

Repubblica Italiana

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Programma Nazionale di Riforma

Bozza – novembre 2010*

* Nella fase di avvio del “Semestre Europeo” il Programma Nazionale di Riforma viene presentato in bozza all’Unione europea nell’autunno del 2010. La versione finale del Programma verrà presentata nell’aprile 2011.

Questo documento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 novembre 2010.

La redazione è a cura dell’Ufficio di Segreteria del CIACE sulla base dei contributi di tutte le Amministrazioni interessate.

Indice

Nota aggiuntiva.....	5
Introduzione.....	9
1. Scenario macroeconomico.....	13
2. Gli squilibri del sistema economico italiano.....	15
2.1. I principali ostacoli (bottleneck) alla crescita italiana.....	16
2.2. Bottleneck 1: Consolidamento fiscale e debito pubblico.....	17
2.2.1. La riforma delle pensioni.....	18
2.2.2. Il federalismo fiscale.....	20
2.2.3. La riforma della tassazione.....	23
2.3. Bottleneck 2: Competitività, salari e produttività.....	24
2.4. Bottleneck 3: Concorrenza ed efficienza amministrativa.....	24
2.4.1. Concorrenza, apertura dei mercati e ambiente imprenditoriale.....	24
2.4.2. La riforma della Pubblica Amministrazione.....	28
2.5. Bottleneck 4: Conoscenza, ricerca, innovazione.....	29
2.6. Bottleneck 5: I divari territoriali.....	29
3. Sorveglianza tematica.....	33
3.1. Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici.....	33
3.1.1. Emissioni di gas serra.....	33
3.1.2. Fonti rinnovabili.....	34
3.1.3. Efficienza energetica.....	34
3.1.4. Il nucleare per la crescita dell'economia italiana.....	36
3.1.5. Politica regionale, energia e ambiente.....	41
3.2. Capitale umano.....	42
3.2.1. Politica regionale e Istruzione.....	43
3.3. Ricerca e innovazione.....	44
3.3.1. Infrastrutture a banda larga veloce ed ultraveloce.....	46
3.3.2. Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione.....	47
3.4. Il mercato del lavoro.....	48
3.4.1. Il contesto evolutivo e gli impegni in materia di occupazione.....	48
3.4.2. Le politiche.....	48
3.4.3. Politica regionale, lavoro e inclusione sociale.....	51
3.5. Il contesto della povertà.....	52
4. La politica regionale.....	55

Nota aggiuntiva

1. **Semestre europeo e sessione di bilancio europea** sono la forma e la sede previste dal Patto di stabilità e crescita ad oggi in molto avanzata fase di **revisione**.

In particolare è previsto che entro **aprile 2011** ciascun paese dell'UE presenti all'**Ecofin** due documenti, tra di loro coordinati e coerenti.

Il primo documento è previsto come "**Stability Program** (qui di seguito, per brevità: **SP**).

Il secondo documento è previsto come "**National Reform Program**" (qui di seguito, per brevità: **NRP**).

2. Nello sviluppo di questo processo il nostro Governo, come gli altri governi europei, deve dunque:

- a) elaborare con il massimo della coerenza necessaria e possibile i due "**nuovi**" documenti: **SP, NRP**;
- b) mantenere tuttavia fermo il suo impegno a presentare all'UE il "**Programma Nazionale di riforma**" come previsto dalla "**vecchia**" procedura e qui di seguito accluso.

3. In anticipo rispetto a **SP e NRP**, si può comunque già oggi rilevare quanto segue:

A) **SP.**

La crisi ha determinato – sta determinando – un nuovo disegno delle politiche economiche europee. La discussione su questa materia si è sviluppata in tutti i principali *fora* internazionali: G20, G7, IMF, EU.

Il consenso a cui si è giunti è che l'obiettivo principale delle politiche economiche – una **crecita duratura ed equa** - non è raggiungibile, se non in un contesto di **stabilità finanziaria**.

La stabilità finanziaria, contrariamente alla visione pre-crisi, è una entità complessa, di cui certo fanno parte tanto gli equilibri di **finanza pubblica** quanto, in modo ugualmente cogente, la **finanza privata** (il comportamento delle famiglie, la struttura bancaria, le proiezioni pensionistiche, l'andamento delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, etc.).

Queste considerazioni hanno portato alla formalizzazione di **tre** processi di riforma e sorveglianza multilaterale, sia a livello G20 che EU:

- a) riforma globale del settore bancario e finanziario;
- b) sorveglianza fiscale, che in UE si concretizza con la revisione del Patto di stabilità e di crescita, attraverso il rafforzamento dei criteri di contenimento del deficit e di riduzione del debito pubblico, anche con l'introduzione di pesanti sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni,
- c) sorveglianza macroeconomica, che in EU si concretizza con l'introduzione di un processo di monitoraggio degli squilibri strutturali dell'economia, un processo parallelo e contemporaneo a quello di sorveglianza fiscale di cui al punto b).

Sui punti b) e c) sono stati e sono impegnati i Ministri delle Finanze Europee con i lavori della **taskforce** costituita "*ad hoc*".

Per quanto riguarda in particolare la stabilità finanziaria le implicazioni per l'Italia dei nuovi orientamenti internazionali e dei nuovi processi di sorveglianza sono di grande rilevanza.

Le conclusioni G20 ed EU sono tutte allineate sul principio della prudenza e del rigore fiscale. Ciò che è chiaro è che non vi sono più spazi per incertezze: la politica di rigore fiscale non è temporanea, non è la conseguenza imposta da una congiuntura economica negativa, ma è invece la politica necessaria e senza alternative per gli anni a venire.

Un conto è una normale congiuntura. Un conto è una crisi storica.

Anche in assenza di una regola europea, i mercati non pretenderebbero nulla di sostanzialmente diverso. Devono essere quindi logica ed impegno comune, tanto della politica quanto di tutte le parti sociali, non avere e/o dare illusioni, attraverso messaggi contraddittori, supponendo una presunta alternativa tra rigore e crescita.

Non esiste per l'Italia (e per nessun altro paese in condizioni di finanza pubblica simili alle nostre, e per la verità sono oggi la maggior parte) una scelta tra crescita e contenimento del deficit. L'unico messaggio responsabile e nell'interesse del Paese è che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa senza stabilità dei conti pubblici. La crescita non si fa più con i deficit pubblici.

E' questa l'impostazione della politica italiana di finanza pubblica, iniziata nel 2008 con la Legge finanziaria triennale e da allora proseguita. Il nostro **SP** lo confermerà analiticamente.

B) **NRP.**

Nella strategia di sviluppo del nostro Paese ci sono **un** vincolo e **quattro** obiettivi fondamentali.

Il **vincolo** è quello del debito pubblico, come rappresentato appena qui sopra sub A).

Gli **obiettivi** da raggiungere sono quattro e si pongono su quattro questioni **essenziali**: "**meridionale**"; **fiscale**; **nucleare**; "**legale**".

E' su queste che devono attivarsi nuovi motori di sviluppo esterni all'area della spesa pubblica in deficit. Nei termini che seguono:

- a) la questione **meridionale**. L'Italia è un paese ad economia "**duale**". Non vogliamo che diventi un paese diviso.

Le statistiche nazionali, fatte su medie non mediane, non rappresentano adeguatamente questa realtà.

Il **centro-nord** ha consolidato un elevato livello di sviluppo.

Il punto è che il centro-nord ha già un modello di sviluppo di successo, che non è fondamentalmente diverso da quello tedesco. Il rafforzamento della sua competitività è un processo difficile e duro, poiché la distanza che ci separa dalla Germania è ancora tanta. Ma è un procedere nella continuità, è fare di più, fare meglio, fare più in fretta quello che soprattutto al Nord si sta già facendo. Significa insistere con i contratti di produttività, con lo sforzo a ricapitalizzare, a fare funzionare le "reti d'impresa", a far crescere in dimensione le nostre imprese, perché la competizione globale è tra giganti, con l'impegno ad aumentare gli investimenti in R&S.

Per contro il Sud non ha un modello di sviluppo di successo e quindi il suo non può essere un processo nella continuità ma basato sulla discontinuità. Rispetto allo sviluppo è un prerequisito la normalizzazione del territorio, attraverso la lotta alla criminalità.

Le politiche di **sviluppo** devono essere concentrate oltre che sulla istruzione e formazione, su **tre** logiche:

- gli interventi devono essere concentrati in una sede di **regia nazionale** e non, come finora, prendere la forma interventi demandati all'esclusiva competenza regionale;
- gli interventi devono essere concentrati su **grandi infrastrutture di unificazione nazionale**;
- gli interventi devono, dove possibile, avere la forma automatica dei **crediti d'imposta** e, più in generale, della **fiscalità di vantaggio**;

- b) la questione **fiscale**. Va fatta una riforma fiscale generale, per fare uscire la nostra economia dalla gabbia di un sistema fiscale vecchio di mezzo secolo e via via peggiorato;
- c) la questione **nucleare**. Quasi tutti gli altri paesi dell'UE hanno il nucleare. Per una economia di trasformazione come la nostra è uno svantaggio competitivo fortissimo, che può (deve) essere colmato con un rapido programma di investimenti;
- c) la questione "**legale**". L'Italia è un paese con economia bloccata da un eccesso di regole.

Ferme le leggi penali ed europee, il principio legale fondamentale deve essere "**tutto è libero, tranne ciò che è vietato**".

Introduzione

La crisi economica ha avuto tra i suoi più importanti effetti quello di spingerci a ripensare i meccanismi con i quali l'economia è governata in Europa. La crisi greca e le decisioni che hanno portato ad una sua soluzione condivisa ci hanno insegnato che i pilastri sui quali poggiava la stabilità europea non erano sufficienti; e d'altro canto è maturata la consapevolezza che non basta avere una struttura rafforzata sulla stabilità, bisogna avere una struttura più forte per il coordinamento di tutte le politiche economiche di riforma. Bisogna cioè trovare un metodo perché le politiche di riforma siano convergenti e rispondano realmente ai bisogni dei Paesi, affrontando con efficacia gli ostacoli allo sviluppo.

La scelta compiuta dal Consiglio Europeo di adottare la nuova strategia "Europa 2020" deriva da questa nuova consapevolezza. Stabilità e riforme sono oggi le due direttrici chiave della politica economica in "Europa 2020", i cui contorni sono delineati nei due documenti strategici, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma. Essi rappresentano la mappa che i Paesi europei dovranno seguire per raggiungere obiettivi di crescita e occupazione più ambiziosi e sostenibili.

Il documento che il Governo italiano ha redatto in questa fase transitoria della strategia serve a dare l'avvio a questa nuova fase. Esso è oggi in versione preliminare: la versione finale verrà presentata all'Unione europea nel mese di aprile del 2011 insieme al Programma di stabilità, nel quadro del nuovo ciclo di programmazione del "Semestre europeo".

In questa prima fase abbiamo dato enfasi alle iniziative che sono già in atto, o che intendiamo mettere in atto a breve, per superare gli ostacoli alla crescita dell'Italia e avviare il processo per raggiungere gli obiettivi al 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, povertà.

Tav. 1 Obiettivi al 2020, Italia.

Obiettivo	Livello al 2020
Tasso di occupazione	67-69%
Spesa per ricerca sul PIL	1.53%
Istruzione terziaria o equivalente	26-27%
Abbandoni scolastici	15-16%
Efficienza energetica	13.4%
Energie rinnovabili	17%
Emissioni di gas serra (UE)	20%
Povertà	2.2 milioni di poveri in meno

I principali ostacoli alla crescita del nostro Paese sono noti: l'elevato livello di debito pubblico, e la conseguente necessità di controllare strettamente le finanze pubbliche; la competitività, anche guardata dal punto di vista della relazione tra salari e produttività; il grado di concorrenza, ancora insoddisfacente, in alcuni settori; il sistema di istruzione e formazione, che deve essere più moderno ed efficiente a tutti i livelli; un livello di ricerca e innovazione che deve essere migliorato e portato al servizio della competitività delle imprese; un livello di occupazione che, se pure è migliorato negli ultimi anni nel suo complesso, presenta ancora forti differenze a livello regionale, e specialmente se consideriamo l'occupazione femminile e quella giovanile.

Il primo passo è dunque garantire la stabilità delle finanze pubbliche. Nel Programma vengono descritte alcune misure strutturali destinate a questo obiettivo, di cui le più rilevanti sono il processo di stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL, avviato già nel 1995 e recentemente completato con il decreto legge n. 78/2010, e il federalismo fiscale, su cui vanno citate le recenti norme sul federalismo demaniale e sul trasferimento di competenze tributarie dal centro alla periferia. Inoltre, è stata avviata la discussione su una riforma complessiva del sistema tributario italiano, che sarà ispirata a principi di semplificazione, decentramento, e spostamento del peso della tassazione dalle persone alle cose.

Per il lavoro, l'obiettivo del Governo è raggiungere un tasso di occupazione al 2020 del 67-69%, attraverso strumenti già in corso di attuazione, come il piano triennale per il lavoro, che prevede quali punti chiave la lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro, il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà, lo sviluppo delle competenze per l'occupabilità ed il reimpiego. L'incremento del tasso di occupazione delle donne riveste un ruolo chiave: sia il Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro "Italia 2020" presentato nel 2009 che il Piano per la conciliazione del 2010 sono finalizzati 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. Per i giovani, la difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro resta una delle principali criticità su cui intervenire per contrastare i crescenti tassi di disoccupazione, la dispersione scolastica e i bassi tassi di occupazione giovanili.

La riforma del modello contrattuale del lavoro, su cui molte iniziative sono già state prese, sarà essenziale per migliorare la competitività delle imprese e permettere un migliore allineamento della crescita dei salari alla crescita della produttività. Vi sono poi interventi per migliorare l'ambiente competitivo, come la trasposizione della direttiva europea sulla libera circolazione dei servizi, che stanno portando cambiamenti profondi. Altrettanto importante sarà l'approvazione la legge annuale sulla concorrenza, su cui il lavoro è già in corso, e trasporre rapidamente le recenti direttive sul mercato dell'energia e del gas. Tra gli altri provvedimenti in evidenza, l'introduzione di zone a burocrazia zero nel Mezzogiorno e la scelta per le imprese europee che vogliono insediarsi in Italia del regime fiscale europeo più favorevole.

Conoscenza, ricerca, e innovazione sono naturalmente fattori chiave per la competitività del sistema. Le riforme che stiamo apportando al sistema di istruzione e a quello universitario hanno come principi ispiratori la ridefinizione dell'intero sistema di formazione, adeguando i curriculum alle esigenze del mercato del lavoro, e contenendo la spesa. Le misure in atto porteranno alla riduzione degli abbandoni scolastici ad un livello del 15-16% e ad un incremento della diffusione dell'istruzione terziaria o equivalente fino al 26-27% della popolazione.

Tutte le politiche di incentivazione della ricerca e dell'innovazione debbono considerare la struttura produttiva del nostro Paese, basata su una prevalenza di piccole e medie imprese (PMI), ed esposta alle sfide sia della competizione globale di prezzo nelle produzioni nazionali di tipo tradizionale (tessile, abbigliamento, calzature, legno-arredo-casa, meccanica leggera, prodotti agroindustriali), sia alla competizione sleale (soprattutto contraffazioni) per i prodotti del made in Italy. Le politiche per l'innovazione, la ricerca e sviluppo sono dunque chiamate a sostenere lo sforzo del sistema produttivo volto all'innalzamento della qualità dei prodotti e dei processi, tutelandolo per questa via anche da tentativi di concorrenza sleale. Dal punto di vista dell'obiettivo numerico di spesa in ricerca, ferma restando la posizione italiana di maggior favore per un indicatore congiunto su ricerca e innovazione, l'Italia ha adottato un obiettivo dell'1,53% di spesa totale in rapporto al PIL, che tiene conto dei necessari vincoli di finanza pubblica e del fatto che va stimolata in particolare la quota di spesa privata in ricerca.

Di essenziale importanza per lo sviluppo futuro del nostro Paese il ritorno all'energia nucleare, che avrà effetti enormemente positivi in termini di competitività delle imprese italiane.

Alcuni degli obiettivi su energia e clima sono stati definiti a livello europeo: ci riferiamo a quello sulle energie rinnovabili, pari al 17% dei consumi finali interni, e quello sulla riduzione delle emissioni, del 20% a livello europeo. Sull'efficienza energetica, invece, l'Italia ha adottato un obiettivo del 13.4% al 2020, misurati come risparmi di energia primaria.

Va sottolineato che al raggiungimento degli obiettivi del Programma contribuiscono gli interventi di politica regionale, programmati nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007 – 2013 e dei programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari in larga misura già concentrati sui temi della strategia UE 2020. I programmi sono in corso di attuazione e il Governo è impegnato nel dare nuovo impulso alle Amministrazioni centrali e Regioni perché ne accelerino la realizzazione e ne migliorino l'efficacia.

Questa bozza rappresenta il primo passo di quello che ci auguriamo sia un nuovo percorso per ridurre davvero gli squilibri esistenti a livello regionale, nazionale, ed europeo, e garantire ai cittadini e alle imprese maggiore benessere, crescita, e occupazione.

1. Scenario macroeconomico

I segnali di ripresa dell'economia mondiale manifestatisi a partire dalla fine del 2009 si sono progressivamente rafforzati. Nel primo semestre dell'anno, la crescita economica si è collocata in territorio positivo nella maggior parte dei paesi europei ed extraeuropei e il commercio mondiale è ritornato a crescere a ritmi sostenuti, recuperando in larga parte le perdite subite nel biennio 2008-2009. L'inflazione è rimasta contenuta in virtù dell'elevato grado di capacità produttiva inutilizzata provocato dalla crisi. La politica monetaria ha continuato ad assicurare condizioni accomodanti.

D'altra parte Tuttavia, il mercato del lavoro permane debole nella maggior parte delle economie più industrializzate; inoltre, nel corso dell'estate si sono manifestati alcuni segnali di una possibile decelerazione degli scambi internazionali e della crescita economica in alcune aree, tra cui gli Stati Uniti. Ciò potrebbe tradursi in una leggera e temporanea moderazione della crescita economica italiana a partire dall'ultimo trimestre di quest'anno.

