese.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
68	Innovazione e capitale umano	Piano Nazionale per le reti di nuova generazione		Avvio del Piano per portare le reti di nuova generazione al 50 per cento dei cittadini italiani. Un'iniziativa in partenariato pubblico privato che vede coinvolti i 20 principali operatori di telecomunicazione in Italia.	Definizione del piano esecutivo	Operativo	2011	2016	Non servono risorse a fondo perduto, ma solo l'impegno finanziario della Cassa Depositi e Prestiti.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
69	Innovazione e capitale umano	Gara frequenze in banda 800		Maggiore disponibilità per compensare la liberalizzazione delle frequenze da parte delle emittenti Locali. A breve verrà emanato il DPCM per l'istituzione del Comitato dei Ministri incaricato di sovraintendere alla procedura di gara. Anticipazione al 2011 della gara per le frequenze del cosiddetto dividendo digitale ora in uso dall'emittenza televisiva locale da destinare alla telefonia mobile a banda larga.	Definizione delle procedure di gara	Legiferato	2011	2011	Sono stimati 2,4 mld di euro di entrate per il bilancio dello Stato.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
70	Innovazione e capitale umano	Anticipo completamento piano di *switch-off* televisione analogica		Anticipare il completamento del piano di *switch-off* delle trasmissioni televisive in modalità analogica in tutta Italia.	Implementazione in corso	Operativo	2008	2011	Rifinanziamento di 30 mln del "Fondo per il digitale terrestre" per l'anno 2011 dal DL 225/2010, conv. L. 10/2011, art. 2, c. 4-octies. Si tratta di risorse già finalizzate nell'ambito del FAS.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S		
71	Innovazione e capitale umano	R&S Internazionalizza-zione della ricerca	FAR	Norme per la partecipazione dell'Italia alle Iniziative tecnologiche congiunte '*Joint Technology Initiatives*' (JTI) ex art. 185 del Trattato Europeo.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2011			**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
72	Energia ed ambiente	Pacchetto qualità dell'aria	Il pacchetto si riferisce a varie misure legislative (un disegno di legge del 9 luglio 2010, D.lgs. 155/10, e D.lgs. 152/06), regolamentazioni (decreto interministeriale per l'implementazione del suddetto decreto) e linee guida, tutti mirati ai settori con maggiori emissioni di PM10.	Misure generali: limitazione dell'impatto delle attività agricole, requisiti tecnico costruttivi e valori limite degli impianti termici civili, valori di emissione e prescrizioni per gli impianti industriali, limitazione dell'impatto delle attività dei cantieri. Misure sui trasporti: limitazione della circolazione dei veicoli adibiti al trasporto delle merci e incentivazione del ricambio di tali veicoli, tassazione differenziata per i veicoli adibiti al trasporto delle merci in funzione della classe Euro, limitazione delle emissioni dallo stazionamento delle navi nei porti (elettrificazione banchine).	Misure generali: Implementazione in corso Misure sui trasporti: Provvedimenti all'esame del CdM per la copertura economica	Legiferato			Le misure generali hanno carattere regolamentare e non prevedono disposizioni onerose.			
73	Energia ed ambiente	Strategia nazionale per la biodiversità	L. 124/94 e art. 6 della 'Convenzione sulla Diversità Biologiche'	Strategia nazionale in risposta agli impegni presi per la CBD e allineata con gli obiettivi di "Europa 2020": conservare la biodiversità attraverso il mantenimento e il ripristino dei servizi ecosistemici, sviluppo della *green economy* , mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici.	In fase di avvio	Operativo	2011	2020	Senza oneri aggiuntivi			
74	Energia ed ambiente	Piano di Azione Nazionale sugli Acquisti Verdi delle Pubbliche Amministrazioni PANGPP	Art.1, co 1125,1126, L.F. 2007 - D.I. 135/2008 (Piano d'azione nazionale)	Il Piano contiene le indicazioni generali ed operative sul GPP (obiettivi, soggetti interessati, modalità operative, prodotti prioritari) che le Pubbliche Amministrazioni devono applicare.	Sono stati definiti i criteri ambientali per 7 gruppi di prodotto su 11 previsti	Legiferato	III Trim. 2008	2011	50.000 euro una tantum per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un 'Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione'.		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
75	Innovazione e capitale umano	Fondo per il merito	Art. 4 della L. del 30 dicembre 2010 n. 240	Si prevede l'istituzione di un sistema di prestiti erogati a tasso contenuto da parte del gestore del Fondo e con piani di rimborso almeno ventennali legati al reddito post- laurea. Per i soggetti più meritevoli, i prestiti potranno essere trasformati in borse di studio gratuite.	Approvato	Legiferato	2012		Le risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei prestiti potranno essere sia di origine pubblica che privata, coinvolgendo le istituzioni interessate agli investimenti in capitale umano.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
