



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Strategia di Lisbona

Piano Nazionale di Riforma

Secondo Rapporto sullo Stato di Attuazione

Roma, 23 ottobre 2007



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Strategia di Lisbona

Piano Nazionale di Riforma

Secondo Rapporto sullo Stato di Attuazione

Roma, 23 ottobre 2007

Il Rapporto è stato coordinato dal
Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri
e redatto a cura del
Comitato tecnico permanente del
Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE)

INTRODUZIONE E SINTESI

Il Secondo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR espone lo stato di avanzamento degli interventi programmati dal Governo in attuazione della Strategia di Lisbona e evidenzia le priorità strategiche per la prosecuzione e il rafforzamento delle azioni di politica economica finalizzate allo sviluppo.

Il Rapporto, oltre a richiamare gli obiettivi già individuati nell'ambito del Primo Rapporto¹, introduce gli ulteriori obiettivi riferiti alle indicazioni provenienti dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007. La politica energetica per l'Europa e l'impegno sui cambiamenti climatici da un lato, dall'altro il continuo miglioramento del contesto competitivo, anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

Struttura del Rapporto

Il Rapporto, rispettando le indicazioni della Commissione europea, distingue tra parte macroeconomica, parte microeconomica e parte dedicata alle politiche del lavoro e della protezione sociale e individua specifici settori di intervento. La struttura del Rapporto, così, tende a delineare una cornice entro cui l'esercizio del monitoraggio e della valutazione delle politiche possa risultare agevolato.

Nella parte prima, vengono esaminate l'evoluzione dell'economia italiana e dei conti pubblici nel biennio 2007-2008 e il quadro programmatico di medio termine, con particolare riferimento alla manovra di bilancio del 2008.

Tenuto conto della forte unitarietà programmatica tra le politiche macroeconomiche e le politiche di coesione, queste ultime vengono analizzate nella parte prima assieme alle politiche per la giustizia e la sicurezza che sono riconosciute avere un impatto trasversale sulla competitività e sul contesto macroeconomico del Paese. Da un lato, la politica di coesione, realizzata con risorse comunitarie e nazionali, e diretta a coniugare gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali con gli obiettivi di crescita, attua importanti sinergie con le politiche di riforma. Dall'altro, le condizioni di legalità non solo migliorano la qualità della vita dei cittadini, ma sono elementi essenziali per favorire le attività sociali, culturali, economiche ed imprenditoriali.

L'ampliamento dell'area di libera scelta per i cittadini e per le imprese, la ricerca e l'innovazione tecnologica, il miglioramento della dotazione di infrastrutture, la tutela dell'ambiente, la politica per l'energia rappresentano i principali settori di intervento microeconomico e pertanto sono analizzati nella seconda parte del Rapporto; nell'ambito dei settori è evidenziato il contributo specifico offerto dalle politiche di coesione, a testimoniare le sinergie in atto.

Le politiche del lavoro, la formazione, l'istruzione e la sanità vengono trattate nella parte terza.

¹ Il Primo Rapporto, confermando i cinque obiettivi intermedi individuati nell'ottobre 2005 dal Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO) per migliorare il funzionamento dei mercati, incoraggiare la R&S, accrescere la partecipazione al lavoro, potenziare le infrastrutture e tutelare l'ambiente, ha operato, tuttavia, una "discontinuità strategica" introducendo, in linea con le indicazioni del Consiglio europeo del marzo 2006, quattro nuove aree prioritarie, al fine di accelerare e migliorare la qualità dello sviluppo: sbloccare il potenziale delle PMI, investire in R&S, creare più occupazione, ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato.

Il Secondo Rapporto, come già il Primo, tiene conto delle misure finalizzate all'attuazione delle politiche di Lisbona contenute nel disegno di Legge (ddl) Finanziaria per il 2008, presentato al Parlamento a fine settembre. Il testo definitivo della legge Finanziaria, il cui iter si conclude oltre la data di trasmissione del presente Rapporto alla Commissione, potrà differire dal testo del ddl in considerazione delle modifiche che verranno apportate in sede di dibattito parlamentare. Analogamente il Rapporto tiene conto delle misure settoriali di politica economica previste dal Protocollo Welfare, nella forma in cui sono state sottoposte alla discussione del Parlamento. Ciò consentirà anche di fornire con maggiore immediatezza un successivo aggiornamento sui contenuti definitivi della manovra complessiva di politica economica per il 2008, alla luce della conclusione dell'iter parlamentare.

Per quanto riguarda i temi regionali, il Secondo Rapporto dedica inoltre una parte specifica a "programmazione regionale e Strategia di Lisbona" e riporta in allegato, oltre alle best practices ritenute più significative, in continuità con la precedente edizione del Rapporto, anche i contributi specifici di quindici Regioni su 20 e della Provincia Autonoma di Bolzano.

Infine, con l'obiettivo di avviare un percorso straordinario per rendere più efficace l'azione del Governo in tema di occupazione femminile, considerate l'ancora debole partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia e la distanza dagli obiettivi di Lisbona, viene allegata al Rapporto una Nota Aggiuntiva su "Donne, Innovazione, Crescita".

Lo schema di *governance*

La preparazione del Secondo Rapporto si è svolta in continuità con lo schema di *governance* adottato lo scorso anno ai sensi della legge 11/2005. ed ha visto il coinvolgimento di molte amministrazioni centrali e di quelle regionali, in linea con il metodo di coordinamento auspicato dall'Unione Europea. Il ruolo di indirizzo politico sulla Strategia di Lisbona è stato conferito al Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei (CIACE), presieduto dal Ministro per le politiche europee, mentre il Rapporto è stato elaborato, nel corso di numerose riunioni, dal Comitato tecnico permanente del CIACE che a tale fine ha operato il coordinamento delle Amministrazioni competenti.

Il Parlamento è stato costantemente informato sulle questioni legate a Lisbona. In due occasioni, il 3 aprile e il 31 luglio, il Ministro per le Politiche Europee - e Coordinatore Nazionale per Lisbona -, intervenendo presso la XIV Commissione della Camera dei Deputati sui temi dell'Unione europea, ha illustrato l'evoluzione della Strategia.

La dimensione nazionale dei rapporti con la Commissione e il Consiglio, si è integrata con la dimensione del *multilevel government*, con riferimento alle Regioni e con il coinvolgimento delle parti sociali.

Con le Regioni e le altre Autonomie locali il confronto è stato continuo e non formale. Una occasione di confronto e di collaborazione sui temi riguardanti l'attuazione di Lisbona si è presentata con l'audizione del Ministro per le Politiche Europee nella riunione della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali in sessione comunitaria, il 1 agosto 2007².

² Secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 11/2005. Nel 2007 una prima riunione in sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni si era svolta il 22 febbraio.

A testimoniare inoltre il coinvolgimento delle Regioni e delle Province Autonome nel processo di definizione del Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, il Comitato Tecnico Permanente Integrato del CIACE si è riunito il 12 settembre 2007. In tale occasione, da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome è stata espressa soddisfazione per la crescente partecipazione al processo di programmazione di Lisbona e sono stati raccolti i contributi sulle strategie di programmazione delle singole Regioni, oltre alle osservazioni generali su una prima bozza di discussione che i rappresentanti regionali hanno presentato in forma unitaria e condivisa. Come precedentemente richiamato, tali contributi sono riportati in allegato.

Le consultazioni delle parti sociali, attraverso la sede istituzionale del CNEL, sono avvenute in due diverse occasioni: durante l'XI Sessione di lavoro tra Governo e parti sociali il 16 aprile del 2007, con una discussione focalizzata sui temi delle riforme per il mercato unico, dell'innovazione e dell'energia; durante la visita del *Country Team* della Commissione in Italia, il 6 luglio 2007, in cui maggiore rilievo hanno avuto gli obiettivi sociali della Strategia, le riforme del mercato del lavoro e del sistema di *welfare*, con particolare riferimento al tema della flessicurezza.

Il Rapporto è stato infine discusso dal Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei e approvato dal Consiglio dei Ministri del 23 ottobre. Successivamente, il Rapporto sarà inviato al Parlamento e alla Presidenza della Repubblica e presentato alla Conferenza Stato-Regioni.

Le Raccomandazioni del Consiglio e le risposte di policy

Il Rapporto rende evidente che le scelte programmatiche e le politiche settoriali del Governo italiano sono orientate sia alle priorità nazionali, definite nel PNR, sia alle aree prioritarie definite dal Consiglio Europeo: gli obiettivi principali riguardano, infatti, la crescita economica, il risanamento finanziario, l'equità sociale, così come i progressi nell'apertura dei mercati, nel settore della ricerca e dello sviluppo, nell'istruzione, nella dotazione infrastrutturale, nei settori dell'energia e dell'ambiente.

L'insieme delle azioni descritte, oltre a evidenziare che il Governo si è mosso secondo linee di intervento coordinate, configura un quadro dinamico e una prospettiva di medio periodo, in cui vanno collocati gli effetti delle riforme strutturali. Questa unitarietà strategica emerge dalla lettura del Rapporto che espone sia il monitoraggio delle politiche già in atto, sia l'analisi dei nuovi interventi attualmente all'esame del Parlamento.

Dalle analisi effettuate risulta che la politica economica del Governo italiano tiene conto delle osservazioni effettuate dal Consiglio europeo il 27 marzo 2007. Nell'esprimere, infatti, una positiva valutazione sui progressi compiuti dall'Italia nell'attuazione del PNR, il Consiglio ha formulato alcune specifiche Raccomandazioni, a cui il Rapporto si propone di dare riscontro in modo puntuale.

Di seguito, anticipando, in un quadro di sintesi, le analisi che vengono effettuate più analiticamente nei paragrafi successivi, si evidenziano le risposte di policy:

1. *Perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL cominci a diminuire e dare piena attuazione alle riforme pensionistiche nell'intento di garantire la sostenibilità di lungo termine dei conti pubblici*

Il risanamento finanziario è uno dei tre pilastri della politica economica del governo italiano, accanto alla crescita e all'equità.

Secondo il quadro programmatico aggiornato a fine settembre, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione si colloca nel 2007 al 2,4 per cento del PIL, un decimo di punto in meno rispetto a quanto indicato nel DPEF, in miglioramento rispetto al risultato realizzato nel 2006. Parallelamente, l'andamento del saldo strutturale, corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum, rispetta pienamente l'impegno preso in sede europea di rientro del disavanzo nel biennio 2006-2007: l'aggiustamento cumulato risulta pari all'1,8 per cento del PIL, 0,2 punti percentuali in più di quanto richiesto dalla Raccomandazione Ecofin del luglio 2005.

Per il 2008 e per gli anni successivi, pur in presenza di un ritocco verso il basso delle aspettative di crescita dell'economia italiana, legato alle recenti turbolenze dei mercati finanziari, il Governo conferma gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DPEF 2008-2011. Tali obiettivi sono in linea con gli impegni presi con l'Unione Europea che prevedono una progressiva convergenza verso l'obiettivo di un bilancio in pareggio nel 2011. Il debito in rapporto al PIL è previsto in graduale riduzione, arrivando al 95,1 per cento nel 2011.

Per contribuire al miglioramento della qualità della spesa e nel contempo perseguire con maggiore speditezza gli obiettivi di bilancio, il Governo ha avviato un percorso pluriennale di cui i due cardini principali sono la ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e il programma di revisione della spesa pubblica (*Spending Review*). Tale percorso è in linea con il riformato Patto di Stabilità e Crescita, che pone attenzione non solo al livello dei saldi, ma anche alla qualità della finanza pubblica innestandosi in un ampio processo finalizzato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

Per quanto riguarda la riforma pensionistica, nel corso dei Consigli dei Ministri del 12 e del 17 ottobre 2007, è stato approvato il disegno di legge per l'attuazione del protocollo *welfare* fra Governo e Parti sociali, firmato il 23 luglio scorso. Nei contenuti, il disegno di legge riguarda sei grandi temi, tra cui la previdenza. In via di sintesi, secondo il modello di previsione della spesa pensionistica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dal punto di vista finanziario e della incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, le modifiche complessivamente introdotte comportano, a partire dal 2009, un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL nel breve periodo che raggiunge il massimo nel 2011 (circa 0,1-0,15 punti percentuali di PIL) per poi ridursi progressivamente fino ad azzerarsi completamente a partire dal 2030-2035.

(per un esame più approfondito, cfr. parte prima par. 1 e parte terza par.2)

2. *Proseguire sulla strada delle riforme annunciate al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei beni*

Al settore dei servizi, che rappresentano in Italia il 70 per cento del valore aggiunto, è stata riservata un'attenzione particolare. La bassa produttività del comparto ha indotto ad assumere iniziative volte a migliorare la competitività delle imprese e accrescerne la produttività.

Le misure di liberalizzazione introdotte con le leggi 248/2006 e 40/2007 hanno eliminato restrizioni alla concorrenza, realizzato una maggiore trasparenza nel mercato e competizione tra gli operatori, soppresso adempimenti burocratici inutili e semplificato la vita delle imprese e dei cittadini. Inoltre, sono stati rafforzati i poteri dell'Antitrust e delle Autorità di regolazione settoriali.

I provvedimenti hanno toccato servizi fondamentali per il Paese, come quelli bancari ed assicurativi, le professioni regolamentate, la distribuzione commerciale, l'attività di produzione del pane, i taxi, la telefonia, la vendita di farmaci, i passaggi di proprietà, i prezzi dei carburanti, le tariffe aeree, i mutui immobiliari; ed ancora sono state adottate misure per facilitare l'avvio di attività di imprese e mestieri.

Ad un anno dal varo del primo pacchetto di liberalizzazioni ed a sei mesi dal secondo, è possibile tracciare un primo bilancio dei provvedimenti adottati dal Governo e dei loro effetti economici. Le singole misure hanno riscosso un significativo consenso fra i consumatori ed hanno determinato l'avvio di un processo virtuoso di competizione fra gli operatori (in particolare, per i settori: RC auto, telefonia mobile, tariffe aeree, servizi bancari).

Sempre in tema di libera circolazione nel mercato interno, si è conclusa la fase di recepimento della direttiva 2005/36/Ce, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Il testo di decreto legislativo di recepimento sarà sottoposto al Consiglio dei Ministri per l'approvazione finale.

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par. 1.6)

3. *Ridurre i divari regionali in campo occupazionale, combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale*

La riduzione delle disparità regionali in campo occupazionale rappresenta una priorità delle politiche pubbliche che puntano a uno sviluppo complessivo del Mezzogiorno. Il Governo ha perseguito tale obiettivo con azioni di contrasto all'illegalità, di ripristino di condizioni di sviluppo sociale e di rilancio dell'attività imprenditoriale e dell'occupazione.

In proposito, il primo intervento attuato dal Governo per sostenere la crescita e ridurre i divari territoriali è stata la riduzione degli oneri sociali a carico del lavoro. Il carico fiscale e contributivo rispetto alla retribuzione lorda è stato ridotto di 5 punti percentuali nel complesso, ripartendo i benefici per il 60 per cento (3 punti percentuali) a favore delle imprese e per il 40 per cento (2 punti) a favore dei lavoratori. Un'attenzione specifica è rivolta all'occupazione femminile e nel Mezzogiorno. È prevista, infatti, un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale per le imprese che assumono donne nelle aree territoriali in cui il tasso netto di disoccupazione superi il 100 per cento della media UE e in cui la

disoccupazione femminile sia più elevata di quella maschile, che comporterà un risparmio per il datore di lavoro tra i 150 e i 170 euro al mese.

(per un esame più approfondito, cfr. parte terza, par. 1)

Per i prossimi anni l'occupazione femminile resta una delle principali priorità dell'azione del Governo.³ Le misure previste dal Ddl finanziaria 2008 comprendono, oltre alla conferma delle maggiori agevolazioni per l'assunzione di donne nel Mezzogiorno, anche interventi di sostegno ai regimi di orario flessibili, legati alle necessità della conciliazione tra lavoro e vita familiare. La Direttiva per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del Programma di Governo del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2007 dedica ampio spazio alla costruzione di un'adeguata ed efficace rete di servizi e prestazioni, diversificati sul territorio, con un'attenzione particolare alla riduzione del divario regionale nell'offerta. Lo sviluppo della rete dei servizi risponde anche all'obiettivo di rafforzare le politiche per la famiglia, in particolare gli strumenti di conciliazione e di sostenere l'occupazione femminile, favorendo altresì l'aumento della natalità.

(per un esame più approfondito, cfr. parte terza, par. 3)

Nella direzione di aumentare l'offerta di servizi per la prima infanzia, si muove inoltre il progetto "Obiettivo di Servizi": fra gli obiettivi innovativi contenuti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 riveste un ruolo importante ai fini dell'attuazione della strategia di Lisbona, quello diretto a rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per i cittadini e per le imprese. Esso ha valenza orizzontale in quanto investe settori inclusi in diverse priorità.

(per un esame più approfondito, cfr. parte prima, par. 3 e 4)

L'attività del Governo si è concentrata anche sull'obiettivo di rinnovare e rendere più efficaci i Servizi per l'Impiego (SPI). Lo scopo principale delle azioni di sistema realizzate è stato quello di rafforzare il ruolo dei SPI nel mercato del lavoro e lo sviluppo delle reti aperte ad altri soggetti del territorio, riducendo le disparità territoriali e migliorando la qualità dei servizi offerti.

(per un esame più approfondito, cfr. parte terza, par. 2)

Nell'ambito dell'emersione del sommerso e della lotta al lavoro irregolare, il Governo ha emanato provvedimenti in materia di comunicazione preventiva dell'assunzione, cessazione e trasformazione del rapporto di lavoro ai Servizi per l'Impiego e ha inasprito le sanzioni amministrative. Sono stati istituiti la Cabina di regia nazionale per l'emersione e il Fondo per l'emersione e valorizzati i Comitati per l'emersione (CLES). Un ruolo fondamentale è rivestito dall'intensificazione dell'azione ispettiva.

(per un esame più approfondito, cfr. parte terza, par. 1)

³ Si rinvia, per più generali approfondimenti sull'occupazione femminile e le pari opportunità, al documento su questi temi allegato al presente Rapporto (cfr. "Nota aggiuntiva" Donne, innovazione, crescita: iniziative per l'occupazione e la qualità del lavoro femminile nell'ambito degli obiettivi di Lisbona).

4. *Puntare su una strategia di apprendimento continuo e miglioramento della qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro*

L'Italia ha attivato una strategia che punta a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale, garantendo nel contempo un elevato grado di coesione sociale. L'adozione di standard professionali, formativi, di riconoscimento e certificazione delle competenze coerente con il quadro europeo delle qualifiche (EQF) costituisce un asse prioritario dei Programmi Operativi Nazionali (PON) a titolarità del Ministero del Lavoro finanziati dal Fondo Sociale Europeo per il periodo 2007-2013. Il quadro nazionale delle qualificazioni dovrebbe essere definito entro giugno 2010 mentre la trasposizione operativa degli standard nelle diverse realtà regionali dovrebbe avvenire nei 12 mesi successivi.

Gli attuali indirizzi politici in materia di istruzione, assunti in gran parte dalla Legge Finanziaria 2007, evidenziano le linee di intervento che aprono alla qualità ed all'equità del sistema. Tra le più rilevanti, si segnalano il proseguimento dell'obbligo scolastico fino a 16 anni (10 anni di istruzione) e l'ampliamento dell'offerta prescolastica che permettono di rendere più equo il sistema complessivo.

Nella consapevolezza che l'istruzione può dare un contributo decisivo alla ripresa della crescita della produttività e all'aumento della mobilità sociale del Paese, nonché al "benessere" degli individui, i Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze hanno predisposto nel corso dell'anno un "Quaderno Bianco sulla Scuola" per individuare le azioni per migliorare i risultati della scuola e le competenze degli studenti e gli interventi di razionalizzazione per finanziarle.⁴

Va, infine, sottolineato, il contributo consistente dei Fondi strutturali europei destinati alle scuole delle Regioni dell'Ob. 1 al conseguimento degli obiettivi di Lisbona. Il Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo Sviluppo" per il periodo 2000/2006, sia pure con limitate risorse finanziarie, è stato destinato interamente ad azioni finalizzate al conseguimento della riduzione della dispersione scolastica, alla formazione dei docenti, allo sviluppo della società dell'informazione ed a sostenere un sistema di life long learning attraverso un ampio intervento di istruzione per gli adulti.

(per un esame più approfondito, cfr. parte terza, par. 3)

⁴ Il Quaderno è stato presentato ufficialmente il 21 settembre 2007.

Accanto alle Raccomandazioni, il Rapporto tiene anche conto delle segnalazioni (*points to watch*) rivolte dal Consiglio all'Italia:

1. *Migliorare la strategia in materia di R&S che, malgrado gli sviluppi positivi in campi specifici, rimane nell'insieme incompleta*

L'attività di ricerca e sviluppo (R&S) costituisce una priorità nel quadro delle politiche per la crescita. Al fine di correggere alcune debolezze del nostro sistema, il Governo ha promosso interventi di natura strutturale: rinnovamento e rafforzamento della *governance* del sistema e delle funzioni di coordinamento (riordino degli Enti pubblici di ricerca, accordo interministeriale per il sostegno alle iniziative europee di ricerca), costituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), Piano straordinario di assunzioni di ricercatori nelle Università e negli Enti pubblici di ricerca.

Altre misure sono state introdotte con la Finanziaria 2007 per stimolare una maggiore attività di ricerca e di innovazione: istituzione del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST), con risorse aggiuntive pari a M€ 960 per il triennio 2007-2009; attribuzione alle imprese di un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca, elevato al 15 per cento per contratti stipulati con Università e centri di ricerca, in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia. Con il ddl Finanziaria 2008, il Governo ha inteso rafforzare la misura, proponendo l'incremento del credito di imposta dal 15 al 40 per cento e del tetto di spesa da 15 a 50 milioni di euro.

Strumenti ulteriori, che possono contribuire al potenziamento della capacità competitiva del paese, sono costituiti dai programmi strategici e dai distretti tecnologici.

I programmi strategici sono concepiti come un insieme integrato di azioni di ricerca che, alimentandosi reciprocamente, siano finalizzate al perseguimento parallelo di obiettivi di breve-medio e medio-lungo periodo. Alla scadenza prevista del 30 settembre 2005 erano pervenute 744 idee progettuali per un costo complessivo di oltre M€ 10.000. Risultano ad oggi provvisoriamente ammessi al finanziamento 117 dei 130 progetti presentati. I Distretti tecnologici rappresentano modelli operativi di nuova concezione che consentono alle grandi, piccole e medie imprese di collaborare su un terreno di innovazione spinta. L'obiettivo è di rendere i governi regionali promotori di azioni di ricerca per la crescita socio-economica del proprio territorio. Sono stati avviati o sono in corso di avviamento Distretti in 18 Regioni e, a seguito di specifici bandi, sono stati ammessi al finanziamento 38 progetti.

Il Governo ha avviato un programma di politica industriale "Industria 2015", attraverso cui rilanciare una nuova strategia di politica industriale che avrà l'obiettivo di coniugare l'esigenza di rafforzamento complessivo del sistema delle imprese e, in particolare delle PMI, con quella di favorire una evoluzione strutturale del sistema produttivo verso assetti più compatibili con i nuovi scenari competitivi.

Le iniziative programmate dalla politica regionale sono strettamente connesse all'intera politica per l'innovazione e la competitività realizzata a livello nazionale (e regionale), in un'ottica di complementarità con la

politica ordinaria per rispondere a una strategia unitaria di politica industriale.

Del complesso degli interventi a sostegno della priorità ricerca e innovazione, le azioni cofinanziate dai Fondi strutturali europei all'interno del Programma operativo nazionale per il periodo 2000-2006 evidenziano al 2006 un impegno complessivo di risorse pari a oltre 3 miliardi di euro. Enfasi ancora maggiore verrà dedicata alla strategia per la ricerca, l'innovazione e la competitività nella nuova programmazione unitaria delle risorse comunitarie e nazionali formulata nel QSN 2007-2013. Per le sole regioni del Mezzogiorno la priorità ricerca assorbe circa 14 miliardi di euro.

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par. 4)

2. *Adottare provvedimenti efficaci per una maggiore sostenibilità dei servizi sanitari*

Per il 2007, gli strumenti di programmazione della spesa sanitaria inseriti nelle ultime leggi finanziarie hanno previsto: (i) il ricorso ai Piani di rientro; (ii) il commissariamento ad acta; (iii) l'eventuale applicazione della sanzione dell'incremento automatico delle aliquote fiscali nella misura massima in caso di accertato squilibrio gestionale. L'anno in corso ha, pertanto, già beneficiato di alcune manovre di copertura relative agli esercizi 2005 e 2006 adottate dalle Regioni per non incorrere nella sanzione, nonché di quote di gettito relative allo stesso periodo derivanti dall'applicazione delle sanzioni. E soprattutto sta beneficiando delle manovre di contenimento della spesa varate con la Finanziaria 2007 e con i Piani di rientro definiti con le Regioni in difficoltà.

L'ammontare delle risorse complessivamente messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è definito nel quadro del Nuovo Patto per la Salute siglato tra Governo e Regioni nel settembre 2006. A sintesi di tali interventi la spesa sanitaria dovrebbe rallentare la propria crescita per l'anno in corso ad un tasso di incremento poco al di sopra del 2 per cento ed un'incidenza sul PIL inferiore di circa due decimi di punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2006.

(per un esame più approfondito, cfr. parte prima, par. 1)

3. *Promuovere l'uso sostenibile delle risorse, settore in cui è essenziale attuare e rafforzare ulteriormente le misure*

Il DPEF 2008-2011 ha ribadito l'importante ruolo che gioca la sostenibilità ambientale ed il carattere strategico degli interventi in materia di tutela della natura e della biodiversità, di riduzione della produzione di rifiuti e di incentivazione della gestione integrata delle risorse.

L'Italia ha predisposto di recente il Primo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile, adottato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 15 giugno ed inviato alla Commissione europea. All'interno di tale rapporto sono state specificate le misure intraprese in materia di conservazione e gestione delle risorse naturali, con particolare riferimento all'acqua, al suolo ed alla gestione integrata dei rifiuti.

Inoltre, il Governo sta definendo l'operatività dei Fondi con i quali sono state destinate nuove risorse in settori ritenuti strategici:

- Fondo per lo Sviluppo Sostenibile: il Fondo, a cui è stata assegnata una dotazione finanziaria di 25 milioni di euro all'anno per il triennio 2007-2009
- Fondo per la mobilità sostenibile: le risorse di tale Fondo ammontano a 90 milioni di euro l'anno per il triennio 2007-2009
- Fondo rotativo per l'attuazione del Protocollo di Kyoto Lo stanziamento previsto è di 230 milioni di euro nel 2007, 200 milioni di euro nel 2008 e 200 milioni di euro nel 2009.

Sono state altresì attivate numerose iniziative volte a aumentare l'efficienza energetica e l'uso delle fonti rinnovabili; sono stati avviati progetti di ricerca e sviluppo. Infine, per quanto concerne le misure di tutela dell'ambiente ad impatto di sistema, è stato elaborato il Piano d'Azione Nazionale sul *Green Public Procurement*, che prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti.

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par. 7)

4. *Attuare i piani di ristrutturazione infrastrutturale*

L'Italia intende proseguire nello sforzo di accelerazione della realizzazione dei progetti prioritari individuati nel master plan europeo delle infrastrutture di trasporto dell'Unione Europea a 25, nonché nel master plan delle infrastrutture di collegamento con i paesi vicini.

I progetti, ricompresi nell'allegato al DPEF 2008-2011, delineano in particolare i seguenti progetti prioritari individuati dalla decisione 884/2004/CE:

- Corridoio 1: Asse ferroviario Berlino – Verona – Bologna- Roma – Napoli - Reggio Calabria – Palermo
- Corridoio 5: Asse ferroviario Lione – Torino – Milano – Trieste – Ljubjana – Budapest
- Autostrade del Mare, riferite per quanto riguarda l'Italia al bacino del Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo orientale
- Corridoio dei due mari, riferito all'Asse ferroviario Genova – Rotterdam

La realizzazione di tali progetti viene perseguita, sia attraverso risorse nazionali, sia attraverso risorse comunitarie relative alle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013.

Nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei fondi TEN-T, l'Italia ha confermato le priorità di intervento sulle sezioni dei suddetti progetti. Il quadro strategico nazionale prevede due tipologie di infrastrutture, per le sezioni transfrontaliere con Francia, Austria e Slovenia e per le sezioni nazionali che permettono di rimuovere i colli di bottiglia della rete ferroviaria.

Nella prima tipologia di opere, l'investimento complessivo, sul periodo 2007-2013, è pari a 2.812,5 milioni di euro di cui 941,7 a valere su fondi europei. Nella seconda tipologia di opere, la spesa totale prevista è di 8.275,5 milioni di euro nel periodo 2007-2013.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, la politica regionale unitaria (nazionale e comunitaria) si pone come obiettivo quello di aumentare la competitività dei territori attraverso il rafforzamento delle infrastrutture materiali di trasporto.

I finanziamenti resi disponibili attraverso il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ed il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) hanno già consentito di ottenere risultati significativi in termini di miglioramento della mobilità delle merci e delle persone nelle regioni meridionali. Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, l'Italia intende proseguire e rafforzare tale politica a favore della riduzione del divario infrastrutturali tra nord e sud del paese.

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par. 6)

5. *Rafforzare ed attuare il sistema globale di valutazione di impatto della normativa proposta*

Per favorire la competitività del sistema economico, il focus dell'azione del Governo, anche in coerenza con l'azione comunitaria, continua a essere quello della riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese. E' proseguita l'opera di codificazione e semplificazione normativa di carattere sostanziale in diversi settori

Nel corso del 2007, l'azione di governo per la semplificazione e la buona qualità della regolazione è stata marcata dalla concreta attivazione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per l'innovazione e le riforme. Il Comitato si avvale del supporto tecnico dell'“Unità per la semplificazione” (USQR), costituita il 12 settembre 2006.

Il PAS 2007, predisposto dal Comitato con il supporto dell'USQR, è stato definitivamente approvato a metà giugno 2007.

La strategia del PAS è centrata su sei grandi aree operative: i) riduzione degli oneri amministrativi, ii) meccanismi strutturali di miglioramento della qualità della regolazione; iii) controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione; iv) riduzione e certezza dei tempi; v) reingegnerizzazione dei processi; vi) semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle Regioni e degli enti locali

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par. 1)

6. *Politica energetica*

Con riferimento alle aree prioritarie segnalate dal Consiglio, infine, si ritiene opportuno evidenziare gli interventi dell'Italia in relazione alla politica energetica.

La politica energetica dell'Italia, nel complesso, è tesa a rilanciare e completare il processo di liberalizzazione del settore energetico, a promuovere l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nell'ottica di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e di contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici. Nel mese di agosto 2007 è stato presentato all'UE il Piano d'azione per l'efficienza energetica.

Nel corso del 2007 sono stati attuati i provvedimenti in materia di liberalizzazioni introdotti dalla legge 40/07, recante norme per la tutela dei consumatori e la promozione della concorrenza. L'Italia è impegnata nell'attuazione di politiche energetiche dirette ad incentivare l'uso di fonti rinnovabili, anche attraverso il programma "Industria 2015" ed il programma dedicato nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

La politica regionale, affiancandosi al consistente impegno della politica ordinaria, svolge un ruolo importante nel sostenere e qualificare gli investimenti nel settore energetico e offre un rilevante contributo al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi europei su fonti rinnovabili, risparmio energetico e riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Dati gli impegni assunti dal Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007, e data la necessità di suddividere tra gli Stati membri gli obiettivi vincolanti adottati, l'Italia ha iniziato una valutazione delle potenzialità nazionali in termini di fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni di gas serra, iniziando contestualmente un esercizio di dialogo con la Commissione

È stato pertanto avviato un confronto tra le Amministrazioni centrali interessate, le Regioni, i rappresentanti del settore privato e le associazioni ambientaliste, che ha portato all'adozione di un primo documento che rappresenta la visione del Governo sulle questioni generali di governance dell'obiettivo di fonti rinnovabili e compie una stima preliminare del massimo potenziale teoricamente accessibile per ciascuna fonte rinnovabile.

(per un esame più approfondito, cfr. parte seconda, par.8)

Sintesi finanziaria delle politiche di riforma e della politica regionale per gli obiettivi prioritari di Lisbona

Nelle due tabelle a seguire riportiamo, come nel rapporto precedente, una sintesi delle misure e degli stanziamenti. I criteri di organizzazione delle misure seguono rispettivamente le priorità nazionali del PNR (tab. 1) e le priorità del Consiglio Europeo di primavera 2006 (tab. 2). In questo modo è possibile avere un'idea sintetica di come siano orientate le politiche economiche italiane rispetto alla Strategia di Lisbona.

Entrambe le tabelle sono costruite sulla base dei dati presenti nella griglia di monitoraggio. La griglia, come lo scorso anno, riporta informazioni di sintesi su tutti i provvedimenti e i progetti orientati a Lisbona, sia dal punto di vista dell'impatto atteso, sia dal punto di vista finanziario.

Il livello di dettaglio di questa griglia di monitoraggio è chiaramente molto elevato, dato che riporta 217 misure. Per questo essa rappresenta un prezioso strumento non solo a fini esterni di *reporting* alla Commissione, ma anche a fini interni di monitoraggio permanente delle politiche di riforma.

Accanto alla griglia di monitoraggio viene allegata una griglia più sintetica, elaborata secondo il nuovo *framework* metodologico proposto dal *Lisbon Methodology Working Group* (LIME WG) del Comitato di Politica Economica e che sarà sottoposto all'esame dell'ECOFIN in dicembre.

Questa seconda griglia ha lo scopo di fornire un primo contributo alla valutazione degli effetti delle politiche di riforma. Per questo motivo, essa

contiene una selezione e aggregazione delle misure più significative dal punto di vista degli impatti attesi su alcune variabili chiave per la crescita e l'occupazione.

L'importo complessivo degli stanziamenti al 2008 per le priorità del PNR risulta pari a 63,5 miliardi di euro, con un lieve incremento rispetto alla stima effettuata nel Rapporto dello scorso anno.

Tabella 1 – Stanziamenti per la Strategia di Lisbona fino al 2008. ripartizione per priorità del PNR.

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Estendere l'area di libera scelta	40	2.507,94
(2) Ricerca e Innovazione tecnologica	61	10.544,60
(3) Aumentare l'occupazione, rafforzare la formazione e l'inclusione sociale, ridurre le disparità	75	14.914,89
(4) Infrastrutture	18	34.633,30
(5) Tutela Ambientale	20	923,37
Sostenibilità fiscale di lungo termine	3	0,00
<i>Totale</i>	217	63.524,10

Tabella 2 – Stanziamenti fino al 2008 per aree di azione prioritaria (Consiglio europeo di Primavera 2006).

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Sbloccare il potenziale delle imprese in particolare PMI	29	222,10
(2) Investire di più in conoscenza e innovazione	85	12.002,36
(3) Creare più posti di lavoro di maggiore qualità	53	14.437,13
(4) Ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato	7	123,70
<i>Totale</i>	174	26.785,29
Tutela ambientale	17	799,67
Infrastrutture	20	34.713,30
<i>Totale</i>	37	35.512,97
Altre	6	1.225,84
Totale	217	63.524,10

Per il biennio 2007-08 le previsioni di spesa⁵ relative ai programmi di investimento coincidenti con le priorità di Lisbona, a valere sui fondi strutturali e

⁵ I dati commentati in questo paragrafo si riferiscono alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, pertanto differiscono da quelli riportati nelle tabelle 1 e 2 che afferiscono a stanziamenti del Bilancio dello Stato. La stima della spesa per priorità del PNR tiene conto dello stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali o di produzione di servizi, che compongono la politica regionale avviata nel 2000 e tuttora in corso di attuazione, riclassificata per settori riconducibili alle 5 priorità. Essa è composta per il 70 per cento da programmi finanziati con i fondi strutturali e per il 30 per cento da interventi finanziati dal Fondo aree sottoutilizzate.

sul Fondo aree sottoutilizzate per il complesso del Paese si situano intorno ai 20 miliardi di euro, a fronte di un volume totale di spesa in conto capitale delle due fonti finanziarie pari a 36,5 miliardi.

Una parte cospicua delle risorse (circa il 75 per cento) è destinata al Mezzogiorno.

Gli interventi sono prevalentemente destinati all'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali, alla tutela dell'ambiente; alla formazione del capitale umano e alle politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale è destinato circa il 35 per cento. Oltre il 10 per cento delle risorse riguarda il settore della ricerca e innovazione (cfr. tabella 3).

Tabella 3 - Risorse aggiuntive 2007-2008, totale Italia: previsioni di spesa per priorità

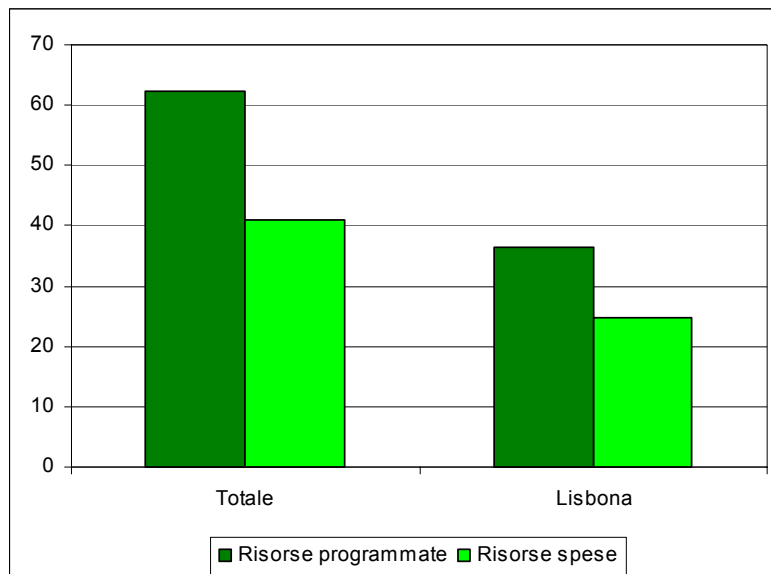
Priorità	Previsioni di Spesa	
	(milioni di euro)	valori percentuali
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	684	3,5
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.052	10,4
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	2.533	12,8
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	6.009	30,5
Tutelare l'ambiente	4.045	20,5
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	4.397	22,3
Totale priorità di Lisbona	19.720	100,0

Fonte: MSE – DPS Quadro finanziario Unico (QFU) – DPEF 2008-2011 e stima su dati di monitoraggio Fondi strutturali e Fondo aree sottoutilizzate.

Nota (1) Per questa elaborazione sono considerate nel totale della spesa anche le spese sostenute per interventi formativi, in gran parte contabilizzate come spesa corrente e pertanto non incluse nel QFU.

Il profilo programmatico di spesa dei Fondi Strutturali prevede una forte accelerazione negli anni 2007-2008 nel corso dei quali è stabilita la conclusione dei progetti finanziati nel 2000-2006. Nella fase conclusiva è prevista la concentrazione di circa il 30 per cento della spesa del ciclo di programmazione, pari a circa 20 miliardi di euro di cui circa la metà per interventi riconducibili al sostegno degli obiettivi di Lisbona

Figura 1 – Fondi Strutturali: risorse programmate e spese – totale Italia e di cui Lisbona, 2000-2006 (valori in miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni MSE DPS su dati Monit-IGRUE. I Fondi strutturali comprendono le risorse destinate agli obiettivi 1, 2 e 3 della programmazione comunitaria per il ciclo 2000-2006.

Alla fine del 2006 il 60 per cento della spesa dei Fondi Strutturali, incluso il QCS 2000-2006, ha riguardato interventi riconducibili alle priorità del PNR. Nel periodo 2000-06 essa è stata pari a 24,6 miliardi di euro, di cui oltre 4,5 miliardi di euro nell'ultimo anno, concentrata nelle infrastrutture, nella formazione e negli interventi a sostegno dell'occupazione.

Tabella 4 - Fondi strutturali – pagamenti in milioni di euro

	Spesa cumulata al 31.12.06	Spesa anno 2006
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	828	155
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.094	372
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	4.238	896
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	7.108	1.458
Tutelare l'ambiente	4.999	825
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	5.380	860
Totale priorità Lisbona	24.648	4.567
Totale Fondi Strutturali 2000-2006	41.095	7.500

Fonte : elaborazioni MSE - DPS su dati Monit-IGRUE