Si riscontra una progressiva divergenza dell'evoluzione del del saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti dei paesi europei, tra i paesi in avanzo e quelli in disavanzo. L'Austria, l'Olanda e la Finlandia sono gli unici paesi in grado di tenere il passo della Germania, caratterizzata da elevati avanzi delle partite correnti. Specularmente, altri paesi europei hanno maturato disavanzi significativi. Ne emerge una situazione di squilibrio all'interno dell'area che rappresenta un potenziale fattore di rischio per il futuro.

ei primi sei mesi dell'anno il prodotto interno lordo è aumentato quasi dell'1,8 per cento in termini annualizzati. La crescita ha subito una lieve accelerazione nel secondo trimestre (0,5 per cento rispetto al trimestre precedente). La ripresa è stata trainata principalmente dalla domanda estera netta e dall'accumulo di capitale fisso che hanno contribuito alla crescita del PIL rispettivamente per 0,6 e 0,2 punti percentuali. Gli investimenti in costruzioni hanno continuato a contrarsi. I consumi delle famiglie sono risultati stazionari nel complesso, a seguito della contrazione della domanda di beni durevoli e di una crescita della domanda delle altre tipologie di beni.

Gli indicatori più recenti confermano il miglioramento delle condizioni delle imprese, specie quelle manifatturiere, sostenute dal recupero delle esportazioni, della produzione industriale, degli ordinativi, del fatturato e della fiducia. Dopo la rapida espansione registrata nel secondo trimestre, la produzione industriale ha mostrato un rallentamento per poi recuperare la crescita in agosto. La fiducia delle imprese manifatturiere ha sostanzialmente continuato nel percorso di progressivo miglioramento sospinto dal giudizio positivo sugli ordini, e sembra indicare una tendenza favorevole della produzione industriale nei prossimi mesi.

Tenuto conto dei fattori sopra menzionati, l'economia italiana potrebbe crescere dell'1,2 per cento nel 2010 e dell'1,3 per cento nel 2011. Nel biennio 2012-2013, la crescita del PIL si attesterebbe al 2,0 per cento in ciascun anno, andando a ridurre in parte l'ancor ampio *gap* di capacità produttiva inutilizzata.

Nel 2010, gli investimenti in macchinari risulterebbero dinamici grazie all'impatto positivo delle agevolazioni fiscali e della crescita sostenuta delle esportazioni, trainate dal rinnovato vigore del commercio mondiale. La dinamica degli investimenti in macchinari potrebbe restare sostenuta anche nel 2011; nel biennio successivo la crescita di questa componente degli investimenti rimarrebbe in media al di sopra del 3,0 per cento. Per quanto il credito concesso alle imprese risulti ormai da diversi mesi in riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, occorre notare che i prestiti con scadenza oltre i cinque anni (la componente più rilevante per gli investimenti) non hanno mai smesso di crescere ma hanno registrato solo un rallentamento rispetto al periodo precedente alla crisi.

Nella prima parte dell'anno, gli investimenti in costruzioni hanno continuato a risentire del ciclo negativo che sta interessando il settore. Alcuni segnali di lieve miglioramento provengono dai prezzi delle case, che tendono alla stabilizzazione, e da alcuni indicatori sia dal lato della domanda (transazioni immobiliari) sia da quello dell'offerta (produzione delle costruzioni), che iniziano a mostrare segnali di ripresa pur mantenendosi su livelli storicamente contenuti. Tenuto conto della lunghezza del ciclo che contraddistingue il settore, gli investimenti in costruzioni sono attesi in riduzione anche nel 2010 e permarranno deboli nel 2011. Nel biennio successivo essi sono previsti in aumento in media dell'1,4 per cento.

Come suggerito anche dagli indicatori sulle vendite al dettaglio e sulla fiducia dei consumatori, nel 2010 e nel 2011 i consumi delle famiglie risulterebbero in crescita moderata, frenati

dall'andamento del reddito disponibile. La loro ripresa avverrebbe in misura graduale nel biennio successivo.

Tenuto conto della dinamica sostenuta degli scambi commerciali nella prima parte dell'anno, si prevede che la domanda estera netta fornisca un contributo positivo alla crescita nel 2010. Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,6 per cento in rapporto al PIL, in lieve peggioramento rispetto al risultato del 2009. Dopo due anni consecutivi di decumulo, le scorte apporterebbero un contributo positivo alla crescita.

Tav.2 Quadro macroeconomico: principali indicatori

	2009	2010	2011	2012	2013
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	-11,0	10,0	6,5	7,0	7,0
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	61,7	76,4	75,1	75,1	75,1
Cambio dollaro/euro	1,393	1,303	1,276	1,276	1,276
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	-5,0	1,2	1,3	2,0	2,0
Importazioni	-14,5	5,9	3,4	3,7	3,7
Consumi finali nazionali	-1,2	0,4	0,6	1,4	1,6
- Spesa delle famiglie residenti	-1,8	0,5	0,8	1,7	1,8
- Spesa della P.A. e I.S.P.	0,6	0,3	-0,1	0,5	1,0
Investimenti fissi lordi	-12,1	2,2	2,5	2,6	2,3
- Macchinari, attrezzature e vari	-16,6	7,5	4,1	3,9	3,0
- Costruzioni	-7,9	-2,5	0,8	1,2	1,5
Esportazioni	-19,1	7,1	4,8	4,8	4,6
<i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	<i>-3,2</i>	<i>-3,6</i>	<i>-3,2</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,6</i>
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-1,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Scorte	-0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-3,5	0,8	0,9	1,7	1,8
PREZZI					
Deflatore importazioni	-6,1	7,5	2,0	1,6	1,5
Deflatore esportazioni	-0,4	4,4	2,9	2,2	1,9
Deflatore PIL	2,1	1,0	1,8	1,9	1,9
PIL nominale	-3,0	2,2	3,1	3,9	3,9
Deflatore consumi	-0,2	1,6	1,8	1,9	1,9
Inflazione (programmata)	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5
Indice IPCA al netto energetici importati (**)	1,5	1,3	2,0	1,8	1,7
LAVORO					
Costo del lavoro	2,1	3,0	1,5	1,6	1,6
Produttività (misurata su PIL)	-2,5	2,7	0,6	1,1	1,0
CLUP (misurato su PIL)	4,7	0,3	0,9	0,5	0,6
Occupazione (ULA)	-2,6	-1,5	0,7	0,8	1,0
Tasso di disoccupazione	7,8	8,7	8,7	8,6	8,4
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	57,1	57,3	57,9	58,6
<i>p.m. PIL nominale (val. assoluti milioni €)</i>	<i>1.520.870</i>	<i>1.554.718</i>	<i>1.602.836</i>	<i>1.664.899</i>	<i>1.730.115</i>

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(**) Fonte: ISAE.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 10 settembre 2010.

Le assunzioni sul prezzo del petrolio e sul cambio dollaro-euro si basano sulla media dei 10 giorni lavorativi terminanti l'8 settembre 2010.

PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2000), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Il mercato del lavoro appare essersi stabilizzato anche se rimane difficile prevederne l'evoluzione nei prossimi mesi. Il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) da parte delle imprese rimane significativo anche se la platea di coloro che beneficiano di ammortizzatori sociali potrebbe essere più contenuta data il limitato utilizzo effettivo. Nel biennio trascorso stime non ufficiali indicano in circa 600mila i lavoratori che sono stati protetti con il meccanismo della Cassa Integrazione e che altrimenti sarebbero stati disoccupati.

Gli ultimi dati sull'andamento dell'occupazione registrano uno stabilizzarsi del calo dell'occupazione ed una diminuzione del tasso di disoccupazione che si è portato al 8,2%. Questo potrebbe fare rivedere le stime del Governo che indicano nel 2010, in termini di ULA, un calo dell'occupazione dell'1,5 per cento.

Nel 2010 il costo del lavoro per dipendente aumenterebbe del 3,0 per cento. I contratti in vigore alla fine di luglio erano pari a circa il 61 per cento del totale e, fino a tale data, era stato rinnovato il 18,3 per cento dei contratti. Per effetto del recupero della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) registrerebbe una crescita modesta (0,3 per cento), mentre risulterebbe in calo nell'industria in senso stretto, il settore più esposto alla concorrenza internazionale; negli anni seguenti la crescita del CLUP resterebbe contenuta.

Nel corso dei primi otto mesi dell'anno, la dinamica dei prezzi al consumo (NIC) ha proseguito la tendenza al rialzo già manifestatasi nella seconda metà del 2009, pur restando ben al di sotto del 2 per cento. Tale incremento è legato principalmente alla componente energetica, sia regolamentata che libera. Sulla base dei dati attualmente disponibili, nel 2010 il deflatore dei consumi aumenterebbe dell'1,6 per cento e dell'1,9 per cento in media nel triennio successivo. Il deflatore del PIL mostrerebbe un andamento modesto nel 2010 e una crescita lievemente al di sotto del 2,0 per cento negli anni successivi.

2. Gli squilibri del sistema economico italiano

L'economia italiana è risultata meno esposta ai fattori di debolezza quali l'elevato indebitamento delle famiglie, la bolla del settore immobiliare e le difficoltà del settore bancario, emersi in altri paesi europei a causa dell'attuale crisi. L'Italia registra, tuttavia, una minore competitività di prezzo rispetto ai principali paesi europei.

Per una valutazione complessiva della posizione del paese dal punto di vista macroeconomico, gli indicatori più significativi sono: i) i livelli complessivi di debito aggregato dell'economia (in rapporto al PIL) e la composizione tra i diversi settori istituzionali; ii) la condizione del sistema bancario; iii) lo stato del settore edilizio; iv) l'andamento del costo del lavoro (CLUP) e degli indici di competitività; v) l'evoluzione del conto corrente della bilancia dei pagamenti.

La tendenza al limitato stock di debito del settore privato (delle famiglie in particolare), oltre all'orientamento prudente della politica fiscale italiana, ha consentito al nostro paese di continuare a registrare anche nel 2009 livelli complessivi di debito aggregato (definita come somma del debito delle famiglie, delle istituzioni senza scopo di lucro, delle imprese non finanziarie e della PA¹) più contenuti rispetto alla media dei paesi europei². Infatti, nello stesso anno, l'Italia con un debito pari al 241 per cento³ del PIL si colloca al di sotto della media e, con la Grecia, è il paese in cui il debito privato registra il livello più contenuto. All'interno del settore privato nel 2009 le famiglie italiane risultano comparativamente poco indebitate (42,2 per cento). Viceversa, il debito della PA presenta valori più elevati. Tuttavia, se si considera una definizione più ampia di debito aggregato, inclusiva anche del debito delle imprese finanziarie (Debito Nazionale Lordo, DNL), l'Italia si conferma ancora tra i paesi meno indebitati in Europa. Al pari delle famiglie e delle imprese non finanziarie, le imprese finanziarie italiane presentano nel 2009 debiti al di sotto della media europea.

Il sistema bancario italiano ha resistito meglio all'impatto della crisi rispetto a quello di altri paesi europei. Nel 2009, le banche italiane hanno richiesto fondi pubblici per ricapitalizzazioni in misura molto contenuta (4 miliardi di euro). Il capitale delle banche italiane si è mantenuto sopra i minimi richiesti durante la crisi ed è di qualità elevata nel confronto internazionale. Negli ultimi due anni, i coefficienti patrimoniali sono stati accresciuti. La regolamentazione del settore in Italia è comparativamente più severa. Inoltre, il *leverage* dei gruppi bancari italiani è più contenuto rispetto ai corrispondenti dell'area dell'euro⁴.

Il grado di correzione atteso nel settore immobiliare appare più contenuto rispetto ad altri paesi europei. L'aumento dei prezzi delle case registrato in Italia nel periodo 2000-2007 era inferiore agli altri paesi e l'aggiustamento registrato finora è limitato. La produzione del settore è anch'essa aumentata nel periodo 2000-2007, ma in misura meno accentuata che altrove e la correzione registrata finora è modesta. Nel secondo trimestre di quest'anno, la produzione ha ripreso a crescere in termini congiunturali e le transazioni immobiliari hanno registrato segnali di ripresa.

¹ Per il settore privato (definito dalle imprese non finanziarie e dalle famiglie e dalle ISP) la definizione di debito include i prestiti e i titoli diversi dalle azioni. Per il settore della PA, il debito coincide con la nozione europea (debito lordo). Dati fonte Eurostat.

² EU-15 con esclusione del Lussemburgo.

³ Tenendo conto della recente revisione del debito pubblico da 115,8 a 116 per cento del PIL nel 2009.

⁴ Secondo i dati della Banca d'Italia, rispettivamente 22 contro 31 per cento. Relazione Annuale 2009.

Gli squilibri globali della bilancia di parte corrente si sono ampliati dalla fine degli anni '90. L'attuale crisi finanziaria ha rappresentato in parte un fattore di correzione, con ricadute anche nell'area dell'euro. Per quanto riguarda l'Italia, dalla terza fase dell'Unione Economica e Monetaria (1999), la competitività e l'andamento del conto corrente dell'Italia hanno mostrato un deterioramento, soprattutto nei confronti dell'area dell'Euro, anche se l'entità della perdita è variabile a seconda dell'indice prescelto per la misurazione. Secondo il tasso di cambio effettivo reale, l'indicatore più diffuso a livello internazionale, tale perdita si è accentuata dal 2002. Essa risulta più contenuta considerando l'indice basato sul deflatore del PIL e sui prezzi al consumo, mentre appare più significativa in relazione al costo unitario del lavoro e ai prezzi all'esportazione⁵. Il tasso di cambio effettivo reale basato sui prezzi dei prodotti manufatti⁶ misura una perdita contenuta, analogamente ai primi due indici. Il fattore che più ha inciso negativamente sulla competitività dell'Italia è l'andamento del costo del lavoro (CLUP), appesantito da sviluppi non favorevoli della produttività del lavoro. Dalla metà degli anni '90, il CLUP è aumentato in misura maggiore rispetto a quello degli altri paesi europei, mentre la produttività ha mostrato una progressiva moderazione, con picchi negativi negli anni 2002, 2004 e 2009.

In tale contesto, si rilevano tuttavia anche fattori positivi. Negli ultimi anni, le imprese esportatrici, per affrontare le sfide generate dalla globalizzazione, hanno adottato una strategia basata sul miglioramento qualitativo e sull'innovazione dei prodotti. Ciò ha permesso di intercettare la domanda dei mercati emergenti, sebbene con intensità meno pronunciata rispetto ai paesi europei più dinamici, a causa delle difficoltà di penetrazione in questi mercati (costi iniziali legati all'esportazione⁷ e alla distribuzione) per il sistema imprenditoriale italiano, caratterizzato dalla moltitudine di piccole e medie imprese.

Nell'ultimo decennio, l'emergere dei nuovi concorrenti sul mercato internazionale e l'erosione della competitività di prezzo hanno determinato una riduzione della quota di mercato dell'Italia sulle esportazioni mondiali a prezzi correnti, fenomeno tuttavia comune anche agli altri paesi più industrializzati. Secondo i dati più recenti, la quota di mercato dell'Italia sulle esportazioni mondiali a prezzi correnti si è ridotta di 0,9 punti percentuali (dal 4,1 per cento del 1999 al 3,2 per cento del 2009). Nel biennio 2008-2009 la quota di mercato dell'Italia è rimasta pressoché stabile (3,3 per cento nel 2009, 3,4 per cento nel 2008).

Esaminando in dettaglio il conto corrente dell'Italia, si osserva che la componente merci ha registrato un significativo deterioramento nel periodo 1999-2006, per poi recuperare e assestarsi su valori prossimi a quello di equilibrio; viceversa, i servizi hanno mostrato una certa stazionarietà negli anni 1999-2006 per poi realizzare un costante peggioramento nei successivi tre anni; infine nel corso del periodo 1999-2009, le componenti dei redditi e dei trasferimenti hanno visto accrescere il loro contributo negativo al conto corrente. È importante comunque sottolineare che il saldo di conto corrente, pur passando da un avanzo (0,7 per cento del PIL) nel 1999 a un disavanzo lo scorso anno (-3,2 per cento del PIL), rimane contenuto nel confronto internazionale. Inoltre, al netto delle componenti energetiche- gas e petrolio- è rimasto positivo.

2.1. I principali ostacoli (bottleneck) alla crescita italiana.

Gli obiettivi principali del Programma nazionale di riforma saranno l'eliminazione degli squilibri macroeconomici, il miglioramento della competitività del Paese ed il rafforzamento del mercato dei prodotti e del lavoro, mantenendo e migliorando la sostenibilità delle finanze pubbliche. In questo senso le ambizioni delle azioni future dovranno essere temperate da un necessario realismo, condizione indispensabile perché esse siano credibili e condivise.

⁵ La fonte dei dati illustrati sul tasso di cambio effettivo reale è la Commissione europea.

⁶ La fonte dei dati commentati sul tasso di cambio effettivo reale definito sui prezzi dei prodotti manufatti è la Banca d'Italia.

⁷ I principali costi iniziali per l'esportazione riguardano: l'analisi della struttura del mercato prescelto secondo fattori commerciali, economici, demografico-sociali e politico-istituzionali; l'individuazione di un eventuale *partner* locale; i costi di carattere amministrativo, doganale e creditizio; le spese per l'interpretariato e la traduzione; le attività pubblicitarie e promozionali.

Le riforme dovranno essere finalizzate ad un crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva - nello spirito della Strategia Europa 2020 – cercando di superare gli ostacoli (colli di bottiglia o in inglese *bottleneck*) che ancora frenano la crescita del Paese nel medio-lungo periodo.

Vi saranno perciò misure di medio-lungo periodo, cui andranno affiancate misure di riforma di più urgente attuazione al fine di accelerare la crescita nei prossimi due o tre anni. Questa azione, definita dalla Commissione di “*frontloading*”, comprende sia iniziative già previste, la cui attuazione dovrà essere accelerata, sia nuove misure volte ad affrontare e risolvere i “colli di bottiglia”.

La tabella seguente mostra i colli di bottiglia dell’economia italiana che a giudizio del Consiglio frenano la crescita del Paese in cinque aree chiave ed il *frontloading* delle relative azioni descritto in questa bozza di Programma nazionale di Riforma.

Tav. 3 Colli di bottiglia (*bottleneck*) e azioni di *frontloading*, Italia.

	Finanze pubbliche	Competitività	Mercato del lavoro	Mercato dei prodotti	Innovazione - R&S
BOTTLENECKS	Perseguire un consolidamento fiscale durevole e ridurre il debito pubblico	Allineare i salari alla produttività	Accrescere il tasso di occupazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani	Aprire ulteriormente il mercato dei servizi e delle industrie a rete	Migliorare il capitale umano attraverso il collegamento tra scuola e mercato del lavoro
		Accrescere la produttività	Ridurre le disparità regionali	Migliorare il contesto imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	Aumentare la spesa privata in R&S
MISURE DI FRONTLOADING	Riforma delle pensioni	Riforma del sistema di contrattazione salariale	Piano triennale per il lavoro	Assicurare la concorrenza settoriale e la liberalizzazione dei mercati	Riforma della scuola superiore
				Migliorare l'ambiente imprenditoriale attraverso semplificazioni e riforma della P.A.	Riforma dell'università
					Programma Nazionale di Ricerca

Per la specificità regionale dell’economia italiana sono, inoltre, discussi i divari territoriali economici, sociali e nella dotazione di infrastrutture

2.2. *Bottleneck 1: Consolidamento fiscale e debito pubblico*

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 questo senso il processo di riforma della spesa pubblica per pensioni è stato avviato già nel 1995 e recentemente completato con il decreto legge 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. In questo senso sono state efficaci le azioni di riforma sul sistema

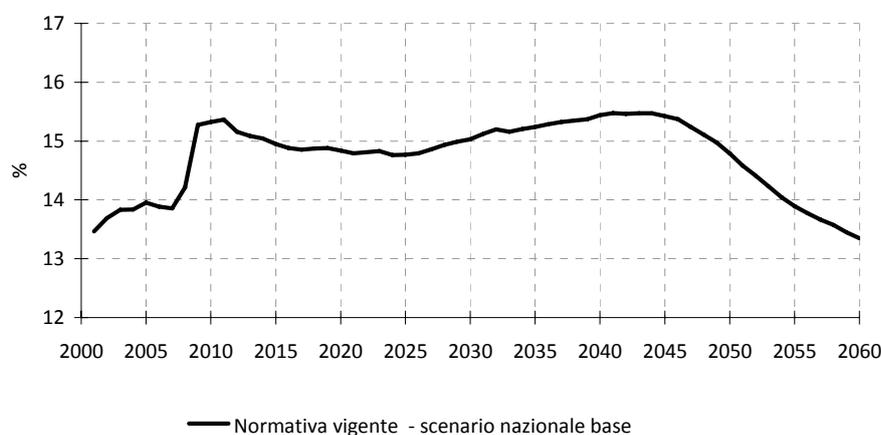
pensionistico. Maggiori informazioni sul processo di consolidamento fiscale saranno riportate nel Programma di Stabilità.

2.2.1. La riforma delle pensioni

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra 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. Infatti, come evidenziato anche in sede internazionale (si veda al proposito il Rapporto EPC-WGA sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche), l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Descriviamo a seguire l'assetto normativo vigente, che tiene conto dei recenti interventi adottati in materia pensionistica, i quali 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.

Fig. 1 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 anzianità ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato. Per le lavoratrici del pubblico impiego, questo 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). 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. 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.

Pensionamento anticipato

L'accesso al pensionamento ad 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 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 1 anno rispetto a quello indicato, solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 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.

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. Ciò 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. 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 3 mesi, in quanto assorbente l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante superiore (4 mesi)⁸; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a 4 mesi fino a circa il 2030 e attorno ai 3 mesi fino al 2050 circa. 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 (decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010)

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. Il 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 ed annullarsi sostanzialmente negli anni successivi.

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

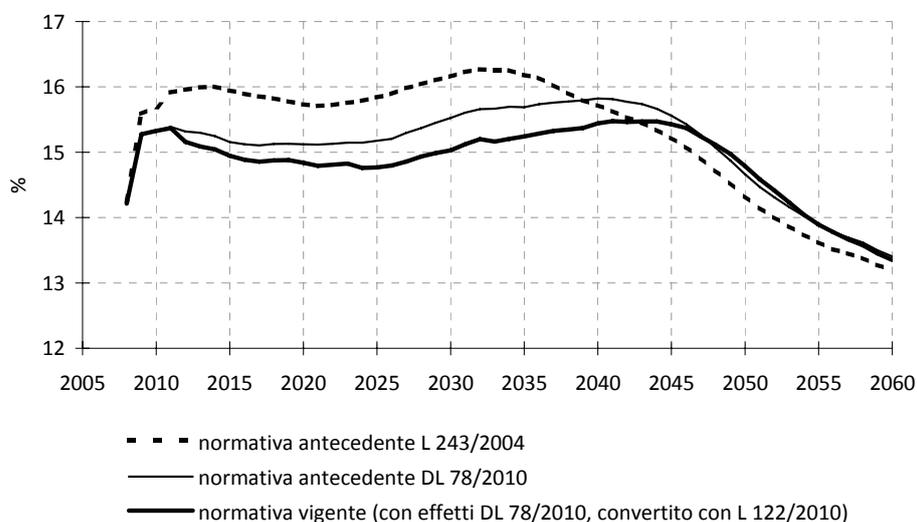
L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica, tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo e misto, vi è sicuramente l'aggiornamento triennale del coefficiente di trasformazione. Oltre agli effetti finanziari di risparmio, l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita comporta anche un miglioramento del

⁸ Con riferimento al solo adeguamento del 2015, è previsto che l'incremento dei requisiti anagrafici non possa comunque superare i tre mesi.

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 aggiornando conseguentemente la rappresentazione riportata nell'ultimo Aggiornamento del Programma di stabilità, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, 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 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.

Fig. 2 Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL sotto differenti ipotesi normative



2.2.2. Il federalismo fiscale

Nel 2010 il Governo ha rafforzato il processo di attuazione del federalismo fiscale iniziato l'anno scorso con l'approvazione della legge delega sul federalismo, avvenuta nel mese di maggio 2009. Tale legge ha definito gli aspetti cruciali per il coordinamento della finanza pubblica tra governo centrale e governi territoriali conferendo al Governo la delega in diverse materie, tra cui il federalismo demaniale, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, la determinazione dei costi e fabbisogni standard e la devoluzione fiscale.

In attuazione dei criteri direttivi stabiliti dalla legge delega, lo scorso maggio il Governo ha approvato il primo decreto legislativo di attuazione della legge in tema di federalismo demaniale. Il decreto ha definito le regole per valorizzare il patrimonio pubblico, attraverso l'attribuzione dei beni di proprietà statale alle regioni e ai governi locali. Il trasferimento di proprietà comporterà il miglioramento dell'autonomia finanziaria di tali enti, permettendo di ottenere al contempo anche una gestione più efficiente del patrimonio pubblico. Le amministrazioni locali potranno gestire direttamente tali beni o conferirli a determinati fondi immobiliari, già esistenti o istituiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Alternativamente, tali immobili potranno essere venduti, ad eccezione di specifiche proprietà di particolare rilevanza istituzionale. Secondo le disposizioni del decreto l'utilizzo dei proventi derivanti dalle alienazioni immobiliari è, tuttavia, vincolato e finalizzato 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. Parallelamente agli incrementi di entrata derivanti dal trasferimento dei beni statali a regioni ed enti locali, i trasferimenti centrali verso le autonomie territoriali e le partecipazioni alle entrate erariali saranno ridotti.

Ulteriori misure a sostegno dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali sono state varate con il decreto legge n. 78 del 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. Inoltre, coerentemente con i principi stabiliti dalla legge sul federalismo fiscale, il decreto ha rafforzato i meccanismi premianti a favore degli enti locali virtuosi che hanno rispettato il Patto di Stabilità Interno, garantendo altresì loro la possibilità di escludere parte della spesa in conto capitale dal calcolo degli obiettivi definiti in termini di saldi finanziari.

All'inizio del 2010 è stata istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), coerentemente a quanto previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale. La Commissione, operante nell'ambito della Conferenza unificata, ha il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi utili per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad approvare. Mediante il contributo ricognitivo delle altre amministrazioni pubbliche, la Commissione promuove 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 e delle relazioni finanziarie intergovernative.

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. Sul piano operativo ha raggiunto i primi risultati in tema di uniformazione dei principi contabili tra amministrazione centrale e governi locali, portando al contempo avanti il processo di definizione dei concetti di costo standard dei servizi pubblici forniti a livello locale e di fabbisogno standard. In particolare, i criteri del costo e del fabbisogno standard assumeranno un ruolo chiave nel nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali, permettendo il superamento del principio del costo storico attualmente utilizzato. In entrambe le materie la delega deve essere esercitata entro il mese di maggio del 2011.

Per quanto riguarda i fabbisogni standard degli enti locali, lo schema di decreto legislativo è stato approvato in via preliminare dal Governo in data 22 luglio 2010, è stato sottoposto alla Conferenza Unificata per la prescritta intesa ed è ora all'esame del Parlamento. La disciplina dei fabbisogni standard delle regioni, relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni nel settore sanitario, è contenuta nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010; non costituisce, invece, oggetto del medesimo schema la disciplina relativa ai costi standard connessi ai livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse da quella sanitaria.

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 fiscale introdotto dalla riforma dell'articolo 119 della Costituzione, si evidenzia, in primo luogo, che l'attività governativa finalizzata all'attuazione della delega contenuta nella legge sul federalismo fiscale ha condotto in primo luogo all'approvazione preliminare, lo scorso 4 agosto, dello schema di decreto legislativo in materia di devoluzione fiscale municipale. Tale progetto ipotizza la riduzione del numero delle imposte municipali, introducendo a partire dal 2014 un'imposta municipale propria, e una secondaria facoltativa. Fino all'entrata in vigore del nuovo regime impositivo sono previste maggiori compartecipazioni per i comuni su alcune imposte collegate ai redditi immobiliari e all'imposta di registro. In secondo luogo, relativamente ai tributi provinciali e regionali, il 7 ottobre 2010 è stato approvato in sede preliminare lo schema del decreto attuativo che disciplina l'autonomia impositiva delle Regioni a statuto ordinario e delle province, lo stesso che reca la disciplina sull'accennata determinazione dei costi e fabbisogni standard in sanità. Il progetto di riforma prevede, tra l'altro, l'attribuzione alle regioni ordinarie di una compartecipazione all'IVA e di un'addizionale all'IRPEF - quest'ultima con aliquota manovrabile da parte della Regione medesima - quali strumenti aggiuntivi ai tributi propri per garantire la gestione di una politica economica autonoma. Il testo prevede, altresì, il potere delle Regioni di ridurre o azzerare l'IRAP.

Parallelamente all'introduzione dei nuovi tributi, lo schema di decreto legislativo provvede direttamente alla soppressione di taluni tributi regionali esistenti con la contestuale abrogazione delle norme che ne costituiscono il fondamento.

Il decreto attua la delega anche con riguardo al nuovo sistema tributario delle province, introducendo una maggiore manovrabilità da parte delle stesse dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ed attribuendo inoltre, alle province medesime, una compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Il testo governativo stabilisce poi per le Regioni la possibilità di introdurre nuovi tributi regionali e locali, con riguardo ai presupposti non assoggettati già ad imposizione da parte dello Stato. Dispone peraltro che tutti i tributi già spettanti alle Regioni ordinarie e alle province, sui quali non si interviene con il decreto in esame, costituiscono tributi propri derivati degli enti interessati.

Da non trascurare la disciplina dei meccanismi perequativi sia delle regioni che dei comuni e delle province, tanto per le funzioni "essenziali" che per quelle non fondamentali.

In attuazione dell'articolo 24 della legge sul federalismo è stato approvato il decreto legislativo n. 156 del 2010 in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale. In attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il decreto delinea particolari profili di governo del territorio della città che riserva alla legge dello Stato il compito di definirne l'ordinamento. La differenziazione del ruolo della Capitale d'Italia dagli altri Comuni è motivata dal fatto che Roma è sede degli Organi costituzionali nonché di Rappresentanze diplomatiche presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le Istituzioni internazionali. Viene rivisto l'assetto organizzativo e di governo del Comune di Roma e vengono istituiti quali organi di governo di Roma Capitale l'Assemblea capitolina, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, la Giunta capitolina, che collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale, il Sindaco, responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale il quale può essere ascoltato nelle riunioni del Consiglio dei Ministri quando all'ordine del giorno vi siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma Capitale.

Infine, si evidenzia che, tra i più importanti decreti contemplati dalla legge delega sul federalismo fiscale, restano sul tavolo, il decreto su sanzioni e premi quello sugli interventi speciali, nonché quello relativo all'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica.

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 ed 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 lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010 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 di inefficienze 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 ed 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, a 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 di inefficienza e di inappropriatazza e per verificare progressivamente gli sviluppi del sistema verso modelli organizzativi e gestionali via via più performanti.

2.2.3. 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 6 categorie di reddito, prevede 5 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 migliore distribuzione del carico tributario, trasferendone una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta, l'introduzione di 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, l'inversione nella tendenza alla spesa pubblica irresponsabile mediante il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle amministrazioni locali sono tutti fattori critici di successo di una strategia che si pone come profondamente riformatrice e, nel contempo, è orientata ad 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 recente Decreto legislativo sul federalismo municipale con il quale il Governo ha delineato le linee guida per restituire ai Comuni il potere fiscale nel loro comparto naturale di competenza: immobiliare e territoriale. L'obiettivo che il governo intende perseguire è articolato in due fasi. Nella prima fase si attribuisce ai Comuni la titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale e immobiliare (imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, l'Irpef sugli immobili); nella seconda fase si procede accorpando gli

attuali tributi statali e municipali che incidono sul comparto immobiliare in un'unica forma di prelievo.

Il decreto rappresenta un momento importante nel processo di riordino del sistema tributario perseguendo l'obiettivo essenziale della 'massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata'. In prospettiva, la strategia del Governo è di assicurare ai contribuenti visibilità e misurabilità dei risparmi indotti da recuperi di efficienza, spostando il prelievo dalle persone alle cose e, in particolare, alle 'cose (ben) amministrate'.

In sintesi gli elementi chiave della strategia saranno:

- dalla tassazione sui redditi personali alla tassazione sulla proprietà e sui consumi;
- dalla complessità alla semplicità;
- dal centro alla periferia.

2.3. *Bottleneck 2: Competitività, salari e produttività*

Tra gli squilibri macroeconomici che maggiormente incidono sulla crescita vi è la diminuzione della competitività del 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 e capaci di promuovere la produttività. Interventi su questo fronte garantiscono non solo la rimozione di uno dei principali ostacoli alla competitività ma possono anche stimolare la crescita nel breve periodo, identificandosi così come un'azione di *frontloading* capace di innescare un meccanismo virtuoso nell'immediato.

L'accordo sul modello contrattuale del 2009 tra le parti sociali e con la partecipazione del Governo si è mosso in questa direzione, 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 anche promosso lo spostamento delle quote di salario sulla contrattazione decentrata, prevedendo un trattamento fiscale favorevole per il 2009 ed il 2010 e che sarà confermato nel 2011. 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 a cui l'Italia dovrà continuare a rispondere, in questo 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.

Maggiori informazioni sul mercato del lavoro saranno riportate nella parte relativa alla sorveglianza tematica.

2.4. *Bottleneck 3: Concorrenza ed efficienza amministrativa.*

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 in una maggiore efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale.

Una efficace risposta a queste sfide attraverso azioni di immediata attuazione potrà contribuire ad incoraggiare la crescita nel breve periodo.

2.4.1. Concorrenza, apertura dei mercati e ambiente imprenditoriale

L'Italia ha avviato una serie di importanti azioni che troveranno completa attuazione nei prossimi mesi, in particolare nel quadro delle misure volte ad trasporre e attuare la Direttiva Servizi. Con la norma di recepimento della Direttiva si è superata la frammentazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali che ostacolava l'attività delle imprese. *La legge annuale sulla Concorrenza*, di prossima emanazione, permetterà di affrontare alcuni dei principali ostacoli alla concorrenza segnalati dall'Autorità Antitrust nel corso dell'ultimo anno.

Un forte impulso alla liberalizzazione del mercato e della semplificazione e armonizzazione normativa, sia all'interno del territorio nazionale sia tra gli Stati membri, proviene dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 che ha attuato la Direttiva 2006/123/CE relativa ai **servizi nel mercato interno**.

Con tale decreto legislativo sono state eliminate molte delle autorizzazioni che, come previsto dalla Direttiva, potevano essere sostituite con istituti semplificati; sono stati aboliti gli albi e i ruoli, mantenendo i relativi requisiti professionali di accesso soltanto ove se ne è ravvisata la necessità a tutela dell'ordine pubblico, della salute e della sicurezza, nonché della tutela dell'ambiente.

Nell'ambito di tale processo di trasformazione, rimangono da finalizzare alcuni step normativi, quali Regolamenti attuativi per i quali il decreto 59 riserva al Ministero per lo Sviluppo Economico il potere di emanazione.

Vanno richiamati, altresì, due provvedimenti in corso di emanazione e in attuazione della legge 6 agosto 2008, n. 133: l'uno recante la nuova disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), che semplifica e riordina la disciplina dello sportello unico, ne individua il ruolo di canale unico tra imprenditore ed amministrazione 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 finalizzato a stabilire i requisiti, le modalità di accreditamento e le forme di vigilanza delle Agenzie per le imprese, che, soggetti di natura privata, hanno il compito di attestare la sussistenza o meno dei requisiti previsti dalla normativa relative a tutte le fasi dell'attività di impresa, mediante il rilascio, in caso di esito positivo e solo per le pratiche rientranti nell'attività vincolata dell'amministrazione, di una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio.

La **legge annuale per il mercato e la concorrenza**⁹ rappresenta un'occasione importante per promuovere il rafforzamento della concorrenza.

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. La previsione delle misure tiene anche conto delle segnalazioni dell'Antitrust 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, al contempo, 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, quando vengono in rilievo profili attinenti la tutela della concorrenza ai sensi dell'art.117 lettera e) della Costituzione.

Nel campo dei **mercati energetici** il Governo italiano procederà al recepimento delle direttive del cosiddetto "terzo pacchetto mercato interno".

La legislazione italiana è particolarmente avanzata sia sotto l'aspetto della separazione effettiva delle reti di trasporto che sotto quello dei poteri dell'Autorità di regolazione, tuttavia sono necessari alcune modifiche della legislazione vigente per adeguarla 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 UE diversi.

⁹ L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ("Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"). Le finalità contenute nella Legge annuale risultano in linea con il Rapporto del Prof. Monti al Presidente della Commissione europea José Manuel 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".

Si tenderà inoltre a conseguire una 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. Viene 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 decreto legge 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, delle esigenze 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 30 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.

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. Si tratta di imprese sane che, a causa della crisi, hanno avvertito difficoltà nel sostenere la propria iniziativa imprenditoriale, ma 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 garanzia pubblica. Istituito con Legge 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico, il Fondo è stato rafforzato a partire dal 2008 per precisa volontà del Governo, al fine di dare ossigeno alle imprese in periodo di crisi e per favorirne la crescita.

Il rafforzamento si è tradotto, in particolare, in un rifinanziamento per il periodo 2008-2012 e in una serie di riforme, premessa per 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; prevista possibilità di co-finanziamento da parte di Regioni ed altri soggetti, etc. 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.

Tutte queste riforme pongono le basi per lo sviluppo del Fondo nel prossimo futuro, potenziandone ulteriormente l'efficacia. L'obiettivo 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, nell'ottica di 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.

Il Nuovo Piano della Logistica risponde alla necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti. Recenti stime calcolano in 40 miliardi di euro/anno le perdite a causa dell'inefficienza complessiva del settore della logistica.

Attesa l'incidenza del settore logistico per la competitività e la crescita, il nuovo Piano, in corso di approvazione da parte del Governo, si pone obiettivi stringenti:

- a) ridurre l'inefficienza del sistema a partire dal 2011;
- b) attrarre traffici ai nostri porti e ai nostri aeroporti.

Questi obiettivi sono sostenuti da risorse finanziarie messe a disposizione dal bilancio statale: 300 milioni di euro sono stati già stanziati per interventi strutturali per interventi nel settore della logistica; 400 milioni di euro rappresentano la dotazione annuale che, a partire dal 2011 consentirà di sostenere politiche industriali attraverso specifiche azioni:

- 1) sportello unico doganale;
- 2) decreto tempi attesa al carico ed 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

La riforma del settore è quindi improntata a scelte politiche innovative, superando la logica dei contributi a pioggia e puntando ad effettivo sostegno alla politica industriale.

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 ed allo sviluppo delle imprese e le relative differenze territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie ad ogni livello di governo interessato. L'indagine sarà concentrata sulle regioni del Mezzogiorno e coinvolgerà anche alcune regioni del Nord come *benchmark*.

La metodologia del *Market Monitoring* applicata all'Italia

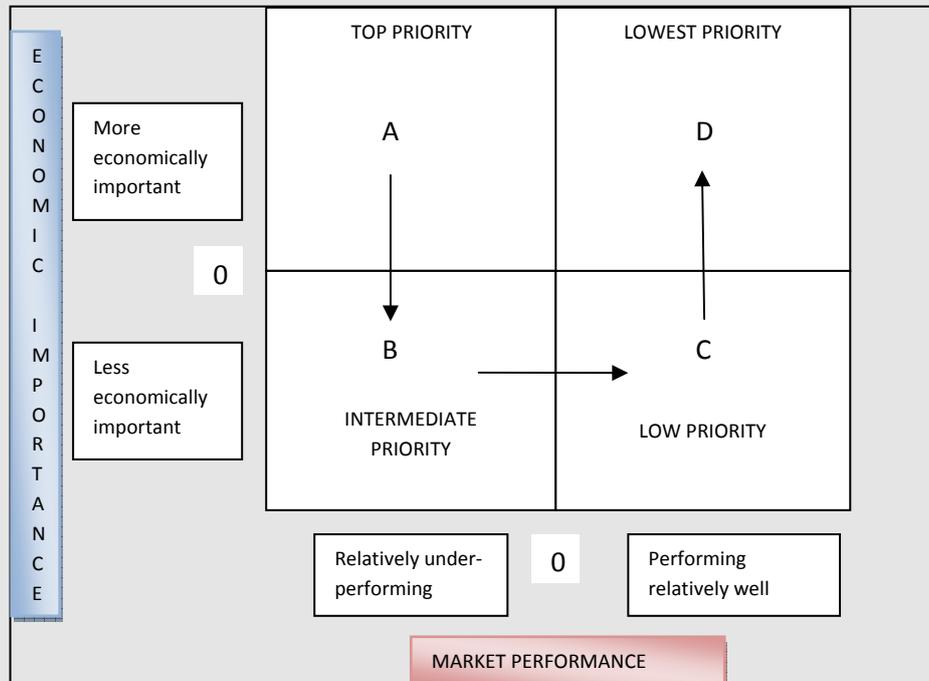
Uno dei risultati scaturiti dalla "Single Market Review" lanciata dalla Commissione UE nel 2007 è la necessità di migliorare la governance del Mercato Unico attraverso un approccio più orientato al risultato e guidato dall'analisi dell'impatto delle misure adottate. Per essere efficace dal punto di vista dei consumatori -assicurando loro prezzi più bassi dei servizi, maggiore scelta e sicurezza- e per poter stimolare innovazione è necessario che le politiche siano più flessibili e che le azioni si concentrino laddove esse hanno maggiore impatto. Per raggiungere questi risultati la Commissione ha evidenziato la necessità di un monitoraggio del funzionamento del mercato dei prodotti e dei servizi. Tale monitoraggio è ritenuto utile nel contesto della Strategia di Lisbona ma anche per migliorare il dialogo tra i Paesi Membri e per fornire utili informazioni su specifici settori nelle fasi di definizione della normativa comunitaria.

In questa prospettiva è stato sviluppato un nuovo strumento di analisi denominato *Market Monitoring*, diretto ad migliorare la *governance* del Mercato Unico attraverso l'identificazione dei mercati che mostrano problemi concreti di malfunzionamento e in cui politiche di intervento possono avere la massima efficacia. La metodologia del *Market Monitoring* sviluppata dalla Commissione a partire dal 2007 si basa su tre aspetti principali:

- a) una migliore conoscenza del funzionamento dei mercati in termini di efficienza e flessibilità;
- b) l'identificazione di malfunzionamenti dei mercati stessi in termini di concorrenza
- c) l'identificazione delle cause di malfunzionamento e la definizione di strumenti di intervento appropriati.

In sintesi il *Market Monitoring* è uno strumento basato sull'evidenza che permette una miglior individuazione dei mercati inefficienti dove interventi di aggiustamento degli eventuali squilibri

possono apportare significativi benefici in termini di crescita e occupazione. In questo senso tale metodologia viene considerata come uno strumento potenzialmente importante all'interno della strategia Europa 2020 soprattutto per l'identificazione delle "iniziative faro" (flagship initiatives). A livello metodologico il *Market Monitoring* consiste in uno screening orizzontale sui settori (manifatturiero e servizi) volto ad identificare un numero ristretto di mercati importanti economicamente e con performance modeste in termini di concorrenza, integrazione e innovazione. Tali settori vengono posizionati in un diagramma in modo tale da individuare quelli che costituiscono una priorità per interventi di policy.



L'Italia è il primo Paese ad aver applicato la metodologia della Commissione a livello nazionale. L'esercizio ha portato ad identificare un certo numero di settori nei quali interventi di correzione in termini di innovazione, maggiore concorrenza o integrazione sarebbero particolarmente auspicabili. In particolare, nel comparto manifatturiero:

- il settore dell'abbigliamento (per l'alto peso che ha nei consumi delle famiglie)
- l'industria della raffinazione dei prodotti petroliferi e del trattamento dei combustibili (con performance negative in termini di prezzo e integrazione)
- il settore del riciclo

Nel comparto dei servizi i settori che richiederebbero un intervento prioritario sono risultati:

- le costruzioni (problemi in termini di innovazione);
- il commercio e riparazione di autoveicoli (problemi di concorrenza ma anche scarsi investimenti e quindi innovazione)
- il commercio all'ingrosso (problemi di integrazione e scarsa apertura del mercato)
- alberghi e ristoranti (scarsa concorrenza)
- le libere professioni.

2.4.2. La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma strutturale della Pubblica Amministrazione intrapresa dal Governo che si concentra sull'aumento dell'efficienza mira a generare un significativo dividendo macroeconomico.

In primo luogo, la riforma genera risparmi di costo che riducono il deficit e (potenzialmente) il carico tributario, migliorando la sostenibilità dei conti pubblici del paese e la sua performance macroeconomica. Inoltre, l'innalzamento dei livelli di produttività nella pubblica amministrazione ha

un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. Infine, la riduzione dei costi di transazione, comprensiva della componente di oneri amministrativi, si riflette in un aumento dell'offerta di lavoro e 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.

Ipotizzando plausibili elasticità rispetto all'efficienza e/o all'efficacia del settore pubblico, si può stimare che il moltiplicatore associato a una misura di questo tipo sia significativamente maggiore dell'unità. Secondo prime valutazioni quantitative si calcola che tale moltiplicatore può raggiungere il valore di 1,7, vale a dire che un incremento del 10 per cento dell'efficienza della pubblica amministrazione produce nell'arco di 20 anni un aumento cumulato del 17 per cento del prodotto. Si stima, quindi, che il processo di implementazione e completamento della riforma possa determinare un incremento del tasso di crescita di equilibrio (tasso medio annuo composto) del prodotto di almeno un quarto di punto percentuale.

La riforma ha avuto rilevante e concreta implementazione nel corso del 2009 con due decreti legislativi attuativi della Legge delega n.15/09.

1. Il d.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 definisce nuove regole in materia di trasparenza, misurazione e valutazione della performance, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica e sanzioni disciplinari. Queste disposizioni hanno quale comune denominatore la meritocrazia per condurre le amministrazioni pubbliche verso percorsi di efficienza e modernizzazione. Le misure verranno ulteriormente rafforzate con azioni mirate a favorire la mobilità del personale in una logica di ottimale allocazione delle risorse umane.
2. Il d.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 introduce l'azione collettiva come strumento per sviluppare la cultura di un'amministrazione posta al servizio dei cittadini ai quali viene riconosciuto 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.

Nel corso del 2010, 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 verrà ulteriormente implementata con due misure specifiche:

1. L'approvazione della revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che 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 nei settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione.
2. Il programma per la riduzione degli oneri amministrativi che ha l'obiettivo di tagliare di almeno il 25%, entro il 2012, i costi della burocrazia attraverso il completamento della misurazione degli oneri in tutte le materie di competenza statale e la sua estensione alle Regioni e agli enti locali. Inoltre, la semplificazione mirata per le PMI prevista dalla legge n. 122 del 2010 introduce per la prima volta nel nostro paese il principio della proporzionalità degli adempimenti e consentirà di eliminare o semplificare gli adempimenti inutili o eccessivi per le PMI.

2.5. *Bottleneck 4: Conoscenza, ricerca, innovazione.*

In questo settore il Governo è impegnato, in un quadro di generale contenimento della spesa pubblica, 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. Rinviamo alla parte successiva del documento la specificazione degli obiettivi numerici e delle principali iniziative di *policy* che il Governo intende attuare.

2.6. *Bottleneck 5: I divari territoriali*

In questo decennio la posizione relativa dell'Italia rispetto ai paesi UE 27, in termini del Pil pro capite in PPA, ha perso circa quindici punti percentuali (da 117 a 102 rispetto alla media europea tra il 2000 e il 2009). Al contempo, non si sono chiuse le forti differenziazioni territoriali interne: nel 2009 le quote percentuali del Mezzogiorno relative a Pil, unità di lavoro e spesa per consumi delle famiglie erano ancora nettamente inferiori alla corrispettiva quota della popolazione.

Nel periodo 2010-2013 l'evoluzione economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso di 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 (44,3 per cento nel II trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile (39,3 per cento nella fascia di età 15-24 anni). Nel successivo paragrafo relativo al mercato del lavoro sono evidenziate le specifiche disparità regionali rispetto al target europeo.

Tav. 4 Quadro macroeconomico territoriale: Pil e Investimenti fissi lordi

	2009	2010	2011	2012	2013
Mezzogiorno					
Pil	-4.3	1.3	1.3	2.0	2.3
Investimenti fissi lordi	-11.5	2.8	4.4	4.5	4.9
Centro-Nord					
Pil	-5.3	1.2	1.3	2.0	1.9
Investimenti fissi lordi	-12.4	2.0	1.8	1.9	1.3

Fonte: per il Pil 2009 ISTAT conti economici regionali ottobre 2010, per gli investimenti e gli anni successivi stime DPS, coerenti con il quadro macroeconomico nazionale

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.

Divari economici nell'offerta di servizi territoriali

Nel Mezzogiorno persistono condizioni di offerta dei servizi 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.

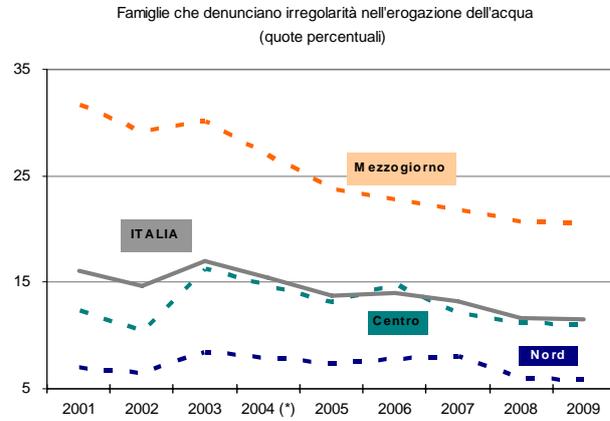
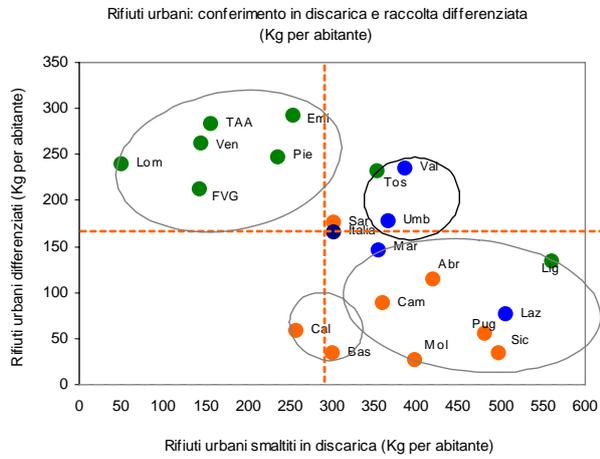
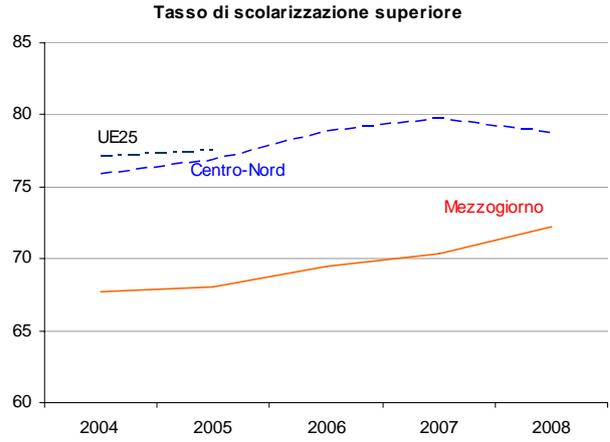
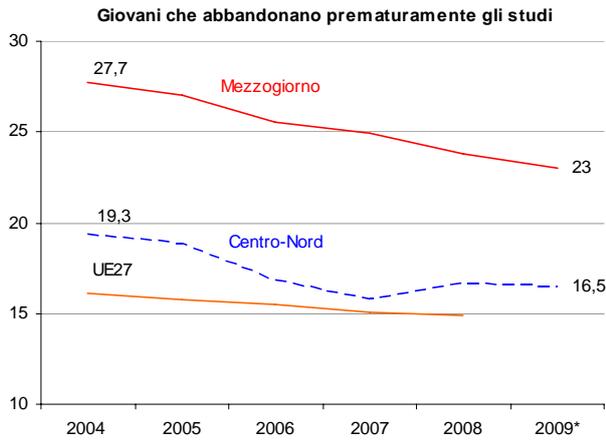
Per l'attinenza con i target della strategia UE 2020 qui si menzionano i divari esistenti nell'istruzione e nei servizi idrici, inclusi nel sistema di monitoraggio, collegato a premialità, degli obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-13.

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 di 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 nella 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).

Figura 3 -Divari nei servizi istruzione e idrico



3. Sorveglianza tematica

3.1. *Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici.*

3.1.1. Emissioni di gas serra

A seguito della ratifica del Protocollo di Kyoto (Legge 120/2002) che impegna l'Italia a ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra del -6,5% 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 (Delibera CIPE 123/2002) 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 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 e l'aggiornamento degli scenari emissivi.

Al momento il CTE sta lavorando all'aggiornamento della Delibera CIPE 123/2002 al fine di mettere a punto le ultime azioni necessarie per colmare il gap che separa l'Italia dal raggiungimento del Protocollo di Kyoto e per porre il Paese su un percorso emissivo idoneo a rispettare gli obiettivi vincolanti di cui alla Decisione n. 406/2009/CE¹⁰.

Infatti, considerato che il contributo dei settori ETS al 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 ETS.

Le proiezioni delle emissioni sia al 2013 che al 2020, che tengono conto degli effetti delle politiche e misure attuate e adottate fino all'anno 2008, sono in via di aggiornamento alla luce dei contenuti del Piano d'Azione sulle Rinnovabili di recente adottato.

Valutazioni preliminari indicano che, nonostante la crisi economica, il rispetto dei target richiederà misure e investimenti aggiuntivi. 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 (c.d. Fondo Kyoto) – art. 1, comma 1110-1115 L.F. 2007; il fondo è stato finanziato nel triennio 2007/2009 con 600 Meuro.
- Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico; il fondo risulta finanziato nel triennio 2011/2013 per circa 20 Meuro per anno.
- Fondo per la Mobilità Sostenibile; il fondo è stato finanziato dall'art. 1, comma 1121, L.F. 2007 per il periodo 2007/2009 per un importo complessivo di 270 Meuro ridotti successivamente dal D.L. 120/2008.

¹⁰ In particolare l'Allegato II alla decisione sopra richiamata individua per l'Italia, e specificatamente per i settori non regolati dalla direttiva 2009/29/CE ("settori non ETS"), il valore di -13% rispetto ai livelli di emissione di gas ad effetto serra del 2005 quale limite delle emissioni di gas ad effetto serra per il 2020, nonché l'articolo 3, comma 2 che richiede ad ogni Stato membro con un limite negativo ai sensi dell'Allegato II di assicurare che le sue emissioni di gas a effetto serra nel 2013 non superino la media delle emissioni di gas a effetto serra relative agli anni 2008, 2009 e 2010 e che per gli anni successivi al 2013 tali emissioni siano limitate linearmente.

E' probabile che, in base all'aggiornamento degli scenari emissivi, sarà necessario identificare e dare attuazione a misure aggiuntive.

Inoltre si valuta positivamente il contributo alla riduzione delle emissioni dei gas serra ottenibili con l'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 in via di adozione. Il pacchetto è costituito da atti di natura legislativa (DDL 9 luglio 2010, decreto legislativo 155/10, modifica decreto legislativo 152/06), regolamentare (decreti interministeriali di attuazione delle citate norme legislative) e linee guida, che intervengono sui settori maggiormente responsabili delle emissioni del PM10 quali i trasporti, l'agricoltura, il riscaldamento domestico e l'industria. Le misure sui trasporti 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. Sono inoltre previste misure per la limitazione dell'impatto derivante dalle attività dei cantieri. Nel settore agricolo sono previste misure sull'utilizzo dei fertilizzanti e degli effluenti di allevamento. Nel settore civile si promuoverà 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.

Analogamente il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione" (PAN GPP), adottato con il decreto interministeriale 135/2008, 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 e la promozione degli acquisti verdi della Pubblica Amministrazione. Il finanziamento delle azioni del piano è in corso di valutazione.

Infine, si ritiene che con la recente definitiva approvazione della Strategia Nazionale sulla Biodiversità da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, a ottobre 2010, si rafforzerà la sinergia fra la salvaguardia della biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici. La Strategia prevede fra le sue priorità interventi che coniugano la salvaguardia della biodiversità e dei servizi eco sistemici e la lotta ai cambiamenti climatici.

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 CO2 dei suoli agrari, sia attraverso il ruolo svolto dalle foreste quali principali serbatoi di carbonio.

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, anche attraverso il rafforzamento della comprensione dei benefici derivanti dai servizi ecosistemici e dai costi della loro perdita. Il finanziamento degli strumenti attuativi della Strategia, quali l'Osservatorio Nazionale e gli Osservatori Regionali per la Biodiversità, nonché delle buone pratiche per la green economy nelle aree protette, sono in corso di valutazione.

3.1.2. 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 a quel Piano per i dettagli.

3.1.3. 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.

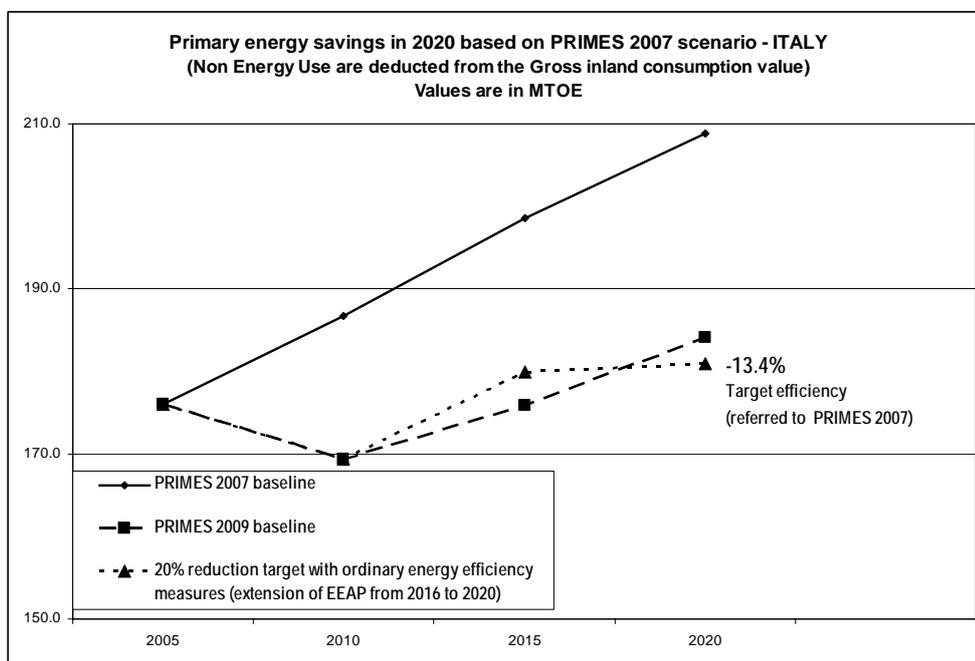
A causa degli alti costi dell'energia l'Italia ha da sempre dedicato grande attenzione alle politiche dell'efficienza conseguendo, negli anni, risultati confortanti che la rendono tra i Paesi più efficienti al mondo e quello migliore, secondo i dati IEA 2008, in termini di efficienza nella generazione 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 più possibili investimenti sulla generazione (abbiamo un parco termoelettrico costituito in misura preponderante da nuovi impianti ciclo combinato alimentati a gas) ed 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 al 2020, basati sui consumi dello scenario PRIMES 2007 (208.8 Mtep) pari al **13.4%**, per raggiungere un consumo di 180.9 Mtep.

Fig. 4 – Obiettivo e traiettoria di efficienza energetica al 2020, Italia



Le misure previste dal Piano d'azione dell'efficienza energetica 2007, redatto ai sensi della relativa Direttiva dell'Unione europea, saranno mantenute. Esse riguardano sia gli usi elettrici che quelli termici e si distribuiscono su tutti i settori.

Di particolare efficacia tra esse si è rivelata la misura relativa alle detrazioni fiscali del 55% 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 di interventi).

I risultati al 2020 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 inverter
- Il Dlgs. 192/2005, e Dlgs 311/2006 (reso attuativo dal DPR 59/09), 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.
- Dlgs. 20/2007 dell'8 febbraio 2007, che recepisce la Direttiva 2004/08/CE relativa alla cogenerazione ad alto rendimento.

Tav. 5 - Misure chiave per raggiungere l'obiettivo nazionale

	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 di inverter	
	Climatizzatori efficienti			

L'adozione di tutte queste misure ha già dato risultati apprezzabili che ci consentiranno di raggiungere gli obiettivi intermedi (tav. 6).

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

3.1.4. Il nucleare per la crescita dell'economia italiana

Innanzitutto va formulata una premessa che contiene un elemento di strategia energetica di lungo termine, prima di declinare come il nuovo programma nucleare sia nell'interesse generale del Paese e sia servente alla crescita dell'economia italiana prima ed oltre l'orizzonte 2020.

L'elemento di strategia energetica riguarda lo scenario di lungo termine che abbiamo di fronte. Nel 2050 uno degli scenari plausibili prevede che vi saranno circa 9 miliardi di abitanti del pianeta che produrranno 3-4 volte la ricchezza odierna, attesa anche l'emancipazione veloce dei Paesi oggi "emergenti". Ciò richiederà il doppio dell'energia rispetto al fabbisogno attuale, anche se avremo sfruttato tutti i margini (limitati) 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. Ciononostante, è impensabile colmare il divario richiesto dal fabbisogno al 2050 con le sole rinnovabili o con le limitate fonti energetiche fossili. E' quindi essenziale cominciare da subito a prevedere il rafforzamento o (per l'Italia) l'introduzione dell'unica fonte che rende possibile coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti, l'economicità e la sostenibilità ambientale, economica e sociale: il nucleare. In questo sforzo non siamo soli: a livello mondiale si stima che già nel 2030 saranno in funzione il doppio dei reattori nucleari rispetto agli oltre 400 odierni.

Tav. 6 – Strumenti e obiettivi di efficienza energetica.

Energy Efficiency Improvement measures	Annual Energy Saving by 31.12.2009 from: 55% tax deductions, 20% high efficiency electric motors and inverters ; Financial incentives for the renewal of cars and trucks fleets	Energy Saving by 31.12.2009 from Energy Efficiency Certificates (TEE) Scheme	Overall Annual Energy Saving by 31.12.2009
	[GWh/anno]	[GWh/anno]	[GWh/anno]
Measures in the Residential sector:			
1) Thermal insulation improvement in pre-1980 built residential buildings	737	53	790
2) Replacement of simple glazing of windows by double glazing	1.014	44	1.058
3) Replacement of incandescent lamps (GLS) by compact fluorescent lamps (CFL)		16.195	16.195
4) Replacement of dishwashers by Class " A" rated appliances		45	45
5) Replacement of refrigerators and freezers by Class A+ and A++ rated appliances		177	177
6) Replacement of clothes washing machines by superlative Class " A" rated appliances		5	5
7) Replacement of electric boilers by efficient appliances	1.021	401	1.421
8) Use of efficient air-conditioning equipment		6	6
9) Use of efficient heating plants	13.862	450	14.312
10) High-efficiency wood boilers and fireplaces	448		448
11) Further measures not included in the first NEEAP		6.319	6.319
12) Transposition of Directive 2002/91/EC and its implementation through Lgs. Decree 192/05	11.342		11.342
Total Residential Sector	28.424	23.696	52.120
Measures in the Tertiary sector			
1) Use of efficient heating systems		47	47
2) Use of efficient air-conditioning equipment		15	15
3) Efficient lamps and digital control systems		134	134
4) Efficient lamps and digital control systems (public lighting)		570	570
5) Further measures not included in the first NEEAP		360	360
6) Transposition of Directive 2002/91/EC and its implementation through Lgs. Decree 192/05	4.439		4.439
Total Tertiary Sector	4.439	1.126	5.565
Measures in the Industry sector:			
1) Efficient lamps and digital control systems		432	432
2) Replacement of EFF2 class rated electric motors with EFF1 class rated (power from 1 to 90 kW)	26	4	26
3) Installation of Inverters (applied to electric motors with rated power ranging from 0.75 to 90 kW)	205	99	305
4) High efficiency cogeneration systems		2.807	2.779
5) Use of vapour mechanical compression		72	72
6) Further measures not included in the first NEEAP (f.e. refrigeration, boilers replacement, heat recovery systems)		525	525
Total Industry Sector	231	3.939	4.140
Measures in the Transport sector:			
1) introduction of a 140 g CO2/km limit of emission (as an average of market sales -sold vehicles)	2.414		2.414
Total Transport Sector	2.414	0	2.414
Total Energy Saving	35.509	28.761	64.239

E' un processo che non ammette tentennamenti o rimandi al futuro in attesa della nuova generazione di tecnologia nucleare (la c.d. quarta generazione): chi si ferma oggi deve sapere che non potrà ripartire che verso il 2040 (ottimisticamente dopo tale data è previsto l'affermarsi di reattori di IV generazione), cioè nell'ultima decade del periodo 2010-2050; periodo in cui ci si attende un incremento vertiginoso della domanda.

Assolta quindi la premessa e preso atto che la strategia di lungo termine impone *hic et nunc* l'avvio della reintroduzione della produzione elettronucleare nel nostro Paese attraverso l'installazione di impianti a tecnologia nucleare di terza generazione avanzata (e dei necessari impianti ancillari quali il Deposito nazionale) è di cruciale interesse per lo sviluppo dell'economia del Paese per le ragioni che si dettano a seguire.

- *Consente un'importante diversificazione energetica*

La fonte nucleare permette all'Italia di limitare la dipendenza da altri Paesi relativamente alle materie prime energetiche di cui il nostro Paese risulta assai povero, riducendo così l'elevatissimo livello di importazioni energetiche (più dell'85%) che riguarda una parte significativa del nostro saldo commerciale con l'estero. Inoltre, il nucleare fa da "scudo" naturale alle volatilità ed alle tensioni di prezzo imposte dall'esterno, in particolare sui mercati di petrolio e gas, oltre a garantire un'elevata sostenibilità ambientale del kWh nucleare paragonabile a quella degli impianti a fonte rinnovabile eolica in termini di emissioni di anidride carbonica se considerati entrambi sull'intero ciclo di vita degli impianti. Basti pensare alla fondamentale differenza tra le tecnologie elettrogenerative con fonte fossile, caratterizzate da alti costi variabili del combustibile utilizzato (60% sul totale del costo del kWh) rispetto ai costi fissi di impianto, e quella elettronucleare in cui il costo variabile incide per il 4-5% del totale costo del kWh prodotto. Oltre a ciò, se il prezzo del combustibile nucleare (uranio) raddoppiasse, il costo finale del kWh nucleare non ne risentirebbe che per l'8%. Inoltre, va sottolineato il ruolo-chiave della tecnologia nucleare nel diversificare - quindi ridurre i rischi per il futuro - l'approvvigionamento energetico da fonti fossili (greggio ed idrocarburi affini), i Paesi d'origine e le rotte del medesimo approvvigionamento. Una comparazione geopolitica degli attuali Paesi esportatori di gas in Italia con quelli potenzialmente esportatori di uranio fornirebbe una mappa con (principalmente) Russia, Algeria, Medio Oriente per il gas e Canada, Australia, Sud Africa e Namibia per l'uranio. Anche in uno scenario tendenziale dove il c.d. gas non convenzionale (gas estratto con tecniche innovative non da giacimenti "classici" nel sottosuolo ma da scisti bituminosi, sabbie argillose o strati profondi di carbone) esca dall'attuale marginalità di volumi per l'approvvigionamento Europeo o comunque contribuisca ad aumentare la liquidità del mercato del gas naturale convenzionale (compreso il gas naturale liquefatto o GNL) nel contesto planetario, il ricorso ad una fonte quale il nucleare può affrancare il Paese da un'eventuale futura ondata di speculazione finanziaria sui mercati delle materie prime ed, in particolare, sul gas come avvenne nel 2007-2008.

- *Migliora la competitività del comparto industriale ed economico riducendo la spesa energetica*

L'attuale *handicap* energetico, inteso come un gravame posto in capo a moltissime imprese, grandi energivore *in primis* ma anche piccola/media impresa, che vedono la loro "spesa energetica" superiore del 30% rispetto a quella dei diretti concorrenti europei, verrebbe mitigato con l'introduzione del nucleare. Per dare alcune cifre significative della posizione dell'Italia rispetto alle maggiori economie europee, è sufficiente comparare il prezzo pre-tasse del kWh elettrico per clienti industriali medio-grandi (con consumo fino a 70,000 MWh/anno) che in Italia sfiora i 100 euro/Mwh, in Germania è intorno ai 77 euro/MWh mentre vale 59 euro/MWh in Francia: ciò riflette indirettamente la presenza del nucleare nel mix del singolo Paese. L'odierna incoerenza del nostro mix di generazione elettrica (oltre il 65% da gas) rispetto a quello medio europeo (dove il 60% del kWh elettrico è prodotto con il binomio carbone-nucleare) verrebbe a ridursi e con essa cesserebbero gli effetti penalizzanti sulla competitività delle nostre attività economiche. Chiaramente, i volumi di energia elettrica da produzione elettronucleare difficilmente potrebbero essere collocati e, conseguentemente, acquistati dai clienti finali nei mercati a pronti (spot), non foss'altro perché una centrale nucleare è caratterizzata da profili di produzione abbastanza costanti con scarsa modulabilità nelle ore del giorno per ragioni tecniche ed economiche prevalentemente legate al ritorno dell'investimento negli impianti nucleari caratterizzati da alti livelli di capitale investito. Proprio questa "rigidità" della produzione degli impianti nucleari favorisce il

collocamento dei volumi prodotti a mezzo di contratti a termine, compatibili con i mercati dell'energia, in cui l'orizzonte temporale di fornitura copre sicuramente i fabbisogni del cliente di un anno ed anche di più anni (usualmente limitati superiormente dalla prevedibilità dei fabbisogni di energia elettrica per le attività del singolo cliente e dal rischio di impegno su livelli di prezzi che non hanno un riscontro oggettivo sui prezzi dell'energia elettrica nel futuro). Dalla combinazione dei diversi profili di rischio accettabili dal produttore elettronucleare e dal consumatore di energia elettrica – di fatto il c.d. rischio mercato futuro - può scaturire una “copertura reciproca” di parte dei rischi, configurando una vera e propria opportunità di entrare in un contratto di fornitura di medio termine (*merchant clients*). Resta da risolvere la differente prospettiva temporale degli impegni fornitore-acquirente ma allo scopo possono essere sviluppate adeguate forme di contrattualistica e di garanzia (vd successivo paragrafo 5). Su quest'ultimo argomento sono in corso, anche a livello internazionale, sviluppi metodologici che consentiranno anche all'Italia la scelta di uno o più schemi per il finanziamento degli impianti nucleari attraverso gli impegni contrattuali dei clienti finali. Anche l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sta sviluppando la regolazione e la potrà definire nel corso del biennio 2011-2012, in modo da poter consentire una contrattualizzazione di medio-lungo termine adeguata per il sostegno degli impianti ad alti costi fissi come quelli elettronucleari.

- *Fornisce opportunità di crescita per industria e terziario*

In un momento di debolezza nel processo di infrastrutturazione del Paese, la filiera nucleare consentirebbe di dare impulso – anche da subito - a diverse attività a supporto della costruzione delle nuove centrali nucleari e del deposito nazionale dei rifiuti (oggi previsto all'interno di un Parco Tecnologico dove verrebbero concentrati il trattamento e la messa in deposito delle scorie e la ricerca sul trattamento dei rifiuti nucleari). Considerato l'impegno massiccio di capitali e l'intensità dei lavori collegati per la realizzazione delle centrali e delle opere connesse, si può stimare un'importante partecipazione dell'industria italiana e delle imprese di servizi a tali commesse. Oggi sono diverse centinaia le imprese italiane che si stanno qualificando o preparando alla qualificazione per la partecipazioni alle commesse nucleari. Tenuto conto degli anni (5-7) necessari alla costruzione e messa in esercizio di una nuova centrale di terza generazione avanzata e del programma di investimento che riguarderà diversi siti di produzione elettro-nucleare, è facile stimare che la riattivazione di un'industria italiana non avrà carattere episodico, bensì strutturale per almeno due decenni. Non solo: l'attivazione della qualificazione ora delle aziende fa sperare nell'arrivo delle prime commesse fra tre anni al massimo. Chiaramente questa opportunità dipende molto dalle tecnologie e dai relativi costruttori che verranno prescelti dagli operatori che si impegneranno nel nucleare, nell'ambito dei requisiti di ammissibilità delle tecnologie che verranno declinati dall'apposita delibera CIPE. In ragione di tali scelte, c'è da attendersi un diverso grado di coinvolgimento delle nostre imprese: in pratica molto dipenderà dalle strategie dei costruttori che potranno prevedere un modello “mainly import”, vale a dire che gran parte delle parti tecnologiche di valore dovranno essere progettate, realizzate ed importate in Italia e che resteranno realizzate in Italia le commesse legate alle parti non di alto valore tecnologico, l'assemblaggio, le opere civili e le parti elettromeccaniche degli impianti, ovvero un modello “country” dove il costruttore tecnologico opera una scelta ben precisa di far eseguire la progettazione di dettaglio, la realizzazione di quasi tutti i componenti nucleari e non, nonché l'assemblaggio nel Paese di installazione degli impianti.

In ogni caso, vi sarà un effetto positivo per le imprese nazionali. Atteso che il programma nazionale italiano si inserisce in una vasta filiera internazionale caratterizzata da costanza di specifiche tecniche e da volumi crescenti, l'investimento attuale delle nostre aziende consentirà anche l'accesso delle medesime ad altre commesse in impianti nucleari all'estero. Questa è più di una speranza se si considera che per la sola costruzione dei reattori nuovi in Finlandia ed in Francia, più di 50 aziende italiane sono già state coinvolte nei lavori.

- *Realizza un mix energetico bilanciato e compatibile con il territorio italiano*

Il nucleare realizza un importante bilanciamento del mix di generazione elettrica in Italia, così sbilanciato a favore della produzione con combustibili fossili. Ciò perché coglie almeno due complementarità con le filiere produttive oggi presenti. Dato per scontato che, a meno di “salti” tecnologici oggi non prevedibili, il gap che si crea a seguito della riduzione delle fonti fossili non

può essere colmato con le sole fonti rinnovabili (causa il limitato potenziale sfruttabile delle medesime), è essenziale dotarsi di una fonte “intensa” di produzione per unità di territorio oggetto di localizzazione energetica: il nucleare è l'unica fonte a presentare tale concentrazione o densità produttiva per spazio occupato. Si pensi che se in un sito potranno essere installati almeno due reattori nucleari, la capacità produttiva può raggiungere facilmente alcune migliaia di MW per sito. Inoltre, la complementarietà del nucleare con le fonti rinnovabili è anche evidente e riscontrabile quanto ad uso del territorio, specialmente in un Paese antropizzato come il nostro. Mentre le fonti rinnovabili vanno sfruttate là dove sono presenti e, per definizione, sono una fonte molto diffusa sul territorio, numerosa ma di bassa densità produttiva per unità di territorio, il nucleare è l'esatto contrario: con alcuni siti produttivi nucleari si riesce a generare volumi equivalenti a quelli delle rinnovabili sull'intero territorio nazionale. Per citare alcuni esempi di equivalenza, basti ricordare che la potenza installata dei circa 300 siti eolici è cumulativamente pari – ad oggi – a circa 5.000 MW, per un numero di ore medie di funzionamento di 1500 ore/anno, mentre per il fotovoltaico siamo a circa 2000 MW a fine 2010 per un numero di 1500 ore medie “lavorate” di 1500 ore/all'anno su più di 100.000 siti produttivi. Ciò contro qualche migliaio di MW per sito nucleare per più di 8000 ore di funzionamento sulle 8760 ore annue.

- *E' compatibile con le dinamiche di mercato*

In considerazione degli elevati investimenti necessari per le iniziative produttive nucleari, è necessario prevedere garanzie supplementari sul ritorno degli investimenti, assicurando che tali garanzie siano concesse nell'interesse del Paese e non si trasformino in un rendita per pochi operatori (produttori nucleari) a danno della collettività. Tali formule potranno prevedere il concorso della cosiddetta “domanda organizzata”, con la partecipazione di grandi consumatori energivori o loro consorzi, di aggregazioni di piccole e medie imprese sino a raggruppamenti di clienti domestici. Nel contempo, per assicurare la stabilità economico-finanziaria dell'investimento, si devono altresì prevedere schemi di uscita *soft* dei diversi consumatori, coerentemente con la loro capacità di impegnarsi nel futuro, con il subentro automatico di garanzie di “ultima istanza” eventualmente socializzate, realizzando quindi una forma di garanzia privato-pubblica, governata da meccanismi definiti dal regolatore economico del mercato quale garante del modello. Chiaramente tale tipo di garanzie, se introdotte, devono parte delle decisioni di politica energetica assunte dal Governo che ne definirà la portata, l'applicabilità e le condizioni di intervento delle stesse; il regolatore (Autorità per l'energia) dovrà invece occuparsi della sola disciplina dei meccanismi attuativi delle garanzie e della loro tenuta nel tempo a salvaguardia degli investimenti realizzati nella filiera nucleare.

- *Prevede compensazioni territoriali per famiglie ed imprese*

In considerazione del fatto che l'installazione di una nuova centrale nucleare, ferma restando la garanzia della sicurezza dell'impianto e le sue compatibilità di ogni genere verificate *ex ante* e monitorate durante l'esercizio, può comportare una importante riconversione delle attività economiche e sociali nel territorio che ospita l'impianto ed in quelli limitrofi, il D.Lgs. 31/10 prevede espressamente l'erogazione di compensazioni territoriali che vengono riconosciute a cittadini, imprese che operano localmente ed agli enti locali coinvolti nelle attività elettronucleari relativo al sito in parola. Tali compensazioni, a carico delle aziende attive nella realizzazione e nella gestione dell'impianto nucleare (produzione elettrica e Deposito nazionale) sono corrisposte con diverse modalità alla cittadinanza a valere sulla riduzione della spesa energetica o di altri servizi ed alle Istituzioni locale interessate. Tali compensazioni sono da intendersi anche come riconoscimento economico al territorio ospitante i siti nucleari per la contribuzione al raggiungimento di obiettivi generali a livello nazionale (es. diversificazione energetica, sostenibilità ambientale, etc.) tramite l'utilizzo di uno specifico territorio. Il sistema di compensazioni territoriali, poiché è modulato in termini di intensità sui diversi Comuni circostanti il sito nucleare potrebbe, in casi virtuosi, originare una sorta di competizione fra territori vicini, ammesso che essi siano equipollenti dal punto di vista dei requisiti generali di idoneità per l'installazione di nuove centrali elettronucleari, per aggiudicarsi la collocazione degli impianti nella propria giurisdizione.

Le compensazioni territoriali, comunque, non riducono in alcun modo le problematiche di installazione sul territorio nazionale dei nuovi siti di produzione elettro-nucleare. Al riguardo occorre che siano risolte nella maniera più seria e garantista possibile e secondo i migliori

standard della scienza e della tecnica oggi vigenti le criticità ed i vincoli in materia di localizzazione sul territorio, di opzioni tecnologiche, di impatto ambientale e paesaggistico e di sicurezza per la salute dei cittadini. Il c.d. *siting* sul territorio dei nuovi impianti nucleari (e del Deposito nazionale per la sistemazione dei rifiuti radioattivi, dei materiali nucleari irraggiati e per lo smantellamento degli impianti a fine vita) non è problematica di poco conto e la sensibilità diffusa a livello di società civile non si presenta - ad oggi - caratterizzata da un'opinione prevalente e da un livello di consapevolezza dei cittadini tale da poter affermare con certezza la propensione o l'avversità della popolazione alla scelta del reingresso nel nucleare operata dal Governo. Al proposito, è essenziale che la prevista Campagna di informazione e di trasparenza che dovrà essere caratterizzata da oggettività delle argomentazioni e terzietà rispetto agli interessi di parte possa partire da subito, rappresentando l'indispensabile precursore di ogni altra iniziativa concreta sul nucleare. Oltre a riguardare i legittimi interessi dei cittadini, il processo di *siting* coinvolge praticamente l'intero comparto istituzionale a livello statale, regionale e locale secondo le disposizioni del Titolo V della Costituzione, così come novellata nel 2001. Non solo: sono stati previsti organismi aggiuntivi a tutela degli interessi generali appena richiamati proprio per rafforzare il presidio istituzionale sui medesimi. In quest'ottica i compiti e le funzioni della costituenda Agenzia per la sicurezza nucleare, unica autorità nazionale responsabile per la sicurezza nucleare e la radioprotezione, assumono un ruolo centrale a garanzia della serietà di approccio per il rilancio del nucleare in Italia.

- *Consente di ottenere una valenza geopolitica per il futuro*

La tendenza delle prossime decadi è quella in cui potrebbe prevalere una intensa de-occidentalizzazione o de-europeizzazione dei valori e della cultura in genere a favore dell'emersione delle caratteristiche generali di altre zone del globo. Se venisse verificata l'attuale aspettativa che vede l'affermarsi di un nuovo mondo multi-polare e più interdipendente è evidente che per l'Italia è essenziale affrancarsi da "servitù energetiche" troppo significative che si tramuterebbero inevitabilmente in debolezza politica. La differenziazione energetica grazie al nucleare è la sola risposta che possiamo mettere in campo. Non ci si dovrebbe trovare, a causa della dipendenza energetica che sperimentiamo oggi, in posizione tale da non poter decidere le politiche estere in funzione dei soli interessi del Paese. In tale ottica, per il nostro Paese è anche essenziale rientrare nella *governance* mondiale dei Paesi che possano sedersi ai tavoli delle vertenze più importanti a livello globale. Molti sono i temi nei quali oggi non siamo coinvolti o solo marginalmente: dalle trattative per la soluzione politica del programma nucleare iraniano, alla partecipazione a pieno titolo nei programmi di controllo sulla proliferazione nucleare mondiale, alla ricerca sui nuovi tipi di energia elettrica da fonte nucleare (IV generazione e fusione). In buona sostanza, se si vuole che la dimensione "energia" non sia una variabile esiziale per il futuro dell'Italia, occorre prevederne oggi i probabili sviluppi e prepararsi per tempo: il nucleare costituisce una componente essenziale e va intrapreso oggi.

3.1.5. Politica regionale, 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 9 miliardi per l'intero periodo di programmazione.

Di questi, circa 4 miliardi sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica. Gli interventi avviati sono rivolti soprattutto all'efficientamento e al risparmio energetico. 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. Oltre all'attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria per agevolare l'accesso al credito delle imprese del settore che hanno costituito una parte consistente delle spese sostenute al 2009, l'attuazione si è concentrata in prevalenza su interventi di risparmio energetico negli edifici pubblici (soprattutto strutture sanitarie e scolastiche), efficientamento della pubblica illuminazione e

incentivi alla produzione di energia rinnovabile. Nell'area della Competitività, sono state anche finanziate anche reti per il riscaldamento e/o raffrescamento e impianti di cogenerazione ad alto rendimento. Nelle regioni del Mezzogiorno, infine, è prevista l'attivazione di 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, ad una riduzione significativa di emissioni di gas ad effetto serra al 2020, pari a 5-7 milioni di tonnellate di CO2 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 di interventi destinati a favorire la fruibilità, in un'ottica di tutela attiva, l'accessibilità ed 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 una economia basso impatto ambientale e orientata alla qualità. Le risorse finanziarie complessive ammontano a oltre 861 milioni; ad oggi la gran parte degli interventi ha privilegiato le attività di promozione delle risorse esistenti per una spesa pari a 11 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.

3.2. *Capitale umano*

Con specifico riguardo alla valorizzazione del capitale umano, le riforme attuate – quella scolastica – e quelle in corso di attuazione – quella universitaria – si collocano entrambe nel quadro complessivo di interventi strutturali pluriennali, coerenti con gli obiettivi europei.

Le riforme del settore educativo, che si sostanziano in misure di sistema, contemperano, infatti, 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.

Questo processo sta determinando per la scuola al contempo una riforma dei curricula e una razionalizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, con un riallineamento alla media europea del rapporto studenti/insegnanti.

Va inoltre evidenziato che le riforme in corso intendono valorizzare i processi di apprendimento, facilitando il passaggio da una scuola basata prevalentemente sulla trasmissione delle conoscenze ad una fondata sull'acquisizione di competenze all'interno di un percorso di apprendimento continuo.

Alcuni elementi trasversali caratterizzano, complessivamente, i processi di riforma in atto nella scuola:

- Promozione di una più diffusa cultura della valutazione e integrazione della valutazione nei processi innovativi a sostegno della qualità dell'offerta formativa;
- Valorizzazione dell'offerta formativa nell'area dell'istruzione tecnica e professionale attraverso il rilancio e la qualificazione della cultura tecnica e la riduzione del mismatch (disallineamento tra domanda e offerta di lavoro);
- Riequilibrio delle disparità territoriali attraverso azioni di sistema mirate all'accrescimento delle competenze di base (capacità di lettura, matematica e scienze) e all'abbattimento del tasso di dispersione scolastica nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza attraverso il PON scuola-programmazione 2007-2013;
- Piano speciale per la Scuola Digitale, mirato a un miglioramento degli ambienti di apprendimento attraverso l'utilizzo costante e diffuso delle tecnologie;
- 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, che va a colmare una carenza storica nell'offerta formativa del nostro Paese. Il sistema è caratterizzato dal concorso di una pluralità di soggetti (scuola, formazione professionale, università, impresa) che operano in modo integrato in tutte le fasi, dalla progettazione alla realizzazione di progetti formativi;

- Valorizzazione del rapporto di partenariato con il territorio attraverso specifici Protocolli d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali.

Gli **obiettivi nazionali** in tema di **abbandoni scolastici** sono del 17.9% al 2013, del 17.3% al 2015 e del 15-16% 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, ad esempio attraverso la riforma della scuola secondaria di cui si è detto. I valori obiettivo tengono altresì conto degli sforzi aggiuntivi supportati nel periodo 2007-2013 sia dai fondi strutturali che 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. Sugeriamo 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.

Al riguardo, sono stati definiti indicatori di efficienza/costo e di efficacia/costo correlati sia a regole dimensionali che a requisiti per assicurare la qualità. Il finanziamento delle risorse sarà progressivamente correlato a parametri correlati alla performance e al merito.

L'impianto complessivo della riforma in corso di finalizzazione, nel porsi come obiettivo prioritario l'innalzamento della qualità della formazione superiore, intende altresì contribuire al raggiungimento dell'obiettivo europeo dell'innalzamento del numero dei laureati.

Gli **obiettivi nazionali** in tema di **istruzione terziaria o equivalente** sono del 22.3% al 2013, del 23.6% al 2015 e del 26-27% al 2020. I valori per il 2013 e il 2015 si basano anche in questo caso sulle politiche correnti che mirano a rinforzare e integrare i sistemi di istruzione e apprendimento sia a livello centrale che locale, per fornire ai lavoratori le competenze necessarie sul mercato del lavoro. Come per l'obiettivo degli abbandoni, il valore al 2020 ha un grado di approssimazione maggiore e richiederà una revisione al 2015.

3.2.1. Politica regionale e Istruzione

Gli investimenti totali dedicati all'istruzione (circa 4,3 miliardi di euro) sono tesi a rafforzare le competenze e a migliorare la qualità dei sistemi di 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 di istruzione e di formazione per sviluppare l'occupabilità e aumentarne la pertinenza rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, sia a misure volte a diminuire l'abbandono scolastico e ad aumentare la partecipazione all'istruzione. Poco meno di 500 milioni sono investiti per le infrastrutture dedicate all'istruzione. Al centro della strategia di intervento vi è il miglioramento dei livelli di apprendimento e delle competenze chiave.

Gli interventi promossi dai Programmi nazionali in questo ambito (1,6 miliardi di euro) sono diretti a: i) migliorare le dotazioni tecnologiche e i laboratori multimediali nelle scuole del primo e del secondo ciclo e nei Centri territoriali permanenti, e a realizzare nuovi laboratori per il miglioramento delle competenze chiave (matematiche, scientifiche e linguistiche) con 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; ii) migliorare l'apprendimento delle scienze e delle tecnologie, 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, (con una spesa complessiva attuale pari a 690 milioni), 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.

I Programmi Regionali (2,7 miliardi di euro) si affiancano, in maniera complementare, all'azione svolta dai Programmi Nazionali Fesr e Fse. Nello specifico, l'intervento delle Regioni si concentra, sull'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana (ad esempio trasporti pubblici, servizi di mensa, messa in sicurezza degli edifici, connessione alle reti TIC) e su attività dedite a: a) l'integrazione e il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, b) l'innalzamento dei livelli di apprendimento e di competenze, c) l'aumento della partecipazione ad opportunità formative di base ed 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 di euro 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 di iscrizione e di frequenza a dottorati di ricerca e a master universitari). con interventi già avviati (558 milioni di euro) 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 di euro (238 milioni dal Programma Nazionale "Ambienti per l'Apprendimento" e la restante parte del Programma Regionale Sardegna) per azioni dedicate a migliorare la qualità dell'istruzione grazie allo sviluppo della società dell'informazione nel settore scolastico (i.e. dotazioni tecnologiche nelle scuole e nei laboratori multimediali, diffusione cablaggio e reti, registro elettronico, etc) e dunque computati negli investimenti della "ricerca & innovazione".

Per quanto attiene la correlazione tra le misure previste ed il raggiungimento dei target nazionali in linea con gli obiettivi europei, si evidenzia che, relativamente all'abbattimento del tasso di abbandoni scolastici oltre alle risorse correlate all'utilizzo dei fondi strutturali europei, tutta la riforma del sistema di 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.

3.3. *Ricerca e innovazione*

La struttura produttiva del nostro Paese, basata su una prevalenza di piccole e medie imprese (PMI), è esposta alle sfide sia della competizione globale di prezzo nelle produzioni nazionali di tipo tradizionale (tessile, abbigliamento, calzature, legno-arredo-casa, meccanica leggera, prodotti agroindustriali), sia alla 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 volto all'innalzamento della qualità dei prodotti e dei processi, tutelandolo per questa via anche da tentativi di concorrenza sleale.¹¹

Se per il Paese la qualità dei prodotti più che il loro prezzo, costituisce il vantaggio competitivo su cui puntare, la promozione dell'innovazione, della ricerca e sviluppo e la capacità di attivare meccanismi efficaci di trasferimento tecnologico, indirizzati soprattutto alle PMI, sono cruciali per preservare e migliorare la posizione delle imprese italiane sui mercati globali. Inoltre, una politica per l'innovazione coerente con le caratteristiche del sistema produttivo nazionale implica dunque anche il supporto alla creatività e al design, avendo a riferimento un concetto più ampio della sola innovazione basata sulla scienza e sulla tecnologia.

In considerazione del tessuto di imprese di piccole dimensioni peculiare della realtà italiana, l'azione di policy intende 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 della effettiva domanda di innovazione, ma anche delle aree trasversali da cui emergono nuovi bisogni da soddisfare con soluzioni innovative, come nel caso dello sviluppo sostenibile e delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione e dal cambiamento climatico.

¹¹ Si veda al proposito anche il par. 2.

Per la ricerca, il finanziamento delle attività - ivi compresa la ricerca di base - è sempre inserito nel contesto di una filiera omogenea e coerente ed inquadrato in una struttura di *governance* che ne verifica l'impatto in ciascuno dei momenti critici del ciclo di implementazione.

L'apporto pubblico alla spesa in ricerca è pari allo 0,56% del PIL. il miglioramento sia quantitativo che qualitativo di questo apporto, anche diversificando strumenti, modalità di intervento e fonti di copertura, concorrerà al perseguimento **dell'obiettivo minimo di spesa complessiva, pubblica e privata, dell'1,53 % del PIL al 2020.**

I principali strumenti che il Governo intende attuare sono:

- approvazione ed attuazione del Programma Nazionale della Ricerca, con l'obiettivo di allineare la spesa italiana per la ricerca alla media europea, mediante la realizzazione delle Azioni previste e dei Progetti-Bandiera identificati con il contributo della comunità scientifica ed imprenditoriale;
- attuazione e massimizzazione dell'impiego 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, nonché per il rafforzamento della dotazione scientifica;
- azioni-cardine e progetti-bandiera, ovvero progetti di carattere strategico;
- reintegrazione del Fondo di Finanziamento degli Enti di Ricerca, collegata alla necessità di accompagnare adeguatamente il processo di riforma degli Enti Pubblici di Ricerca avviato con il decreto attuativo della legge – delega n. 165/2007 (D. Lgs. n.213/2009). In particolare l'obiettivo è quello di ottenere la reintegrazione del taglio di circa 100 milioni di euro applicato nell'esercizio finanziario 2009 ed in quello corrente, nonché un adeguato incremento della dotazione ai fini di una gestione ottimale del nuovo sistema di finanziamento degli enti di ricerca che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2011, e che prevede la ripartizione di una quota pari al 7% del fondo (crescente negli anni successivi) sulla base di valutazioni di carattere "meritocratico" tra gli enti medesimi;
- istituzione, nell'ambito del predetto FOE, di una specifica riserva destinata alla costituzione di un parco-progetti della ricerca, suscettibile di incremento per mezzo dell'apporto di privati, di istituzioni e Fondazioni bancarie;
- rifinanziamento del Fondo per l'Innovazione e la Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) nella misura di 500 milioni di euro per anno, per alimentare gli strumenti di incentivazione della ricerca di base ed industriale (bandi FIRB, PRIN, Legge 297 anche per lo sviluppo di nuova impresa), ed in particolare per fare fronte alla forte ed accertata domanda di investimenti in ricerca e sviluppo, soprattutto nelle aree più industrializzate del Paese, per necessità di riconversione e riqualificazione industriale;
- nell'ambito del sostegno alla ricerca di base, la previsione ed esperimento di appositi bandi per il finanziamento di progetti di eccellenza promossi da giovani ricercatori;
- accesso alle disponibilità della legge-obiettivo, accresciute dalle economie e rinvenienze della programmazione 2000-2006, per il co-finanziamento di infrastrutture e piattaforme tecnologiche, finalizzate alla diffusione della conoscenza e alla erogazione di servizi ad alto contenuto di innovazione (in coerenza con la cosiddetta GRID-economy) ;
- ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatici, in particolare per le piccole e medie imprese. Si pensa di proporre un intervento analogo a quello previsto dal d.l. 78/2009, riservato agli investimenti in impianti e macchinari . Anche il credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo, per il quale la legge 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria per il 2009) ha reso spendibili ulteriori risorse, potrà essere utilizzato come meccanismo automatico di sostegno agli investimenti per l'allargamento del capitale di conoscenze delle imprese, soprattutto di piccole dimensioni.
- potenziamento del ricorso al contributo in conto interessi, anche mediante l'utilizzo del fondo di rotazione della Cassa Depositi e Prestiti. E' allo studio una semplificazione delle procedure di accesso , che permetta – anche attraverso la partecipazione pubblica ad un fondo di garanzia - il tempestivo accesso al credito da parte delle imprese; (il contributo in conto interessi, così come il credito d'imposta, produce un significativo effetto-leva sul capitale privato);
- rafforzamento in chiave anticiclica del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui alla Legge 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, come il Fondo Nazionale per l'Innovazione indirizzato ai progetti innovativi delle PMI basati su brevetti;

- bandi annuali per il sostegno alla diffusione della cultura scientifica e per la contribuzione al funzionamento di enti privati di ricerca;
- prosecuzione dei Progetti di Innovazione Industriale, di cui all'art.1, comma 842 della legge n.296/2006, per sostenere programmi di ricerca industriale e innovazione volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi da immettere sul mercato in tempi brevi e riguardanti le 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 di imprese, strumento che consente alle** piccole e medie imprese di dar vita a collaborazioni anche tecnologiche per superare le difficoltà, legate alla piccola dimensione, ad investire maggiormente in ricerca e sviluppo allo scopo di rafforzare la competitività sui mercati nazionali e internazionali.
- I Contratti di innovazione tecnologica, nel prossimo triennio, potranno favorire lo sviluppo della ricerca e l'innovazione delle 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.
- I nuovi Contratti di Sviluppo, volti a finanziare iniziative imprenditoriali di impatto socio-economico rilevante, sono basati su un procedura a sportello, più snella, con certezza nei tempi e nella disponibilità di risorse finanziarie necessarie alla concessione delle agevolazioni. I settori di intervento risultano ampliati rispetto allo strumento del contratto di programma, prevedendo in particolare l'ammissibilità di iniziative nei settori del turismo e del commercio.

Sono stati inoltre recentemente pubblicati tre bandi per un importo di 500 milioni di euro 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 delle produzioni di biotecnologie e lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico.

Infine, nuova attenzione, come richiesto anche dalla Commissione nell'ambito della Comunicazione "Unione per l'Innovazione" recentemente adottata, verrà rivolta a strumenti che agiscono da lato della domanda quali il *public procurement* per l'innovazione.

Dal lato del personale della ricerca, il disequilibrio esistente fra uomini e donne in questo campo rappresenta un ostacolo rilevante al raggiungimento dell'obiettivo di una crescita della competitività europea. Sebbene la scienza non sia più una prerogativa esclusivamente maschile, continua ad esistere per le donne una forte segregazione, sia orizzontale che verticale, e solo una quota minima delle posizioni apicali nel mondo della ricerca è occupato da donne. Portare al 25% la presenza delle donne nelle posizioni di responsabilità nel settore della ricerca, così come indicato dall'UE, consentirebbe di fare un importante passo in avanti sulla via di un reale coinvolgimento femminile nei processi decisionali di tutti i tipi. Con tale finalità, nel settembre 2010, il Ministero per le Pari Opportunità ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, hanno firmato un Protocollo di intesa che mira a promuovere ed assicurare l'attuazione di politiche di pari opportunità a tutti i livelli 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. Il protocollo istituisce un apposito 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.

3.3.1. Infrastrutture a banda larga veloce ed ultraveloce

In linea con gli obiettivi dell'Agenda Digital Europe, sono in corso di realizzazione progetti per lo sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione (NGAN), permettendo quindi l'accesso ad internet ultraveloce (con velocità superiori ai 100 mb/s) ad almeno il 50 per cento della popolazione.

Il progetto definisce un modello di co-investimento, unendo gli sforzi di tutti gli stakeholders: Governo, Regioni, investitori istituzionali, regolatori nazionali e, naturalmente, operatori telecom. L'approccio

intende promuovere lo sviluppo delle NGN, attraverso interventi volti a favorire la competizione tra gli operatori di telecomunicazione e lo spostamento dell'attenzione dalle reti alle infrastrutture. In tale contesto si mira a realizzare una infrastruttura comune che abbia come massimo comune denominatore: cavi, condotti, fibre spente, cablaggi verticali, apparati ottici, ecc.. Su tale infrastruttura ciascun operatore potrà/dovrà quindi dispiegare la propria rete.

La mediazione del Ministero dello Sviluppo Economico è volta a garantire la realizzazione del progetto con la massima efficienza e ottimizzazione delle risorse; sebbene vi sia la possibilità di utilizzare fondi pubblici (in particolare a finanziamenti europei) 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 e mobile. Con tali finalità ha emanato le leggi 133/2008, 69/2009 and 40/2010 che mirano a facilitare, sia a livello procedurale sia amministrativo, il dispiego delle nuove reti.

Parallelamente, il Governo italiano sta completando il piano per eliminare il digital divide entro il 2013 e ha avviato una serie di misure per incentivare l'uso di internet, nonché per incrementare l'offerta e la domanda di servizi digitali della Pubblica Amministrazione.

3.3.2. Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione.

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

L'avanzamento complessivo degli interventi al 31 dicembre 2009 evidenzia un livello di spesa pari al 10 per cento delle risorse programmate, con percentuali più elevate per gli interventi di sviluppo dell'imprenditorialità innovativa e del capitale umano, principalmente nell'area Competitività Regionale e Occupazione.

Per la domanda di ricerca e innovazione, l'attuazione si sta concentrando in particolare sul finanziamento degli investimenti in ricerca e innovazione da parte delle imprese, anche attraverso il sostegno alla nascita di imprese innovative. La partecipazione da parte delle imprese agli specifici bandi promossi in attuazione del Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Competitività e dei Programmi Regionali (CONV e CRO) è stata molto elevata, segnalando la forte domanda sul territorio. I progetti avviati sono concentrati prevalentemente nei settori agroalimentare, ambiente, aerospazio, biotecnologie, energia, ICT, nuovi materiali e salute dell'uomo. E' in questo ambito che è stata avviata l'attuazione dei tre Progetti di Innovazione Industriale (Industria 2015) "Efficienza Energetica", "Mobilità Sostenibile" e "Made in Italy".

Al fine di identificare le aree tecnologico-produttive più promettenti sulla base delle singole specificità territoriale, nell'ambito del PON è stata promossa una "analisi fattuale" sulla base della quale sono state delineate le priorità di intervento.

Gli interventi volti al rafforzamento del sistema dell'offerta di ricerca e al trasferimento tecnologico, attraverso l'infrastrutturazione di centri di ricerca, poli tecnologici, tecnopoli, laboratori pubblico privati, presentano un avvio più lento, a causa di una *governance* complessa che prevede accordi tra soggetti ed istituzioni diverse, nonché una fase di selezione e valutazione preliminare all'avvio delle attività. L'obiettivo è la creazione di reti sul territorio in grado di connettere la ricerca pubblica e la ricerca privata, il mondo delle imprese con il mondo della ricerca, mettendo a disposizione competenze, esperienze e servizi. Tra gli interventi avviati nell'ambito dei programmi regionali, si segnalano: 13 Poli di Innovazione in regione Piemonte, incentrati su ambiti settoriali specifici; 10 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 di integrazione e gestione dei servizi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico. Gli interventi per l'attuazione di tali poli di innovazione si concentrano nei settori agroalimentare, energia, ICT e sistemi avanzati di produzione. Lo

stesso PON Ricerca e Competitività rafforza l'offerta di ricerca, attraverso un bando ancora in avvio, supportando lo sviluppo dei distretti tecnologici e dei laboratori pubblico-privati.

Per quanto riguarda la società dell'informazione, l'attuazione è prevalentemente concentrata nell'area della Convergenza, si è orientata prioritariamente alla diffusione della banda larga e all'incremento delle dotazioni tecnologiche nelle scuole e per la valorizzazione del patrimonio culturale, nonché per il controllo del territorio ai fini della sicurezza. La PA ha avviato iniziative per lo sviluppo della cooperazione applicativa nell'interscambio dei dati pubblici e il miglioramento dei sistemi informativi della PA.

Sconta un sensibile ritardo invece l'avvio degli interventi rivolti al settore delle ICT o alla diffusione delle ICT nelle imprese per l'innovazione aziendale.

3.4. *Il mercato del lavoro*

3.4.1. Il contesto evolutivo e gli impegni in materia di occupazione

L'Italia ha individuato gli obiettivi nazionali in materia di occupazione e lotta alla povertà al 2020, che vengono ora meglio precisati. Per quanto attiene all'occupazione l'obiettivo 2020 si posiziona in un intervallo tra il 67% e il 69%. L'obiettivo programmatico di un tasso di occupazione del 75% per la popolazione dell'Unione in età 20-64 anni è oltre 13 punti percentuali superiore al valore registrato dall'Italia nella media del 2009 (61,7%). Nella fissazione del target nazionale si è dunque tenuto conto del basso livello di partenza dell'indicatore e dell'esigenza di conseguire concreti miglioramenti anche sul fronte della produttività. L'identificazione di questo obiettivo dipenderà ovviamente anche dall'intensità della crescita. In termini di posti di lavoro, l'obiettivo si traduce in un aumento dell'occupazione nel periodo 2010 - 2020 di 1,6-1,8 milioni di unità. Per conseguirlo saranno decisivi interventi generali e mirati.

Tra le azioni riformatrici hanno rilevanza l'adeguamento del quadro di regolazione (ddl "collegato lavoro" e piano triennale del lavoro adottato dal Governo a luglio), la manutenzione del sistema degli ammortizzatori sociali, l'utilizzo più efficiente delle risorse che saranno comunque limitate. La formazione, in ragione del suo rilievo strategico, continuerà ad essere oggetto di intervento sia per quanto riguarda i modi che i contenuti, in maniera da essere più aderente alla domanda di competenze delle imprese. 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.

Un impegno importante è quello che riguarda il Mezzogiorno. Il grafico che segue mostra che se per 3 regioni del Nord il traguardo europeo è a portata di mano e per altre quattro (sempre del Centro Nord) è già raggiunto l'obiettivo del 67%, il divario del Mezzogiorno, preso nel suo complesso resta elevato (14 punti percentuali in meno in Abruzzo, quasi 30 in Campania). Per conseguire significativi incrementi occupazionali occorre coniugare crescita economica con un mix di politiche coordinate ed interventi specifici con particolare riguardo alle donne ed ai giovani.

3.4.2. Le politiche

Confrontati con la crisi economica Governo, Regioni e Parti sociali hanno cercato (con due differenti accordi dedicati alla gestione degli ammortizzatori sociali e al rafforzamento della formazione) di contenerne l'impatto sociale. 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, l'utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie disponibili e la valorizzazione della bilateralità sono innovazioni efficaci già nel breve termine che preparano un diverso e ancora più efficace assetto degli ammortizzatori sociali.

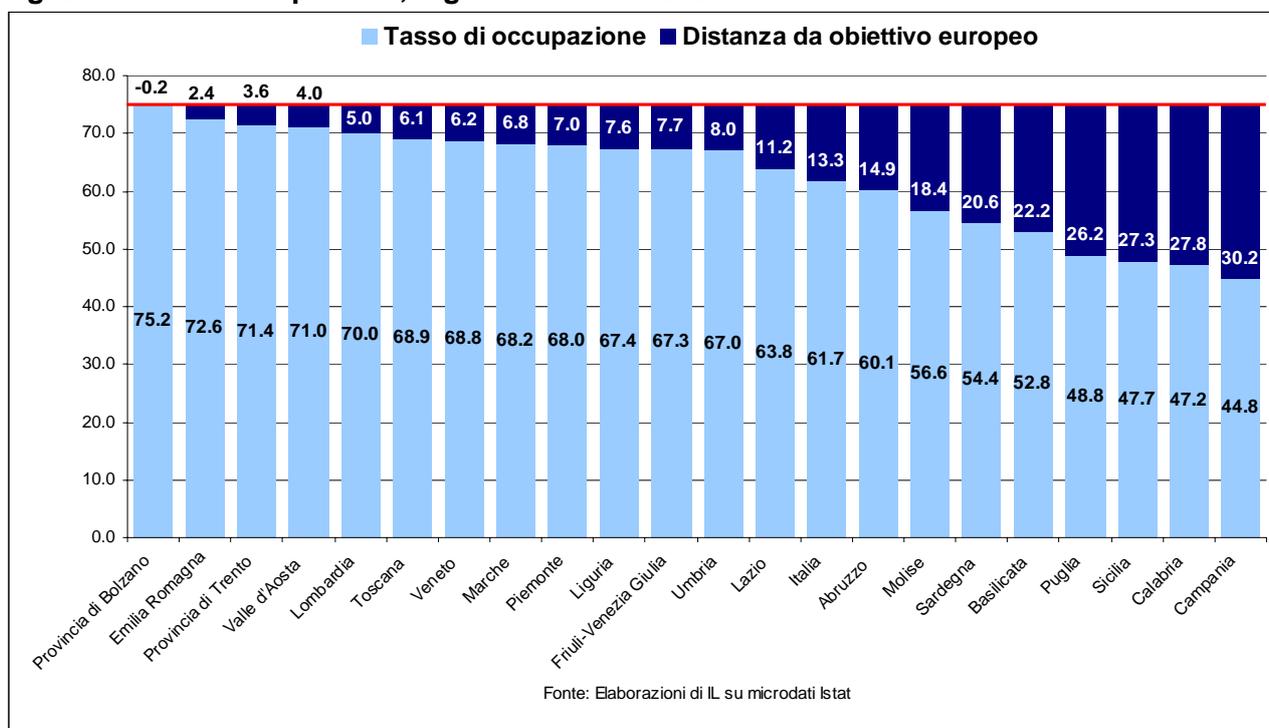
Nell'estate 2010 è stato varato il **Piano triennale per il lavoro** che individua tre priorità:

- la lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro. Il Governo intende perseguire questi obiettivi con un'azione di vigilanza selettiva; modifiche delle regole vigenti per accrescerne

l'efficacia; la valorizzazione di istituti (lavoro intermittente, lavoro accessorio) che hanno dato buona prova nella fase recente;

- il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà. Le azioni chiave sono la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata¹² (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività¹³, la valorizzazione della bilateralità nella gestione dei servizi per il lavoro;
- lo sviluppo delle competenze per l'occupabilità ed il reimpiego. Le azioni chiave sono un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure, la valorizzazione dell'azienda come luogo di formazione, l'istituzione della figura del valutatori indipendenti, la ricerca di un maggiore raccordo tra sistema formativo e esigenze del sistema produttivo, il rilancio dell' apprendistato e dei tirocini. 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.

Fig. 5 – Tassi di occupazione, regioni italiane - 2009



All'interno della strategia generale per l'occupazione **l'incremento del tasso di occupazione delle donne** riveste un ruolo chiave¹⁴. Il Governo ritiene che occorra agire sul versante delle convenienze, prevedendo incentivi mirati all'assunzione nel Mezzogiorno¹⁵ senza trascurare gli interventi per la conciliazione fra lavoro e vita privata. **Il Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del**

¹² La riforma del modello contrattuale e la detassazione dei premi di risultato dovrebbero accrescere il numero d'impresе in cui si stipula il contratto di secondo livello e innalzare il livello di produttività;

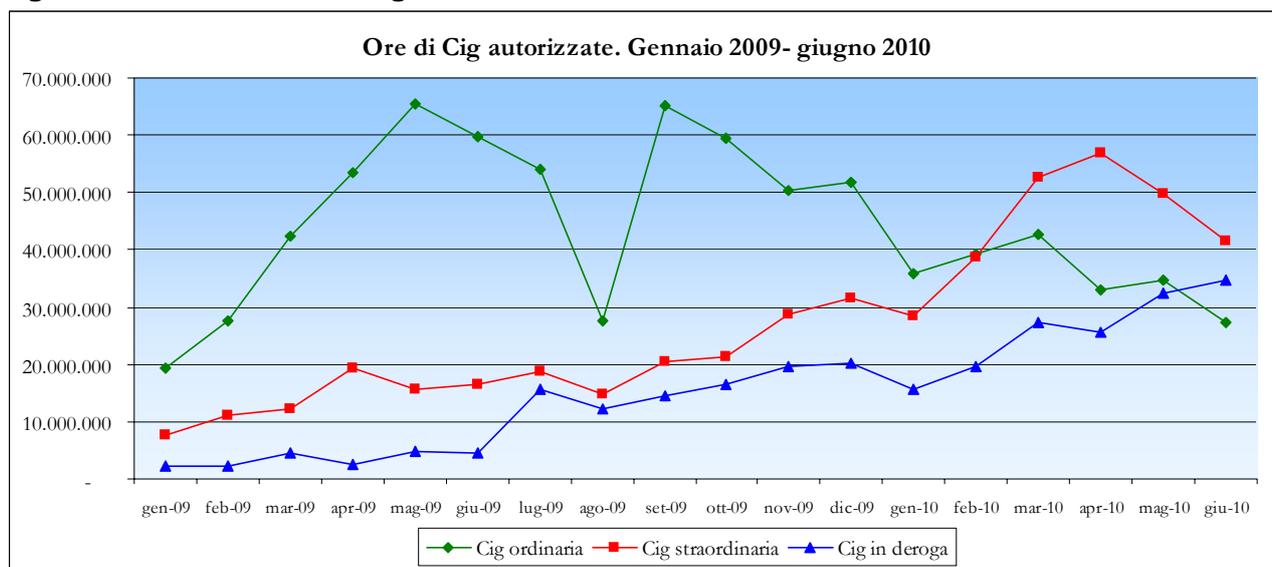
¹³ sarà gradualmente ampliata la platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e di una tassazione agevolata dei redditi correlati a criteri di maggiore competitività delle imprese, inclusi gli utili di bilancio, sulla base della contrattazione aziendale o territoriale

¹⁴ L'analisi dei flussi recenti del mercato del lavoro mostra che la *performance* delle donne (in termini di dinamica) tende ad essere migliore anche nella crisi in corso di quella dei maschi;

¹⁵ I contratti d'inserimento potrebbero essere una misura chiave per la promozione dell'occupazione delle donne ma la parte incentivante del dispositivo di cui all'art.59 del DLGS 276 del 2003 è inibita dal regolamento comunitario 800 del 2008. La questione è stata già sollevata dall'Italia a Bruxelles al fine di concretizzare una fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno.

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 lavoro¹⁶. 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 nella Pubblica Amministrazione. La misura dovrebbe favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'allungamento delle loro carriere nel comparto. Ad 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 di interventi, a livello centrale e locale, finalizzati a favorire la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro nonché a potenziare i meccanismi e gli strumenti che consentano alle donne la permanenza o il rientro ed il reinserimento nel mercato del lavoro¹⁷.

Fig. 6 – Dati sulla Cassa integrazione. Fonte: INPS



Un serio ostacolo all'incontro tra domanda ed 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 ha promosso un nuovo sistema per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, denominato Cliclavoro e fondato sulle capacità della rete internet di essere al servizio delle politiche attive del lavoro. Un altro aspetto chiave è la subordinazione della prestazione di sostegno al reddito erogata

¹⁶ Lo stanziamento di 40 milioni di euro è stato destinato a:

- sostegno alla creazione di nidi familiari attraverso l'esperienza delle cosiddette "tagesmutter" (mamme di giorno), ossia donne che ospitano a pagamento i bambini in casa loro; un'esperienza già avviata con successo in alcune regioni del nord; (10 meuro);
- creazione di albi di badanti e baby sitter, italiane e straniere, appositamente formate (4 meuro);
- voucher destinati all'acquisto di servizi di cura in strutture come ludoteche e centri estivi (12 meuro);
- interventi a sostegno di cooperative sociali che operano per la conciliazione in contesti svantaggiati (6 meuro);
- telelavoro femminile (4 meuro);
- percorsi formativi di aggiornamento destinati a lavoratrici che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di allontanamento (4 meuro);

¹⁷ Per l'attuazione del Piano sono stati stanziati 40 milioni di euro con le seguenti finalità:

- creazione o implementazione di nidi, nidi famiglia, servizi e interventi similari (tagesmutter, educatrici familiari o domiciliari, ecc.) definiti nelle diverse realtà territoriali;
- favorire il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale tramite percorsi formativi e di aggiornamento, acquisto di attrezzature hardware e pacchetti software, attivazione di collegamenti ADSL, ecc.;
- erogazione di voucher per l'acquisto di servizi di cura offerti da strutture specializzate (nidi, centri estivi, ludoteche) o in forma di "buoni lavoro" per prestatori di servizio (assistenza domiciliare, pulizia, pasti a domicilio);
- sostegno a modalità di prestazione di lavoro e tipologie contrattuali facilitanti o family-friendly come banca delle ore, telelavoro, part-time, programmi locali dei tempi e degli orari, ecc;
- sostegno ad altri eventuali interventi innovativi e sperimentali proposti dalle Regioni e dalle Province autonome.

al lavoratore al suo comportamento attivo (accettazione di un'offerta di lavoro congrua, partecipazione a politiche attive) insieme alla qualità degli operatori, la strutturazione di reti territoriali di servizi pubblici e privati per il lavoro. Saranno implementate azioni ed accordi Stato-Regioni, anche finalizzando specificamente risorse di Fse sulla base di Linee guida condivise. Una specifica linea di attività, verrà dedicata alla realizzazione di rilevazioni ricorrenti dei fabbisogni professionali di competenze su base territoriale e settoriale (sinergie con *New Skills for New Jobs*) sostenute da una cabina di regia nazionale, a partire da un ampliamento su base provinciale del programma 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 ed 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. Contemporaneamente, la modesta domanda da parte delle imprese – specie le piccole e piccolissime- di personale laureato, di ricercatori e tecnici ad alta specializzazione e la presenza di *skills mismatch* richiedono un forte sforzo complessivo per l'innalzamento della qualità e dell'innovazione produttiva, i cui effetti sui livelli occupazionali potranno essere di forte impatto, anche se nel medio-lungo periodo. In sintonia con le due iniziative farò “*New skills for new jobs* e *Youth on the move* verrà 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 di inserimento, il rilancio dei corsi di istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS) e dei contratti di apprendistato della legge Biagi, privilegiando l'apprendimento nella impresa, la rivisitazione degli stage, l'accreditamento di ‘valutatori’ indipendenti in grado di certificare le effettive competenze dei lavoratori comunque acquisite. Sulla base di accordi di formazione e lavoro verrà sostenuto il rientro anticipato dei cassintegrati. Le politiche attive del lavoro, compresa la promozione degli apprendistati per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e 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.

3.4.3. Politica regionale, lavoro e 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 ammontano a circa 7,4 miliardi di euro: 3,5 dedicati all'obiettivo lavoro e occupazione e 3,9 miliardi per l'inclusione sociale. In quest'ultimo ambito, circa 2,4 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 di 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 attualmente attivati sul fronte del lavoro e occupazione (961 milioni di euro) sono per lo più volti all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro ed in seconda istanza ad azioni di ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Mentre, sul fronte degli interventi attivati nel campo dell'inclusione sociale (376 milioni di euro), essi sono volti a realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio¹⁸ 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.

Oltre a quanto sopra menzionato, circa 300 milioni sono destinati alla realizzazione di servizi sanitari on-line (*e-health*, telemedicina e tele assistenza) e alla diffusione delle nuove tecnologie domotiche a favore di categorie svantaggiate (anziani, diversamente abili), mentre ulteriori risorse sono state destinate a 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.).

3.5. Il contesto della povertà¹⁹

Guardando agli indicatori che concorrono a definire **l'area della povertà** i dati mostra che la situazione italiana non si discosta molto dalla media dell'Unione. Il primo indicatore, il tasso di persone a rischio di povertà supera di due punti percentuali la media europea. Per quanto riguarda questo indicatore un obiettivo programmatico congruo per l'Italia potrebbe essere fissare un valore compreso tra l'attuale media europea a 27 (17%) e la media dell'area euro (16%), impegnandosi ad una riduzione di 2-3 punti percentuali in dieci anni. Il Governo è convinto che per ridurre l'area della povertà occorra promuovere l'inserimento/reinserimento al lavoro rimodulando la spesa a beneficio dei target di popolazione con i tassi più alti di povertà²⁰. Il secondo indicatore (tasso di deprivazione) vede l'Italia posizionarsi sulla media europea (9%). Appare dunque alla portata dell'Italia una riduzione al 7-8% nel decennio. Il terzo indicatore, relativo ai *jobless households*, colloca l'Italia nella media europea (10,4%) e potrebbe essere ridotto nel 2020 attorno al 7-8%.

Tav. 7 – indicatori di povertà

	EU-27	Italia
Obiettivo di riduzione della povertà entro il 2020	20.000.000	2.200.000
Rischio di povertà dopo prestazioni sociali (2008)	16,5	18,7
Indicatore di grave deprivazione materiale (2008)	8,2	7,5
% di persone di 18-59 anni in famiglie con bassa intensità di lavoro (<i>Jobless households</i>) (2008)	8,2	7,3

¹⁸ 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 -ADI- da incrementare dal 1,6 per cento del 2005 al 3,5 per cento nel 2013.

¹⁹ E' nota la preferenza italiana basata anche su investimenti metodologici ragguardevoli da parte dell'ISTAT per la povertà assoluta.

²⁰ E' la difficoltà di trovare un'occupazione che spiega i livelli di povertà elevati: è povero il 26,7% (ben il 38,7% nel Mezzogiorno) delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro. Le situazioni più difficili appaiono, quelle delle famiglie in cui non vi sono né occupati né ritirati dal lavoro (il 42% è povero): si tratta di anziani soli senza una storia lavorativa pregressa e di persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli o che sono genitori soli. Nelle famiglie povere ci sono giovani e donne che una volta occupati possono modificare la loro condizione individuale e quella del nucleo di appartenenza.

Gli impegni in materia di riduzione della povertà

L'Italia si farà carico di una quota di riduzione della povertà di 2,2 milioni di unità, pari al 12,5% dell'impegno programmatico complessivo per i paesi dell'Unione all'orizzonte del 2020. Questo obiettivo sarà perseguito sia attraverso trasferimenti monetari o equipollenti (Social Card, etc.), sia prevedendo un maggiore coinvolgimento degli "intermediari sociali" nella gestione degli strumenti contro la povertà sia intervenendo con politiche attive che promuovano l'elevazione dei tassi di occupazione di giovani e donne, in molti casi *second earners*.

4. La politica regionale

L'attuazione della politica regionale di sviluppo, volta ad aumentare la dotazione di servizi e infrastrutture e a migliorare la competitività dei territori e finanziata con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale, 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: a fronte dei 59,4 miliardi di euro programmati dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, ben il 71,6 per cento è, infatti, finalizzato all'attuazione delle priorità di 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).

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.

E' quindi grazie a questa impostazione che i programmi operativi 2007-2013 assicurano un contributo molto significativo all'attuazione della strategia UE 2020 e al raggiungimento dei target nazionali a tal fine fissati, pur considerando la più forte concentrazione tematica della nuova strategia rispetto all'agenda di Lisbona²¹.

Alle cinque priorità di UE 2020 è infatti destinato circa il 66 per cento delle risorse complessive ancora da spendere entro la fine del 2015, una quota corrispondente a 35 miliardi di euro.

I programmi nell'area dell'istruzione sono più avanzati, ma in tutti i settori è atteso uno sforzo significativo di accelerazione degli interventi.

Al fine di rendere più efficace l'attuazione della politica di coesione e di raggiungere, anche attraverso questo strumento, i target fissati per la strategia UE 2020, l'Italia ritiene indispensabile il ricorso a specifiche condizionalità ex ante che "subordinino l'esborso dei fondi della politica di coesione all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali **connesse all'applicazione di tale politica**" così come indicato, nel quadro del rafforzamento del Patto di Stabilità e della governance macroeconomica, dalla specifica Comunicazione della Commissione europea²².

L'esperienza, già maturata dall'Italia con i sistemi di premialità (comunitaria e nazionale) attuati nel periodo 2000-06 e con il meccanismo degli obiettivi di servizio adottato nel ciclo 2007-13, offre indicazioni molto concrete sulle possibilità di rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione, rendendo vincolante, ai fini della effettiva acquisizione delle risorse, la sussistenza delle precondizioni di efficacia della politica stessa, in relazione ai suoi diversi ambiti di intervento.

Il Governo intende imprimere, anche per questa via, un forte rilancio alla politica di sviluppo del Mezzogiorno, accompagnandola con interventi diretti a incidere sui divari infrastrutturali attraverso una maggiore concentrazione delle risorse su grandi progetti, in particolare per i servizi di trasporto, e ad aumentare l'efficacia degli investimenti in ricerca e innovazione tramite: politiche

²¹ La quota di risorse dei fondi strutturali che finanziano investimenti destinati all'adeguamento della dotazione infrastrutturale dei territori, già individuata come priorità nella strategia di Lisbona e pertanto inclusa nel calcolo dell'earmarking previsto dai regolamenti per il QSN 2007-13, non rientra nelle aree tematiche della nuova strategia, ad eccezione della quota destinata a investimenti per la sostenibilità dei trasporti.

²² 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 della UE", Com(2010) 367 30 giugno 2010.

sempre più qualificate e legate ai territori, incentivi alle imprese basati su un equilibrio tra meccanismi automatici e processi valutativi.

Tav. 8 - Fondi Strutturali 2007-2013 per priorità della strategia UE 2020 e spesa al 31-12-2009
(valori in milioni di euro)

Priorità UE 2020, 2007-2013	Sottosettore	Totale Programmato	Totale Speso	Residuo da spendere
Energia e Clima ¹		7,720	384	7,337
	di cui: Energia	3,927	191	3,735
	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861	11	850
	Sostenibilità dei trasporti	2,933	181	2,752
Inclusione		3,868	376	3,493
Lavoro e Occupazione		3,558	962	2,596
Istruzione		4,354	1,248	3,106
Ricerca e Innovazione ²		20,850	2,187	18,663
	di cui: RTDI	12,827	1,194	11,633
	Società dell'informazione	3,424	287	3,137
	Imprenditorialità innovativa	2,180	303	1,877
	Capitale umano per l'innovazione	2,419	403	2,017
Totale UE 2020		40,351	5,156	35,195
Totale Fondi Strutturali		59,414	6,512	52,902

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 di euro circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni di euro circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, e-health, etc).

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.11 del regolamento CE della Commissione 1828/2006.

Il Governo, a seguito di una ricognizione delle risorse aggiuntive disponibili, intende procedere ad una riprogrammazione delle stesse volta a finanziare interventi efficaci e strategici, finalizzati nel Piano per il Sud, che si articola su alcuni punti prioritari:

- grandi progetti di infrastrutture e segnatamente sulla 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 di 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 di 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.