76	Sostegno alle imprese	Progetto Jeremie per il Mezzogiorno	CdM 26/11/2010 (Piano per il Sud)	Fondo finalizzato alla erogazione di finanziamenti, alla partecipazione nel capitale di rischio e alla prestazione di garanzie a vantaggio delle PMI.	Approvato dal CdM nel novembre 2010, in corso di definizione i meccanismi operativi	Operativo	III Trim. 2011	Strumento permanente; le risorse rimangono nella disponibilità delle Regioni anche dopo la fine della programma-zione comunitaria.	Senza oneri aggiuntivi. Si prevede l'utilizzo delle risorse previste dalle misure di ingegneria finanziaria presenti nei PON e nei POR.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
77	Infrastrutture e sviluppo	Fondo infrastrutture *Greenfield*	Art. 17-septies, D.L. n. 225, 29 dicembre 2010, conv. dalla L. n. 10, 26 febbraio 2011	Fondo di investimento mobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati che persegue obiettivi di realizzazione di nuove infrastrutture prevalentemente sul territorio nazionale e con effetti di lungo periodo. Lo Stato è autorizzato a partecipare nella SGR di gestione del Fondo.	In fase di avvio	Legiferato	III Trim. 2012	2041	1 mln di euro	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
78	Sostegno alle imprese	Fondo Italiano di Investimento	Art. 2 co 235 della L. 23 dicembre 2009 n. 191	Fondo comune di investimento mobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati che persegue obiettivi di rafforzamento patrimoniale e aggregazione delle pmi. Lo Stato è autorizzato a partecipare nella SGR di gestione del Fondo.	Iniziato (approvati già i primi investimenti della SGR)	Operativo	III Trim. 2010	2022	500.000 euro	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
79	Sostegno alle imprese	Moratoria per le PMI		Avviso comune per la sospensione dei debiti delle piccole e medie imprese (sospensione delle rate di mutuo, canoni di *leasing* e allungamento scadenze credito a breve termine). Accordo firmato da Ministero dell'Economia e delle Finanze, ABI e principali Associazioni imprenditoriali.	In corso	Operativo	III Trim. 2009	2011	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
80	Sostegno alle imprese	*Plafond* CDP per le PMI	Art.8 L. 102/2009	*Plafond* di risorse (8 miliardi di euro) provenienti dal Risparmio Postale messe a disposizione dalla Cassa Depositi e Prestiti al sistema bancario per i finanziamenti a medio-lungo termine delle piccole e medie imprese.	In corso	Operativo	II Trim. 2009	Fino ad esaurimento risorse	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
81	Sostegno alle imprese	Fondo Centrale di Garanzia	Art. 2, L. 662/96, modificata con l"art. 11 della L. 2/09 e l"art. 7 quinques della L. 33/09	Potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia per l"accesso al credito delle piccole e medie imprese. Il Fondo opera nella prestazione di garanzie per ogni tipo di operazione finanziaria con massimo garantito del 60% dell'operazione (o 80% per le zone convergenza) su garanzie concesse dai Confidi e co-garanzie insieme ai Confidi.	In corso	Operativo	I Trim. 2009	Strumento permanente	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
82	Sostegno alle imprese	Titoli di scopo per il Mezzogiorno	L. 23 dicembre 2009 n. 191, art. 2, co 178-180	Applicazione di un'imposta sostitutiva del 5% (anziché quella ordinaria del 12,5% applicata su obbligazioni con caratteristiche analoghe) sugli interessi e sugli altri proventi di titoli obbligazionari emessi per finanziare investimenti di medio-lungo termine (superiori ai 18 mesi) delle PMI del Mezzogiorno. L'emissione massima delle obbligazioni è pari a 3 miliardi di euro.	In corso di definizione i meccanismi operativi	Legiferato	IV Trim. 2011	Fino ad esaurimento risorse	Massimo 9 mln di euro nel caso di emissione del massimo emettibile di 3 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
83	Sostegno alle imprese	Sostegno alla quotazione delle PMI		Attraverso SACE, costituzione di un *plafond* di 50 milioni di euro per sostenere le PMI che si quotano sul mercato AIM al fine di attrarre altri investitori istituzionali.	Operativa	Operativo	IV Trim. 2011		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
84	Innovazione e capitale umano	Migliorare il capitale umano	Programma di potenziamento infrastrutturale dell'edilizia scolastica	Costruzione di nuovi edifici scolastici, ovvero ristrutturazione ed adeguamento di altri immobili di proprietà della P.A. o da acquisire appositamente al fine di dotare il territorio di strutture scolastiche conformi ai più moderni standard didattici; l'intervento è attuabile esclusivamente su base volontaria da parte degli Enti locali in coordinamento con le Regioni.	In corso di definizione i meccanismi operativi	Programmatico	2012	Misure generali aventi carattere strutturale	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Abbandono scolastico	Rendere il lavoro più attraente
85	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	Art. 23-bis D.L 112/2008, L. 133/2008, art. 15 D.L. 135/2009, L. 166/2009, D.P.R. 168/2010	Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica all'ordinamento comunitario, al fine di i) aumentare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro; ii) agevolare l'iniziativa dei soggetti privati; iii) ridurre i costi per le Pubbliche Amministrazioni; iv) garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2008	2015 (ultima scadenza prevista dal regime transitorio)	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico