



STRATEGIA DI LISBONA
PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE
PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA
2008-2010

ROMA, 6 NOVEMBRE 2008

A cura del Comitato tecnico permanente del CIACE,
con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche Comunitarie
della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sommario

1. INTRODUZIONE – EXECUTIVE SUMMARY	5
2. ANALISI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ ITALIANE.	11
2.1. INTRODUZIONE	11
2.2. LA VARIAZIONE DEL PIL SUL LATO DELL'OFFERTA: "CONTABILITÀ DELLA CRESCITA"	11
2.3. GLI ASPETTI CRITICI CHE EMERGONO DALL'ANALISI ED UNA LORO PRIMA INTERPRETAZIONE	14
2.4. LA DIMENSIONE SETTORIALE E QUELLA REGIONALE	14
2.5. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE CRITICHE.....	18
2.6. LE DEBOLEZZE STRUTTURALI DELL'ECONOMIA ITALIANA	18
2.7. TASSI DI PARTECIPAZIONE ANCORA INSODDISFACENTI	19
2.8. I DIVARI DI PRODUTTIVITÀ	19
3. LE POLITICHE DI RIFORMA NELL'AREA MACROECONOMICA.....	21
3.1. QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO	21
3.2. FINANZA PUBBLICA	22
3.2.1. <i>Consolidamento dei conti pubblici</i>	22
3.2.2. <i>Spesa sanitaria</i>	23
3.2.3. <i>Riforma delle pensioni – aggiornamento</i>	25
3.2.4. <i>Qualità delle finanze pubbliche</i>	26
3.3. ALLINEAMENTO DELLA CRESCITA DEI SALARI E DELLA PRODUTTIVITÀ	28
3.4. RUOLO DELLE REGIONI	29
3.5. POLITICA REGIONALE	29
4. POLITICHE MICROECONOMICHE	32
4.1. LIBERALIZZAZIONI	32
4.1.1. <i>Telecomunicazioni, RC–auto, Farmacie, Banche, Carburanti</i>	32
4.1.2. <i>Servizi professionali</i>	33
4.1.3. <i>Mercato dell'energia elettrica e del gas</i>	34
4.1.4. <i>I servizi pubblici locali</i>	36
4.2. SEMPLIFICAZIONE E MIGLIORE REGOLAZIONE.	37
4.2.1. <i>Strategia di semplificazione</i>	37
4.2.2. <i>La nuova legislazione per avviare un'impresa</i>	38
4.2.3. <i>Misure in tema di giustizia civile</i>	39
4.2.4. <i>Sicurezza e sviluppo</i>	40
4.3. RIFORMA E MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	41
4.4. POLITICA PER LE PMI.....	43
4.4.1. <i>Applicazione del principio "Think small first"</i>	43
4.4.2. <i>Educazione all'imprenditorialità e formazione per le PMI</i>	44
4.4.3. <i>Politiche per l'imprenditoria giovanile</i>	45
4.4.4. <i>Accesso delle PMI alla finanza: iniziative regionali</i>	46
4.5. RICERCA E INNOVAZIONE.....	47
4.5.1. <i>Criticità italiane</i>	47
4.5.2. <i>Il contributo della politica regionale</i>	48
4.5.3. <i>I Programmi strategici di ricerca</i>	50
4.5.4. <i>I distretti tecnologici</i>	50
4.5.5. <i>Istituto italiano di tecnologia</i>	51
4.5.6. <i>Implementazione del Programma "Industria 2015"</i>	51
4.5.7. <i>Tecnologie e ricerca per la difesa</i>	52
4.5.8. <i>Fondo per la Finanza di Impresa</i>	52
4.5.9. <i>Agevolazioni fiscali per la ricerca</i>	52
4.5.10. <i>FIRB – Fondo per gli investimenti nella ricerca di base</i>	54
4.5.11. <i>ANVUR</i>	54
4.5.12. <i>Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione</i>	54

4.5.13.	<i>Ricerca sanitaria</i>	54
4.5.14.	<i>Brevetti e proprietà intellettuale</i>	55
4.5.15.	<i>Riforma dei concorsi universitari e reclutamento ricercatori</i>	56
4.5.16.	<i>Spazio europeo della ricerca</i>	56
4.5.17.	<i>La politica delle regioni per ricerca e innovazione</i>	56
4.6.	INFRASTRUTTURE	61
4.6.1.	<i>Gli strumenti finanziari: la manovra finanziaria 2009</i>	61
4.6.2.	<i>Gli strumenti finanziari: il DPEF e le infrastrutture</i>	61
4.6.3.	<i>Gli strumenti finanziari: il fondo per il potenziamento delle infrastrutture e fondi FAS</i>	62
4.6.4.	<i>Avanzamento dei progetti TEN-T</i>	62
4.6.5.	<i>Le relazioni verso i Balcani</i>	65
4.6.6.	<i>Gli interventi della politica regionale nazionale e comunitaria</i>	66
4.6.7.	<i>Gli interventi nel Mezzogiorno: il PON Trasporti 2000-2006</i>	66
4.6.8.	<i>Gli interventi nel Mezzogiorno: PON Reti e Mobilità – Ob. Convergenza 2007-2013</i>	68
4.6.9.	<i>Gli interventi nel Mezzogiorno: PNM Reti e Mobilità 2007-2013</i>	69
4.6.10.	<i>Le politiche delle regioni per le infrastrutture</i>	69
4.6.11.	<i>Banda larga e sviluppo delle reti di nuova generazione</i>	73
4.6.12.	<i>Transizione alla Televisione Digitale</i>	74
4.7.	LA TUTELA DELL'AMBIENTE	74
4.7.1.	<i>Gestione delle risorse idriche</i>	75
4.7.2.	<i>Bonifiche</i>	75
4.7.3.	<i>Rifiuti</i>	76
4.7.4.	<i>Tutela e conservazione della biodiversità</i>	76
4.7.5.	<i>Qualità dell'aria ed energia pulita. Le misure relative agli obiettivi di Kyoto</i>	77
4.7.6.	<i>Il contributo della politica regionale agli obiettivi della politica energetica</i>	81
4.7.7.	<i>Energie rinnovabili – Politiche delle Regioni</i>	82
5.	LE POLITICHE DI RIFORMA NELL'AREA DELL'OCCUPAZIONE	86
5.1.	ISTRUZIONE E FORMAZIONE	86
5.1.1.	<i>Linee di riforma</i>	89
5.1.2.	<i>Interventi della politica di coesione</i>	91
5.1.3.	<i>Formazione continua</i>	92
5.2.	FORMAZIONE E INSERIMENTO DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO	94
5.3.	POLITICHE DEL LAVORO	95
5.4.	LOTTA AL LAVORO SOMMERSO	97
5.5.	POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E SERVIZI PER IL LAVORO	99
5.6.	POLITICHE DI CONCILIAZIONE E SERVIZI PER L'INFANZIA	100
5.7.	INVECCHIAMENTO ATTIVO E ADEGUATEZZA DELLE PENSIONI	102
5.8.	POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	103
	ALLEGATO. LISBON REPORTING TABLE	106

1. Introduzione – Executive summary

Il nuovo approccio alla strategia di Lisbona, definito dopo una riflessione approfondita nel 2005, ha portato a una più chiara definizione dei suoi obiettivi: la crescita e l'occupazione. L'Italia, come gli altri Stati Membri, ha definito nel Programma Nazionale di Riforma del 2005 priorità e strumenti. Il PNR, e i suoi aggiornamenti annuali, sono stati valutati dalla Commissione, e il Consiglio ha approvato raccomandazioni specifiche per migliorare il coordinamento delle politiche di riforma e rafforzarne l'efficacia.

Il cambiamento nella *governance* del processo di riforme è stato forse il più importante tra quelli introdotti. Ha migliorato la collaborazione tra Commissione e Stati membri, ci ha reso più consapevoli del fatto che riforme profonde dei sistemi economici e sociali europei sono necessarie per garantirne la competitività, e ha definito un sistema di coordinamento che permette di avere un indirizzo comune delle politiche senza compromettere le sovranità nazionali. La valutazione di questi tre anni è dunque positiva.

L'attenzione crescente alla competitività e alle sfide poste dalla globalizzazione, poi, ha arricchito la gamma delle politiche adottate o da adottare. Il Consiglio Europeo ha definito quattro "aree prioritarie" – energia, ricerca e innovazione, semplificazione, e flexicurity – invitando gli Stati ad adottare politiche nazionali coerenti, e l'UE nel suo complesso a definire politiche comuni.

Se un rilievo può essere fatto, esso riguarda probabilmente il numero delle priorità esistenti (a quelle citate vanno aggiunte ventiquattro linee guida integrate) che rendono talvolta difficile l'orientamento e la comunicazione della strategia, aspetto quest'ultimo estremamente rilevante se vogliamo trasmettere ai cittadini il senso delle politiche di riforma. Nel dibattito sul futuro della Strategia di Lisbona dopo il 2010, dunque, crediamo si debba trovare uno spazio per una "semplificazione delle priorità".

Il PNR presentato dal Governo italiano nel 2005 individuava cinque priorità: liberalizzazioni, semplificazioni, ricerca e innovazione, capitale umano, infrastrutture. Ad esse si accompagnarono, anche su impulso europeo, una più esplicita inclusione delle politiche di stabilità del bilancio e delle politiche attive per il lavoro.

A tre anni di distanza, le politiche contenute nel PNR del 2005 sono state attuate, e hanno avuto effetti positivi, come testimoniato anche dalle valutazioni e raccomandazioni della Commissione e del Consiglio: nel marzo di quest'anno, all'Italia sono stati riconosciuti "buoni progressi" nell'attuazione della strategia.

Resta però ancora di dimensioni rilevanti il problema economico di fondo del nostro Paese, e cioè la bassa crescita della produttività, aggravata dalle forti differenze regionali. Un'analisi effettuata con gli strumenti della contabilità della crescita, e seguendo una metodologia condivisa anche con la Commissione europea, evidenzia che le determinanti di questa bassa crescita sono, tra le altre, il permanere di alcune rigidità nel funzionamento del mercato del lavoro, il basso grado di concorrenza nel mercato dei prodotti ed un livello insufficiente di investimenti in ricerca e sviluppo. Inoltre, sul versante delle politiche macroeconomiche, il perdurare di una situazione di alto debito e le prospettive demografiche del paese, rendono necessario continuare ad attuare una politica fiscale di aggiustamento.

Esiste una coincidenza di fondo tra le valutazioni della Commissione e del Consiglio e quelle del Governo, sia sulle determinanti della bassa crescita, che sulle priorità e ricette di *policy* da adottare. Il Governo intende pertanto mantenere sostanzialmente invariate le priorità nazionali, così come sono state integrate dopo la prima valutazione del PNR:

1. stabilità delle finanze pubbliche;
2. ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
3. incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
4. adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
5. tutela ambientale;
6. rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
7. politiche del lavoro (principi comuni di flexicurity)

Per gli strumenti, il Programma contiene invece elementi di discontinuità con il precedente governo, specie nell'area lavoro.

Esponiamo sinteticamente a seguire le linee delle politiche di riforma che il Governo intende perseguire nei prossimi tre anni su queste aree prioritarie.

1. Nell'ottica di continuità con gli impegni assunti in sede europea, il Governo fin dal suo insediamento, ha sostanzialmente confermato gli obiettivi di finanza pubblica precedentemente concordati, che prevedono il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2011. L'indebitamento netto compatibile con l'obiettivo di medio termine è stato fissato al 2,1% nel 2009, all'1,2% nel 2010, allo 0,3 nel 2011 e in ulteriore successivo ridimensionamento per il biennio 2012–2013.

E' ormai condiviso a livello europeo che la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche siano elementi essenziali alla creazione di un ambiente economico solido e promotore della crescita. Sotto il profilo economico-finanziario, la riforma del bilancio – entrata in vigore con la legge di bilancio per il 2008 – e il programma di revisione della spesa (spending review) – avviato nel 2007 – hanno reso la gestione contabile più flessibile e orientata al risultato, aumentando la trasparenza dei processi e l'efficiente allocazione delle risorse.

La manovra per il 2009–2011 prevede ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica sia a livello centrale – attraverso riduzioni di spesa dei ministeri – sia a livello locale – attraverso meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, premialità per gli enti locali virtuosi, contenimento dell'uso degli strumenti derivati

Una maggiore qualità della *governance* fiscale consentirà inoltre una più efficace azione di contrasto all'evasione fiscale. La manovra per il 2009–2011 ribadisce la ferma azione del Governo nella lotta all'evasione fiscale e al sommerso introducendo una serie articolata di misure.

Per adempiere a tale impegno il Governo ha adottato una strategia altamente innovativa, sia per quanto attiene i tempi che i contenuti della propria azione, anticipando a prima dell'estate l'approvazione della manovra finanziaria. Contestualmente al DPEF è stato adottato un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica che consente l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, in linea con gli *standard* di bilancio propri degli altri paesi europei. L'approvazione della manovra entro l'estate ha consentito di agire in una cornice stabile di riferimento entro la quale attuare le riforme programmate dal Governo, tra le quali, prioritariamente, il federalismo fiscale.

La riforma dello Stato in senso federale consentirà di coniugare autonomia e responsabilità, decisioni di spesa e relativo finanziamento, equità e giustizia sociale. Essa dovrebbe permettere di conseguire, attraverso l'aumento dell'*accountability*, della responsabilizzazione dei livelli di governo, della trasparenza nella gestione della cosa pubblica, un aumento dell'efficienza nell'offerta di beni e servizi, una maggiore consapevolezza delle preferenze dei cittadini-utenti, un rispetto delle specificità regionali e anche nel medio-lungo termine una riduzione della pressione fiscale. Il decentramento fiscale rappresenta un'occasione rilevante per correggere gli incentivi degli enti decentrati e volgerli al recupero dell'efficienza e in questo senso può rappresentare una possibilità importante per le regioni del Mezzogiorno

2. Il processo di liberalizzazione e semplificazione resta una delle principali priorità dell'Italia. Più mercato significa più innovazione, più competitività, più qualità, e prezzi più bassi per beni e servizi. Allo stesso tempo, la razionalizzazione delle norme e delle procedure amministrative, e un significativo miglioramento della qualità dei servizi prestati dalla Pubblica Amministrazione, possono portare a guadagni tangibili per i cittadini e le imprese.

I tre principali settori di intervento riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

Gli interventi di modifica della regolazione nel settore dei servizi privati sono stati orientati – e si proseguirà su questa strada – a rimuovere un insieme di vincoli che in gran parte "proteggono" gli operatori dalla concorrenza, agendo su due ambiti strettamente connessi: il rafforzamento dei diritti dei consumatori da un lato e la liberalizzazione

dell'accesso ad alcuni mercati, prevalentemente attraverso misure di semplificazione degli adempimenti delle imprese e razionalizzazione dei servizi professionali.

Nel settore dell'energia, gli interventi hanno riguardato sinora sia la domanda che l'offerta di energia elettrica e gas, con l'obiettivo di avviare la completa apertura dei mercati e lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nei settori, creando al contempo gli strumenti per un'adeguata tutela dei consumatori nel mercato liberalizzato. Per il futuro, accanto alla completa liberalizzazione dei mercati, è necessario migliorare la tutela di quella clientela che ancora non è in grado di sfruttare le opportunità di un mercato concorrenziale. Molto importanti saranno inoltre le attività di monitoraggio e vigilanza dei mercati, per prevenire pratiche anticoncorrenziali. Infine, nel settore del gas, sarà necessario intervenire per ridurre i rischi del sistema e promuovere interventi strutturali.

La L. 133/08 ha innovato la normativa dei servizi pubblici locali per favorire la concorrenza, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, assicurare il diritto degli utenti all'universalità ed accessibilità dei servizi, e garantire un livello essenziale della qualità delle prestazioni ed un adeguato livello di tutela. La nuova norma stabilisce che in via ordinaria il conferimento della gestione dei servizi debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica espletate nel rispetto dei principi del Trattato, di quelli generali relativi ai contratti pubblici nonché di quelli di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

La semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi sono tra le priorità del nuovo Governo, tanto che si è ritenuto opportuno affidare a un Ministro la delega per la semplificazione normativa. Sono state recentemente abrogate oltre tremila leggi obsolete, ed è in corso un processo di misurazione degli oneri amministrativi per ottenerne una riduzione del 25% entro il 2012. La forte semplificazione delle procedure per l'avvio di una nuova attività va, insieme ad altri interventi, nella direzione di ridurre gli oneri amministrativi per le PMI.

Il progetto di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione mira a ottimizzare la produttività del lavoro, riconoscendo il merito; accelerare i processi di innovazione e riorganizzazione amministrativa; accrescere la trasparenza del funzionamento dell'amministrazione e l'accessibilità ai servizi pubblici.

3. L'Italia intende continuare ad adottare politiche che stimolino la ricerca e l'innovazione, fattori determinanti dello sviluppo di lungo termine. Esse debbono tenere conto delle peculiarità del nostro sistema manifatturiero e della struttura produttiva del nostro Paese. Queste peculiarità contribuiscono a spiegare perché, nonostante le iniziative adottate negli ultimi anni, l'Italia sia ancora molto lontana dall'obiettivo del 2,5% di spesa in ricerca sul PIL.

Il confronto internazionale mostra infatti che la composizione degli investimenti in R&S in Italia è caratterizzata da una più bassa quota di spese realizzata dalle imprese. Una delle cause di questo fenomeno è come dicevamo la struttura del nostro sistema produttivo: le imprese con meno di 10 addetti rappresentano infatti il 95% del totale, mentre la spesa totale per R&S delle imprese può prevalentemente (74%) essere attribuita alle unità produttive di maggiore dimensione (oltre i cinquecento addetti). Va inoltre sottolineato che la spesa delle PMI non viene colta per due motivi: essa viene registrata sotto tipologie di spesa diverse; e inoltre le imprese sotto i dieci dipendenti non sono comprese nel campione di rilevazione.

Un contributo molto rilevante alla crescita della spesa per ricerca verrà dalla programmazione del QSN 2007-2013, che assegna a ricerca e innovazione risorse per oltre venti miliardi di euro. Inoltre, iniziative come "Industria 2015", i programmi strategici di ricerca, i distretti tecnologici, un sistema di importanti agevolazioni fiscali, e l'incremento del numero dei ricercatori, potranno concorrere significativamente ad avvicinarsi progressivamente all'obiettivo del 2,5%. Allo stesso tempo, un sistema adeguato di valutazione della ricerca universitaria basato su un'agenzia indipendente permetterà di migliorarne la qualità.

4. Nel settore delle infrastrutture, la strategia dell'Italia prevede una serie di iniziative innovative, tra cui la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, come l'energia, le reti di telecomunicazione e i servizi di trasporto. Resta confermato l'impegno sui progetti TEN-T, nell'ambito del quale va segnalata l'abrogazione della revoca delle concessioni TAV.

La crescita potenziale del Mezzogiorno rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese: per questo motivo resta elevata l'attenzione agli investimenti in questa area, testimoniata sia dagli interventi previsti dalla programmazione comunitaria appena conclusa, su cui i livelli di attuazione sono molto soddisfacenti, che da quella 2007-2013.

L'Italia sta inoltre attuando un ambizioso piano di miglioramento della rete di trasmissione dati a banda larga, sia su cavo che su tecnologia WI-MAX.

5. Pur proseguendo la riduzione dell'intensità emissiva dell'economia italiana, lo scenario, elaborato includendo le politiche attuate fino al maggio 2007, indica che al 2010 le emissioni di GHG ammontano a 576 MtCO₂eq, per cui la distanza dell'Italia dall'obiettivo di Kyoto sarà pari a 93 MtCO₂/anno. Per questo motivo, la manovra economica 2008 ha approvato ulteriori provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto con particolare riguardo al settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

Va inoltre sottolineato che la manovra economica prevede la convocazione della Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente. Obiettivo della Conferenza, è l'elaborazione della proposta di « Strategia energetica nazionale » che il Governo dovrà adottare entro febbraio 2009 e che dovrà identificare le priorità di breve e lungo periodo.

6. L'Italia intende attuare una profonda riforma dell'impianto complessivo del sistema italiano dell'istruzione, attraverso una revisione dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo e operativo, tenendo anche conto di uno scenario tendenziale di decremento della popolazione scolastica.

Gli interventi finalizzati al razionale ed efficace utilizzo delle risorse economiche – nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica – mirano a realizzare, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle unità scolastiche e il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, una nuova governance territoriale dell'istruzione/formazione.

A ciò si accompagna un Piano programmatico che individua le seguenti macroaree di intervento ai fini della revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. La formazione, rivista nei modi, nei tempi e nei contenuti, gioca un ruolo chiave nell'attuazione del modello italiano di *flexicurity* ed è intenzione del Governo valorizzarla pienamente allestendo un Piano straordinario. Le iniziative di formazione dirette ai lavoratori occupati (formazione continua) rappresentano, inoltre, una parte fondamentale della strategia italiana di *lifelong learning*. Gli strumenti finanziari che alimentano il sistema, in un'ottica integrata, danno priorità alle categorie più esposte ai rischi di espulsione dal mercato del lavoro e ai lavoratori che accedono con maggiore difficoltà agli interventi di aggiornamento, qualificazione, riqualificazione.

7. L'Italia si riconosce nei principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione. Il Governo intende avviare un programma organico di semplificazione e deregolazione del lavoro che, senza abbassare il livello di tutela del lavoratore e della lavoratrice, è rivolto a liberare sia l'impresa sia il prestatore d'opera da adempimenti burocratici e formali e a facilitare così l'occupazione riducendone i costi indiretti. Il Governo varerà un pacchetto di misure specifico in grado di favorire una maggiore flessibilità degli orari e dei tempi di lavoro, a partire dallo sviluppo del part time, secondo standard europei, un potenziamento dei servizi alla persona, accrescendo la possibilità di ri-professionalizzazione della donna che decide di rientrare in un'attività lavorativa dopo anni di lavoro di cura nell'ambito del nucleo familiare. La politica di sostegno alla famiglia sarà attuata in una logica di sussidiarietà e di integrazione delle

politiche pubbliche di sicurezza sociale in raccordo con il sistema privato e del terzo settore. Il Libro verde sul futuro del modello sociale, pubblicato nel luglio scorso, sul quale è attualmente aperta una consultazione pubblica, sottolinea che l'obiettivo è creare un *welfare* delle opportunità che assicuri le necessarie tutele ma che preveda anche responsabilità e comportamenti attivi per i soggetti che ne beneficiano. La tesi di fondo è che il modello meramente risarcitorio non risulta più adeguato né sostenibile: occorre costruire un *welfare* ben più complesso e impegnativo, che ponga l'accento sull'anticipazione dei fabbisogni e sulla prevenzione lungo tutto l'arco della vita della persona, che concorra a migliorare la qualità della vita dei singoli e a realizzare una società allo stesso tempo competitiva e inclusiva.

In considerazione dell'insufficiente dinamica dei salari e della bassa produttività che caratterizzano l'Italia nel periodo più recente il Governo ha avviato una sperimentazione semestrale della detassazione dei premi e degli straordinari che si aggiunge alla decontribuzione degli elementi variabili della retribuzione introdotta dalla legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007). Per promuovere in maniera adeguata la produttività il Governo garantisce il necessario supporto all'autonoma iniziativa delle parti sociali in materia di riforma della contrattazione collettiva.

Riportiamo a seguire, come negli scorsi anni, una sintesi finanziaria degli interventi nazionali presenti nella griglia di monitoraggio allegata.

Tab. 1 – Principali stanziamenti nazionali per la Strategia di Lisbona fino al 2011. Ripartizione per priorità del PNR.

Priorità nazionali (2008)	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2011 (mln di Euro)
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	19	1.453,00
Incentivare la ricerca e l'innovazione	10	3.959,00
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	6	246,00
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	9	9.838,26
Tutelare l'ambiente	5	942,00
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	7	1.123,00
<i>Totale</i>		17.561,26
Migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche	6	-34.070,00
<i>Totale</i>	62*	

* Il totale delle misure è 60. Il valore sopra indicato è dovuto alla rispondenza di alcune misure a più priorità nazionali.

<i>Di cui:</i>	
Implementate	5
In corso	48
Non ancora avviate	7
<i>Totale</i>	60

Il Quadro Strategico Nazionale 2007–2013 e i programmi operativi dei Fondi strutturali comunitari, già approvati dalla Commissione europea, presentano una crescente convergenza tra gli obiettivi di Lisbona e quelli di Coesione. Il 68% delle risorse destinate all'obiettivo "convergenza" e l'82% di quelle destinate all'obiettivo "competitività" sono volte a finanziare interventi coincidenti con le priorità della strategia di Lisbona.

Riportiamo a seguire due tabelle riassuntive sulle risorse aggiuntive disponibili per il periodo 2008–2010 e sui pagamenti relativi ai fondi strutturali 2000–2006, entrambi raggruppati per priorità nazionali del PNR.

Tab 2 - Risorse aggiuntive della politica regionale: stima della spesa 2008-10 destinata alle priorità del PNR

Priorità	Previsioni di Spesa	
	(milioni di euro)	valori percentuali
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	845	3,2
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.928	11,1
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	3.002	11,4
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	8.555	32,4
Tutelare l'ambiente	6.117	23,2
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	4.946	18,7
Totale priorità di Lisbona	26.393	100,0

Fonte MSE - elaborazioni DPS. Nel periodo 2008-10 le previsioni di spesa a valere sulle risorse aggiuntive della politica regionale comprendono anche le erogazioni effettuate nella fase di chiusura dei programmi dei fondi strutturali 2000-06.

Tab 3 - Fondi strutturali 2000-2006, pagamenti per le priorità del PNR (milioni di euro)

	Spesa cumulata al 31.12.07	Spesa anno 2007
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	999	174
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.690	321
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	5.017	791
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	9.142	1.492
Tutelare l'ambiente	10.790	1.814
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	6.609	1.175
Totale priorità Lisbona	35.248	5.767
Totale Fondi Strutturali 2000-2007	51.199	8.221

Fonte: elaborazioni su dati Monit-IGRUE

2. Analisi delle principali criticità italiane.

2.1. Introduzione

A partire dalla metà degli anni 90 l'economia italiana è andata incontro ad un deciso rallentamento del proprio tasso di crescita. Anche se questa tendenza è comune alla maggior parte dei paesi europei, in termini relativi la performance italiana è stata peggiore¹. Infatti, con riferimento al quinquennio 2001–2006, contro un tasso di crescita medio (circa il 2,0%) dei paesi EU–15, l'economia italiana ha accumulato un divario di crescita di quasi un punto percentuale per anno². Estendendo il periodo temporale di confronto i risultati non si modificano sostanzialmente: il gap di crescita con la media EU–15 per il decennio 1998–2007 si colloca sempre intorno al punto percentuale.

Obiettivo di questa sezione è di contribuire ad identificare i fattori che hanno inciso negativamente sulla performance italiana nei periodi esaminati e sui quali, dunque, risulta prioritario agire per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo. L'approccio utilizzato si basa prevalentemente sulle metodologie sviluppate da gruppi di lavoro tecnici operanti a livello europeo in collaborazione con la Commissione, ed in particolare dal gruppo di lavoro sulla metodologia di Lisbona (LIME)³. Tuttavia, poiché tali metodologie non coprono tutte le aree rilevanti ai fini della strategia di Lisbona e sono ancora da considerarsi come lavoro in itinere, l'analisi che segue si basa anche su contributi e spunti di riflessione derivanti da altre fonti.

L'analisi mostrerà innanzitutto le componenti del prodotto interno lordo (PIL) che hanno contribuito negativamente alla crescita, sia in termini assoluti che in relazione ai valori medi dell'area EU–15. L'analisi guarda alle dinamiche di medio e lungo periodo dell'economia e prende in esame le variabili rilevanti sul lato dell'offerta. Il comportamento del lavoro e dello stock di capitale – tramite aumenti dell'occupazione e dei flussi d'investimento – e il progresso della tecnologia e della organizzazione del lavoro – che comportano variazione della produttività totale dei fattori – sono le determinanti ultime del ritmo di crescita del PIL.

Successivamente verrà controllato se i settori della politica economica che, secondo la letteratura, hanno impatto sulle componenti del PIL individuate presentano delle inadeguatezze in termini di legislazione, azione amministrativa e risultati misurabili. Un miglioramento della qualità delle politiche in questi settori contribuirebbe ad allentare i vincoli strutturali che frenano l'economia italiana. L'analisi si basa sulla performance assoluta e relativa dell'Italia nelle varie aree, sulla base di indicatori selezionati nell'ambito del gruppo di lavoro LIME interpretati alla luce dello specifico contesto economico–istituzionale italiano.

2.2. La variazione del PIL sul lato dell'offerta: "contabilità della crescita"⁴

Gli esercizi di contabilità della crescita consentono di spiegare la dinamica (ed il livello) del prodotto interno lordo con il comportamento dei fattori della produzione. In prima approssimazione la variazione del PIL risulterà eguale alla somma dei contributi del lavoro, dello stock di capitale e della variazione della produttività totale dei fattori (ovvero la componente legata al progresso tecnologico e alla migliore organizzazione della produzione). Tuttavia è possibile ottenere una scomposizione più dettagliata, quale quella esposta nel grafico 1. In tale ambito si prende in esame la variazione del prodotto interno lordo per abitante (pro–capite), che

¹ Il fatto che nel corso di tale arco di tempo sia stato comunque avviato un processo di riforme e che questo non abbia ancora dato, nella misura sperata, i frutti attesi può dipendere da due fattori. Innanzitutto gli altri paesi europei si sono mossi con maggiore decisione – torna dunque la questione del comportamento in termini relativi –, inoltre l'effetto delle riforme non è immediato ma esistono dei ritardi con i quali questi si propagano.

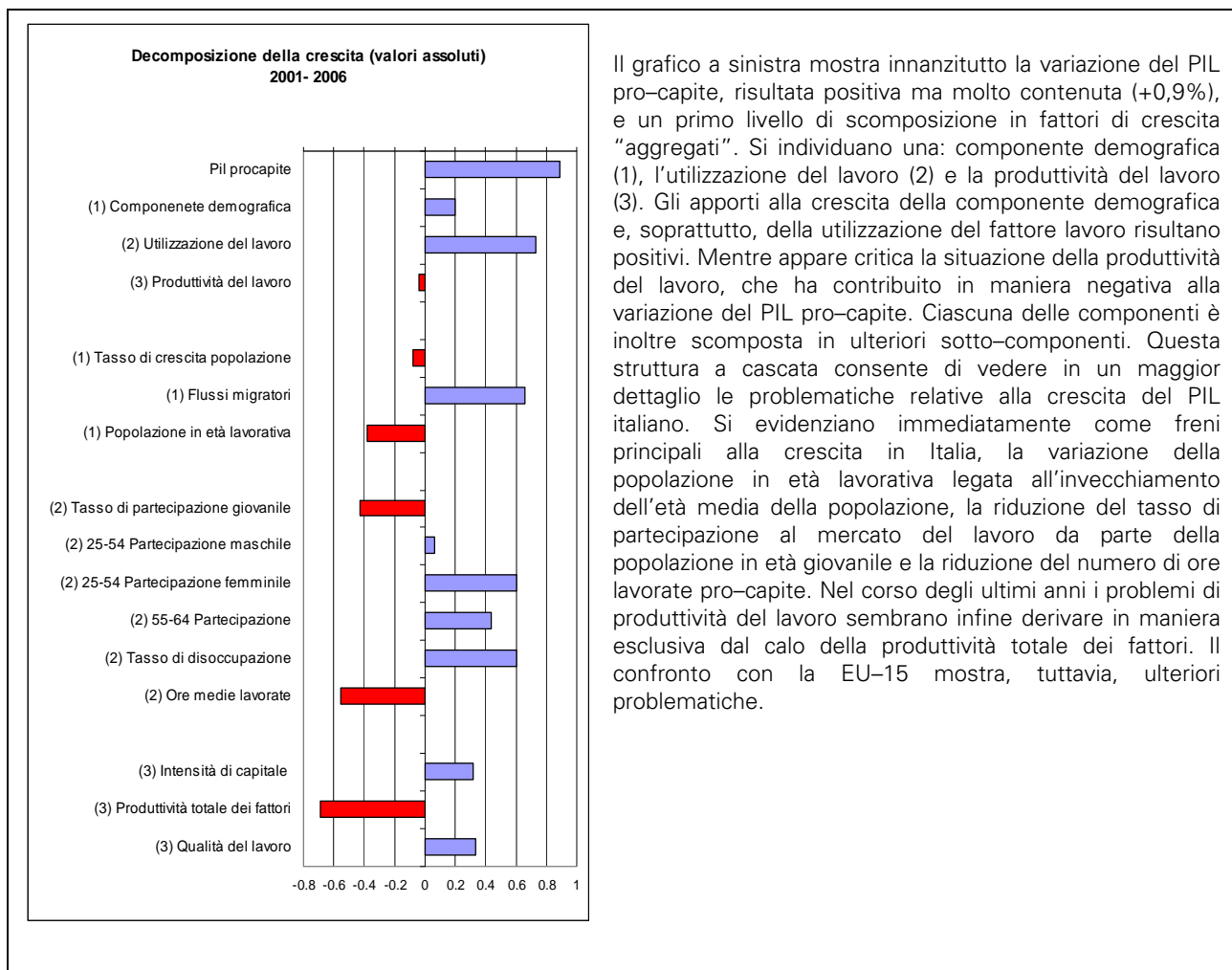
² La EU–15 indica i 15 paesi facenti parte dell'Unione Europea prima del penultimo allargamento avvenuto nel 2004. Includere nella media anche i paesi che sono recentemente entrati nell'unione europea fornirebbe una evidenza ancora più sfavorevole ma sarebbe meno corretto perché i paesi in questione hanno avuto una maggiore crescita anche grazie ad un processo di convergenza. Sono partiti da livello di reddito pro–capite molto bassi.

³ L'approccio utilizzato si basa prevalentemente sulle metodologie sviluppate da gruppi di lavoro tecnici e in particolare dal Lisbon Methodology Working Group presso il Comitato di Politica Economica della UE, con l'integrazione di contributi e spunti di riflessione derivanti da altre fonti.

⁴ Questa sezione e le due successive utilizzano i risultati di elaborazioni effettuate dalla Commissione Europea (DG–ECFIN *Country Case Study for Italy*). L'interpretazione di tali evidenze che viene data in questa sezione può divergere da quella della Commissione.

è la misura di benessere maggiormente utilizzata a livello internazionale. I dati analizzati riguardano il periodo 2001–2006.

Grafico 1: La variazione del PIL pro-capite in Italia (2001–2006)



L'analisi effettuata utilizzando soltanto dati per l'Italia consente di individuare a quali componenti sia da attribuire la bassa crescita. Risulterebbero in quest'ottica rilevanti, oltre ai problemi – peraltro noti – dell'invecchiamento della popolazione italiana e della bassa produttività, alcune componenti dell'offerta di lavoro: in particolare le ore lavorate per persona e la partecipazione della popolazione in età giovanile al mercato del lavoro. Quest'ultimo elemento dovrebbe però essere letto in combinazione con il dato di un'accresciuta partecipazione dei giovani all'istruzione universitaria⁵ che potrebbe rappresentare un fattore di maggiore crescita potenziale nel breve-medio termine.

Una dimensione più rilevante rispetto all'analisi dei soli dati italiani è però quella del confronto con i paesi dell'Unione Europea che operano in un ambiente economico simile e rappresentano i maggiori partner commerciali per l'Italia⁶. A tale scopo è utile fare riferimento ai risultati di un esercizio di *benchmarking* recentemente effettuato dalla Commissione Europea (e sviluppato nell'ambito del LIME). Il PIL pro-capite è confrontato sia in termini di livello assoluto (espresso in parità di poteri di acquisto), che di variazione relativa con i valori EU-15. La metodologia utilizzata prescinde da fattori relativi al ciclo economico italiano, pur rilevanti nei primi anni 2000. Le considerazioni di carattere congiunturale diventano meno rilevanti perché i dati sono

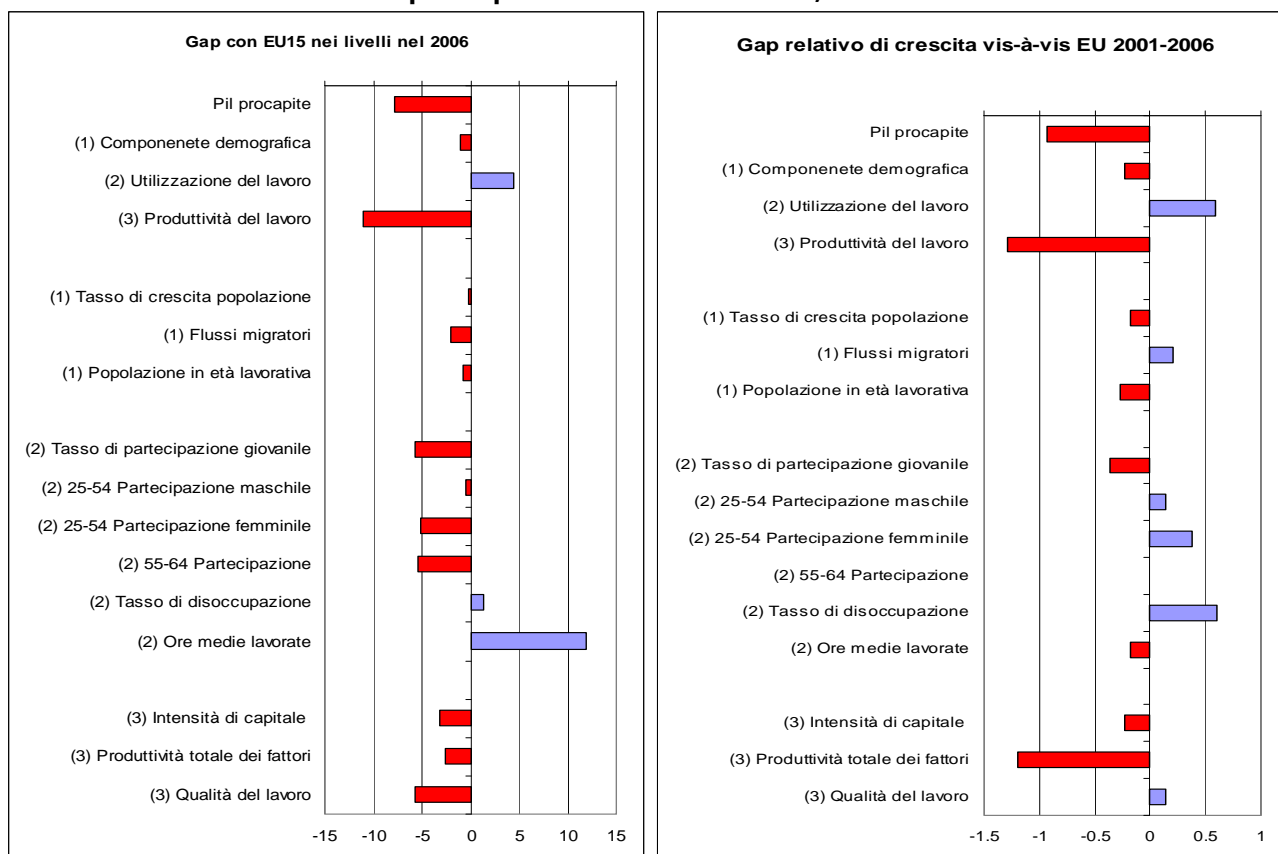
⁵ Fonte Istat.

⁶ Il *benchmark* europeo, per le ragioni spiegate è sicuramente significativo, tuttavia non sempre esaustivo. Spesso si renderebbe opportuno un ulteriore confronto; ad esempio con un paese 'leader' (quasi sempre gli Stati Uniti) che presenta dei valori maggiori rispetto alla media europea oppure – nel caso di molte variabili del mercato del lavoro – con gli obiettivi di Lisbona.

esaminati in confronto ai valori medi dei paesi EU-15 e per intervalli temporali di un quinquennio.

I risultati dell'esercizio di *growth accounting* sono riportati nei Grafici 2a e 2b, che mostrano la scomposizione del gap di livello del PIL reale pro-capite per l'anno 2006 nei confronti della media EU-15 e il gap di crescita durante il periodo 2001-2006⁷. La performance economica dell'Italia risulta piuttosto debole. Nel 2006 risultava un gap in termini di livello di PIL di circa 8 punti percentuali. L'Italia si è discostata dal *benchmark* europeo, con una crescita media annua del PIL di circa 1 punto percentuale inferiore alla media. Tali divari sono quasi completamente spiegati da un differenziale negativo di produttività che è andato incrementandosi negli ultimi anni.

Grafici 2a e 2b: Il PIL pro-capite in confronto a EU-15, livelli e variazioni



La figura 2a mostra che a spiegare il gap negativo di PIL in termini di livello contribuisce prevalentemente la bassa produttività del lavoro per la quale l'Italia presenta livelli inferiori alla media in tutte le sotto-componenti. Al contrario, il livello di utilizzazione del lavoro è migliore che nella media europea, tuttavia questo 'vantaggio' è spiegato prevalentemente dal maggior numero di ore lavorate. Si riscontrano pertanto divari negativi per tutte le altre variabili che riguardano il mercato del lavoro. In particolare i tassi di partecipazione delle categorie di lavoratori più 'deboli' (giovani, donne e anziani). L'aspetto demografico, che pure giova a sfavore in termini di proiezioni, nel recente passato al momento non ha avuto un impatto rilevante se raffrontato agli altri paesi europei. La figura 2b segnala le tendenze del periodo 2001-2006 mostrando quali componenti del PIL hanno favorito una chiusura e quali un aumento del divario di PIL pro-capite reale nei confronti della media EU-15. Questi ultimi fattori, nell'insieme hanno prevalso, giacché il PIL italiano è cresciuto in media 0,9 punti percentuali per anno in meno. Hanno pesato sull'aumento del divario sia la componente demografica che la performance della

⁷ L'esercizio sviluppato dalla Commissione Europea utilizzando il proprio database (prevalentemente derivato da dati EUROSTAT) è costruito in modo da assicurare la confrontabilità dei risultati tra i Paesi EU. La scomposizione della crescita è sempre completamente allineata con le elaborazioni effettuate dagli Istituti Nazionali di Statistica dei singoli paesi membri. Una considerazione che deriva dai dati e dalle analisi dell'ISTAT è che per i periodi 2001-2003 e 2004-2006 si sono verificate differenti dinamiche della produttività totale dei fattori, e questa nell'ultimo periodo diventa leggermente positiva.

produttività. Si segnala un fortissimo divario negativo tra il comportamento della produttività totale di fattori in Italia e quella nel resto d'Europa.

Il *capital deepening* (intensità del fattore capitale) è cresciuto ad un tasso inferiore rispetto a quello medio europeo, e continua ad essere il più basso d'Europa. Inoltre, l'utilizzo del capitale come fattore produttivo in Italia ha mostrato una tendenza alla contrazione. Riguardo alla qualità del lavoro, misurata dal livello iniziale di istruzione della forza lavoro, si riscontra qualche progresso. Sono invece diversi i segnali positivi provenienti dal mercato del lavoro, dove il *gap* negativo per il tasso di partecipazione delle donne si è ridotto e il tasso di disoccupazione ha registrato una rilevante caduta. Tali progressi sono stati parzialmente spiazzati dalla contrazione delle ore medie lavorate per persona occupata, che – seppure ancora superiori alla media EU-15 in termini assoluti – nel periodo considerato sono cresciute meno che nel resto d'Europa. Il tasso di partecipazione dei lavoratori in età avanzata è cresciuta in linea con la media EU-15. Al contrario, il maggior deterioramento del tasso di partecipazione giovanile ha allontanato ulteriormente il livello italiano dal valore medio europeo.

2.3. *Gli aspetti critici che emergono dall'analisi ed una loro prima interpretazione*

Le tendenze demografiche in atto (difficilmente modificabili se non nel lungo periodo) indicano un prolungato invecchiamento della popolazione con un conseguente aumento del tasso di dipendenza, ovvero del numero dei pensionati rispetto alla popolazione in età lavorativa. In questo contesto, per aumentare il reddito pro-capite italiano e per non accumulare ulteriori ritardi nei confronti dell'Europa, diventa essenziale aumentare la produttività del lavoro e, allo stesso tempo, il numero di occupati. Rispetto a queste esigenze fondamentali l'analisi di contabilità della crescita (*growth accounting*) appena illustrata ci segnala alcuni ambiti su cui sarebbe importante agire. Per quanto riguarda la produttività del lavoro l'aspetto meno preoccupante sembra riguardare l'intensità di capitale. L'economia italiana non appare particolarmente sotto-capitalizzata e la performance leggermente negativa (sempre in termini relativi rispetto alla media europea) può essere spiegata dal maggiore utilizzo del fattore lavoro rispetto a quello capitale legato alle riforme nel mercato del lavoro introdotte nel corso degli ultimi 15 anni. L'aumento dell'occupazione che ne è conseguito potrebbe essere una delle cause della caduta della produttività⁸. Tuttavia è opinione comune che il basso livello di produttività sia prevalentemente dovuto a fattori strutturali che saranno oggetto di indagine nella prossima sezione. Qui si può anticipare che l'analisi di *growth accounting* non è in grado di isolare fattori specifici che determinano la produttività del lavoro (se non la tripartizione tra qualità del lavoro, produttività totale dei fattori e intensità di capitale). Al contrario indicazioni più dettagliate possono essere tratte riguardo alla performance nel mercato del lavoro. La necessità di ridurre il tasso di disoccupazione (almeno guardando alla misura aggregata a livello nazionale) sembra passata in secondo piano. Anche se ulteriori riduzioni sono comunque auspicabili. Sembra invece importante aumentare il tasso di partecipazione di tutte le categorie diverse dalla popolazione adulta di sesso maschile nella parte centrale della vita lavorativa. Anche se qualche progresso è stato registrato il ritardo resta rilevante sia in termini relativi – ovvero di confronto con l'Unione Europea – che nei confronti degli obiettivi di Lisbona.

2.4. *La dimensione settoriale e quella regionale*

I raffronti internazionali fino ad ora considerati riguardano l'economia italiana nel suo complesso, ma non hanno preso in esame le dimensioni, pur estremamente rilevanti, settoriali e regionali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, restano aperti alcuni interrogativi. Innanzitutto, ci si può chiedere se il regresso in termini di produttività totale dei fattori sia da attribuire in parte

⁸ La caduta sia della produttività totale dei fattori che del numero di ore lavorate sono in parte il riflesso dell'evoluzione favorevole sul mercato del lavoro. E' noto che l'intenso l'utilizzo di forme contrattuali quali il *part-time* e, in minor misura, il lavoro interinale ha portato ad una riduzione del numero di ore lavorate pro-capite. La maggiore flessibilità ottenuta sul mercato del lavoro grazie alla nuove forme contrattuali ha consentito l'assunzione di un numero rilevante di persone, favorendo la netta caduta del tasso di disoccupazione. Al contempo però l'inserimento nelle imprese dei nuovi lavoratori è avvenuto spesso in posizioni che richiedevano profili professionali non elevati. Inoltre, in genere la produttività per il "lavoratore marginale" tende ad essere più bassa di quella per il "lavoratore medio". Ciò contribuirebbe a spiegare la caduta della produttività totale dei fattori

rilevante a dinamiche settoriali sfavorevoli. Analisi svolte con un maggior dettaglio settoriale⁹ (a livello di macrosettori) hanno mostrato che tale caduta, salvo pochissime eccezioni, ha interessato l'economia italiana nel suo complesso. Inoltre, fenomeni di ricomposizione settoriale dell'occupazione da settori a maggiore produttività a settori a minore produttività, tipicamente il travaso di occupazione dall'industria al terziario, hanno avuto un'incidenza molto limitata.

Nel contesto del processo di Lisbona e per far luce sulle dinamiche settoriali a livello comunitario e internazionale, la Commissione Europea ha sponsorizzato un progetto per la costruzione di un database – chiamato EU KLEMS¹⁰ – a cui hanno lavorato diversi centri di ricerca. La versione del database pubblicata nel Marzo 2008 è molto ricca in termini di disaggregazione (fino a 60 settori) e copre quasi 30 paesi.

Occorre rilevare che i dati resi disponibili giungono per ora soltanto al 2005 e che sono ancora soggetti al vaglio di qualità da parte degli istituti statistici nazionali. Pur tenendo ben presente il caveat appena espresso, i dati di EU KLEMS si prestano ad effettuare degli esercizi dai quali è possibile trarre qualche indicazione preliminare in termini, ancora una volta, di raffronto con il resto d'Europa.

Nello specifico, si mettono in relazione le dinamiche della crescita dell'Italia a quelle dell'aggregato EU-15ex¹¹ tra il 1995 e il 2005. L'entità delle componenti della crescita può risultare diversa rispetto all'esercizio precedente sia per il diverso intervallo temporale considerato sia per le appena ricordate differenze metodologiche tra i database di riferimento per i due tipi di analisi. La scomposizione della crescita fornita da EU KLEMS, e di cui qui ci si avvale, è articolata nella maniera seguente. Il contributo del fattore lavoro è suddiviso in una componente legata al numero di ore lavorate e in un'altra legata alla qualità del lavoro – determinata da età e livello educativo. Il contributo del fattore capitale è articolato in una componente ICT e in una non-ICT. Il contributo alla crescita dovuto alla variazione della produttività totale dei fattori è identificato in quanto residuo.

Un primo livello di elaborazione riguarda l'intera economia ed i sei macro settori – manifatturiero, servizi privati, servizi finanziari, distribuzione, macchinari elettrici ed altri beni industriali. La tabella 1 riporta la decomposizione per l'Italia e per la media dei paesi EU-15ex. A livello aggregato le analisi precedenti sono sostanzialmente confermate. L'Italia nel periodo in questione ha dimostrato una minor crescita in termini di valore aggiunto di circa 0,8 punti percentuali. Tale performance risulta riconducibile ad un gap di produttività. Il contributo alla crescita del fattore capitale è stato sostanzialmente in linea con la media europea. Non si è verificato dunque un 'deficit' di investimenti. Si evidenzia piuttosto un maggiore accumulo per l'Italia della componente dei beni capitale tradizionali (non-ICT), in linea con la nostra specializzazione produttiva. Si osserva, soprattutto, che la performance negativa in termini di produttività ha coinvolto tutti i macro settori esaminati ad eccezione di quello finanziario. Il gap risulta invece particolarmente accentuato nel settore manifatturiero (-1,9 punti percentuali) e nel settore distributivo (-1,5 punti percentuali).

La stessa analisi, ripetuta con un dettaglio di 31 settori mettendo direttamente in evidenza gli scostamenti in termini di gap rispetto alla media dei paesi EU-15ex sia del valore aggiunto sia del contributo di ciascun fattore della produzione alla crescita, fornisce ulteriori riscontri. In particolare si osserva che il gap di crescita del valore aggiunto italiano è stato determinato in prevalenza da quattro settori: i servizi immobiliari, le vendite al dettaglio, le attrezzature ottiche ed elettriche e l'intermediazione finanziaria. Al contrario il settore delle costruzioni ha ridotto il differenziale di crescita rispetto alla media europea. Si osserva anche che la produttività totale dei fattori diminuisce rispetto alla media europea in maniera diffusa per quasi tutti i settori esaminati. Spiccano in negativo – sempre in termini relativi – il settore immobiliare, le vendite all'ingrosso e le vendite al dettaglio. Dimostrano invece un qualche recupero d'efficienza la Pubblica Amministrazione, la sanità e il noleggio di macchine e attrezzature e servizi alle imprese.

⁹ Si veda ad esempio Daveri, Jona-Lasinio (2005) "Italy's decline: getting the facts right" *Il Giornale degli Economisti e Annali di Economia*. Evidenze simili si ottengono utilizzando confronti internazionali possibili grazie al database EU-KLEMS. <http://www.euklems.net/>

¹⁰ L'obiettivo è di costituire un database per l'analisi della produttività settoriale per gli Stati membri EU, con un *breakdown* per i contributi di capitale (K), lavoro (L), energia (E), materiali (M) e servizi (S).

¹¹ Si tratta dei paesi per i quali esistono dati sullo stock di capitale che consentono di effettuare esercizi di scomposizione della crescita. Include i paesi EU-15, con l'esclusione di Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Portogallo e Svezia.

Per quanto riguarda il contributo del fattore lavoro si osserva una minor crescita rispetto alla media EU-15ex per i settori della sanità, della pubblica amministrazione e della scuola, al contrario pare incrementare l'utilizzo del fattore umano nei settori dell'industria meccanica (in generale), dei servizi alle imprese e nel commercio all'ingrosso. I settori che hanno mostrato una migliore performance rispetto alla media EU-15ex in termini di contributo alla crescita del fattore lavoro hanno conseguito un tale risultato quasi esclusivamente grazie al maggior numero delle ore lavorate anziché alla migliorata composizione qualitativa del lavoro. Una migliore performance si è verificata in particolare in alcuni settori del comparto manifatturiero, nel commercio all'ingrosso, nelle costruzioni e nei servizi alle imprese. Alcuni settori – quali la Pubblica Amministrazione, la sanità, la scuola, il commercio al dettaglio e l'agricoltura e pesca – hanno fatto segnare un peggioramento relativo sia in termini di ore lavorate che in termini di ricomposizione del lavoro. Gli unici settori che evidenziano un miglioramento qualitativo del lavoro rispetto alla performance media europea – per altro molto contenuto – sono le costruzioni, il chimico, quello della gomma e della plastica, l'estrattivo e quello delle forniture per il trasporto.

Tabella A1 Valore aggiunto e contributo dei fattori , 1995–2005

(tassi annui di crescita , in %)								
	VA	L	H	LC	K	KIT	KNIT	MFP
	(1)=(2)+(5)+(8)	(2)=(3)+(4)	(3)	(4)	(5)=(6)+(7)	(6)	(7)	(8)
Italia								
SETTORE MARKET*	1.2	0.8	0.7	0.2	1.0	0.3	0.8	-0.7
Macch. Elett., poste e telecom.	4.4	-0.2	-0.2	0.1	1.9	0.5	1.4	2.7
Prodotti manif. esclusi prod. elettrici	-0.7	-0.3	-0.4	0.1	0.7	0.2	0.6	-1.2
Altri beni industriali*	1.3	0.4	0.2	0.2	1.1	0.1	1.0	-0.1
Servizi di distribuzione	1.2	0.8	0.4	0.3	1.3	0.3	1.1	-0.9
Servizi finanziari	2.9	2.6	2.4	0.2	0.7	0.6	0.2	-0.4
Servizi sociali**	0.9	1.7	1.6	0.1	1.2	0.3	1.0	-2.0
EU 15								
SETTORE MARKET*	2.2	0.6	0.4	0.2	1.2	0.6	0.6	0.4
Macch. Elett., poste e telecom.	5.5	-0.4	-0.6	0.2	1.7	1.2	0.5	4.1
Prodotti manif. esclusi prod. elettrici	0.8	-0.4	-0.7	0.3	0.6	0.3	0.3	0.7
Altri beni industriali*	1.1	0.0	-0.1	0.2	0.7	0.1	0.6	0.4
Servizi di distribuzione	2.3	0.6	0.5	0.1	1.1	0.4	0.7	0.6
Servizi finanziari	3.6	2.2	1.9	0.3	2.2	1.3	0.9	-0.8
Servizi sociali**	1.7	1.5	1.4	0.1	1.0	0.3	0.7	-0.8

* esclusa agricoltura, ** escluse le produzioni familiari*** Information and Communications Technology

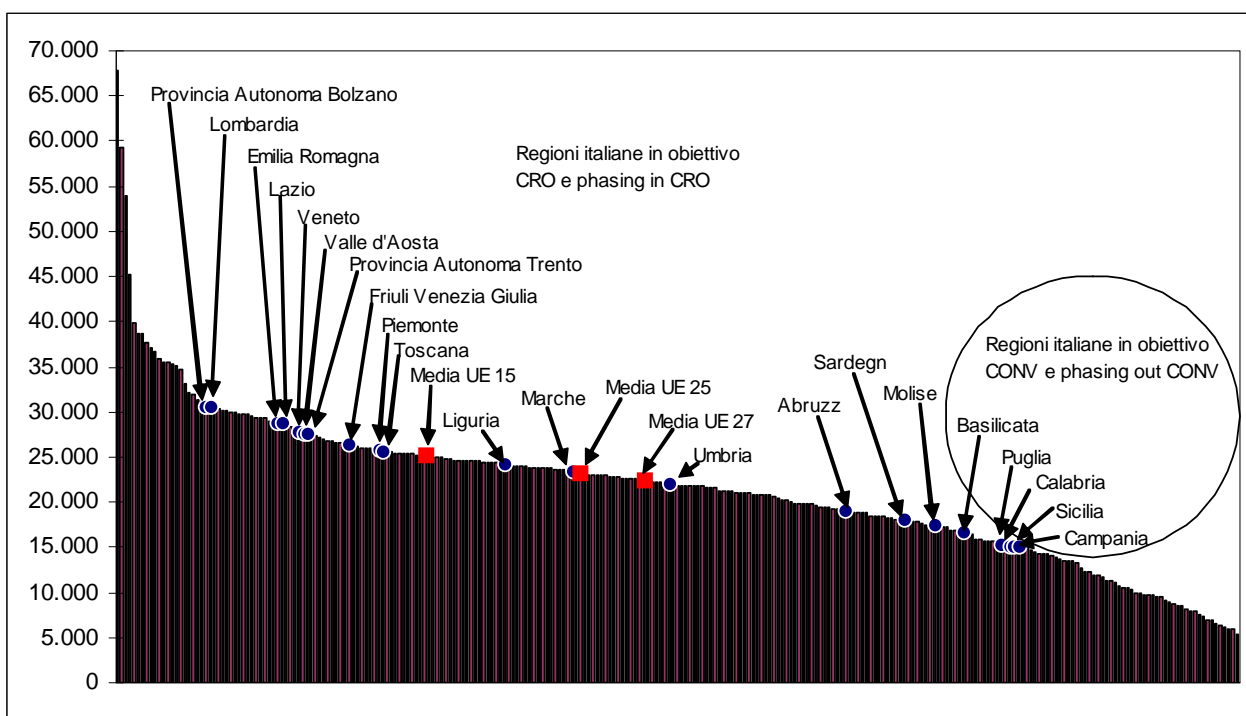
VA= Valore aggiunto, L= Contributo del fattore lavoro, H= Contributo delle ore totali lavorate, LC=Contributo della composizione del lavoro, K= Contributo del fattore capitale, KIT=Contributo del fattore capitale ICT***, KNIT= Contributo del fattore capitale Non-ICT***, MFP= Contributo della produttività.

In termini di contributo del fattore capitale si è aperto un divario rispetto alla media europea per i settori del noleggio di macchinari ed attrezzature e dell'intermediazione finanziaria; al contrario si ha una migliore performance per i settori del commercio all'ingrosso e del settore immobiliare. La composizione del capitale è orientata in prevalenza verso la tipologia non ICT, indicando come sia ancora debole l'investimento tecnologico nei settori italiani rispetto all'estero. Unica eccezione sembra essere il settore delle attività immobiliari.

Riguardo al secondo aspetto, quello regionale, è fondamentale evidenziare come la performance dell'Italia sia ancora fortemente differenziata sul territorio. Nel 2006 le regioni del Centro-Nord hanno raggiunto un livello di reddito pro-capite superiore alla media EU-15, mentre le regioni del Sud Italia hanno registrato un livello medio inferiore alla media europea del 40%. I livelli di sviluppo regionale sono, storicamente, estremamente differenziati in Italia. All'interno della stessa economia nazionale convivono alcune delle regioni con maggiore e minore sviluppo in Europa. Tale evidenza può essere ben analizzata attraverso il Grafico 3 che riporta la distribuzione del PIL pro capite tra le 268 regioni della EU-27.

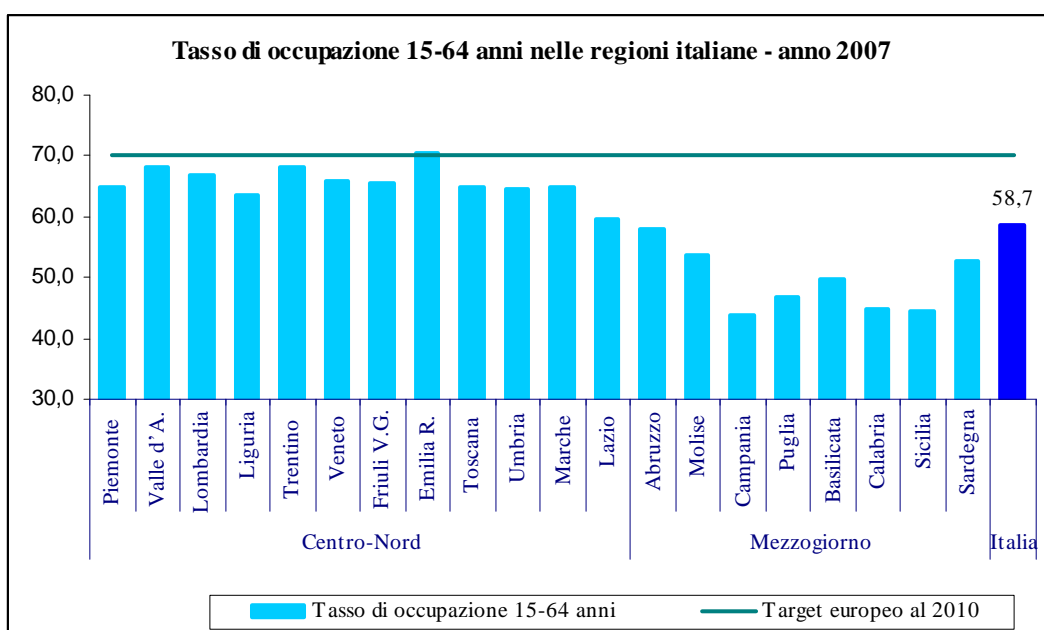
Le differenze di crescita del PIL procapite rispetto ai paesi EU-15 nel periodo 2000-06 sono più accentuate nel Centro-Nord a causa delle componenti demografiche. Mentre il differenziale negativo di produttività è in parte attribuibile alle diverse performance regionali. Il gap di produttività del lavoro è infatti più accentuato nelle regioni del Sud rispetto a quanto rilevato nel resto dell'Italia. Le differenze di crescita del reddito pro-capite sono comunque negative per entrambe le ripartizioni territoriali. Al contrario la performance superiore del tasso di partecipazione al mercato del lavoro caratterizza nel periodo soltanto le regioni del Centro-Nord, il cui tasso di occupazione in alcuni casi è prossimo al target previsto dalla strategia di Lisbona per il 2010. (cfr. Grafico 4).

Grafico 3 – Distribuzione del Pil pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) tra le regioni europee(NUTS 2) della UE 27 – anno 2005



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Cfr. anche QSN 2007-13 e Rapporto annuale DPS 2007 – Appendice tavola aIV indicatori territoriali per le Regioni europee.

Grafico 4 – Tasso di occupazione per regione italiana nel 2007 e target al 2010



Fonte: elaborazioni su dati Istat Rilevazione sulle forze di lavoro

2.5. *Individuazione delle aree critiche*

La disamina dei contributi apportati alla crescita dalle diverse componenti del PIL sul lato dell'offerta ha consentito di evidenziare due ambiti fondamentali nei quali l'Italia presenta ritardi, in parte storici in parte più recenti, rispetto ai paesi più dinamici. Si è visto che la bassa partecipazione al mercato del lavoro di fasce importanti – per dimensione e rilevanza sociale – della popolazione e la ridotta produttività media costituiscono i freni principali alla crescita economica. Occorre intervenire per stimolare questi elementi e riportarli in linea con la media europea e per farlo è necessario individuare i settori dove la politica economica può intervenire.

2.6. *Le debolezze strutturali dell'economia italiana*

È ormai comunemente riconosciuto che fattori "strutturali" quali, per citarne solo alcuni, il permanere di alcune rigidità nel funzionamento del mercato del lavoro, il basso grado di concorrenza nel mercato dei prodotti ed un livello insufficiente di investimenti in ricerca e sviluppo abbiano un peso determinante sulla deludente prestazione dell'Italia. Da tempo le più autorevoli istituzioni italiane ed i maggiori organismi internazionali concordano nell'annoverare questi fattori tra i principali punti di debolezza della nostra economia.

Valutare la qualità e l'efficacia della politica economica è un compito estremamente difficile ed è soggetto, molto più dell'esercizio di scomposizione della crescita, a margini di interpretazione. Questa sezione offre un contributo analitico in tal senso, analizzando ed evidenziando in maniera sistematica i fattori strutturali di debolezza che condizionano negativamente l'evoluzione del PIL, con particolare attenzione a quelle politiche che possono maggiormente influenzare i risultati in termini di tasso di partecipazione e di produttività. Ai fini dell'analisi, i fattori di debolezza sono identificati come "aree critiche" della politica economica, ovvero aree¹² in cui l'azione di riforma risulta più urgente e al tempo stesso potenzialmente più proficua. L'approccio adottato consiste di verificare la contemporanea presenza di risultati negativo di una particolare componente della crescita ed una valutazione insoddisfacente delle politiche economiche che influenzano tale componente.

I legami, detti anche canali di trasmissione, tramite i quali le politiche economiche influenzano le componenti della crescita, sono individuati sulla base di ricerche e studi effettuati a livello internazionale¹³. La classificazione (o tassonomia) delle diverse aree ed il confronto tra la qualità della politica economica dell'Italia ed il livello "medio" delle politiche degli altri paesi europei in ciascun settore è fatta, ancora una volta, prendendo spunto da una metodologia di analisi sviluppata a livello comunitario¹⁴.

La classificazione funzionale copre 20 aree di politica economica raggruppate in tre macro gruppi: politiche per l'occupazione, politiche micro-economiche, orientamento e sostenibilità della finanza pubblica. Gli indicatori utilizzati per valutare la qualità della politica in ciascuna area sono principalmente tratti dai database dell'EUROSTAT, della Commissione Europea e dell'OCSE¹⁵.

La metodologia offre dunque un'ampia copertura in termini di aree esaminate ed indicatori utilizzati, cogliendo gli elementi chiave della crescita. Tuttavia, ci sono alcune aree ed obiettivi della Strategia di Lisbona che rimangono fuori dal contesto di analisi dell'approccio adottato, come le infrastrutture materiali, l'integrazione sociale, l'ambiente e gli aspetti più qualitativi dell'attività lavorativa. Va inoltre evidenziato che a causa dell'inevitabile intervallo temporale tra l'attuazione delle riforme ed i loro effetti statistici rilevati, molti indicatori potrebbero non riflettere correttamente l'impatto delle riforme più recenti.

¹² Esempi di aree di intervento della politica economica sono le politiche attive sul mercato del lavoro, oppure le politiche di sostegno alla ricerca ed allo sviluppo.

¹³ La Commissione Europea ha prodotto un ampio documento di lavoro che riassume in maniera schematica i canali di trasmissione.

¹⁴ Questa metodologia presenta caratteristiche simili a quelle sviluppata dall'OCSE nel suo progetto *Going for Growth* ma è stata sviluppata con il contributo tecnico dei delegati dei paesi dell'Unione Europea.

¹⁵ Questo schema di classificazione consente anche una "mappatura" riforme intraprese dai paesi membri e indicate nei rispettivi Piani Nazionali delle Riforme.

2.7. *Tassi di partecipazione ancora insoddisfacenti*

Riguardo alle politiche per l'occupazione, gli interventi succedutisi negli ultimi anni hanno portato alla creazione di numerosi posti di lavoro e ad una rilevante riduzione del tasso di disoccupazione. Il successo però non è stato completo. Perdura un ridotto tasso di partecipazione in tutte le fasce della popolazione diverse da quella maschile di età media, che trova riscontro nel permanere di politiche non ancora all'altezza degli standard europei.

Un importante ostacolo alla partecipazione è rappresentato dalla bassa mobilità dei lavoratori sul territorio. Una variabile esemplificativa, in questo caso, è l'elevato livello di dispersione regionale nel tasso di disoccupazione. Da notare, infine, il potenziale impatto sfavorevole derivante da politiche di formazione professionale ("catalogate" nel gruppo delle politiche microeconomiche) meno sviluppate che nel resto d'Europa.

La bassa partecipazione femminile, oltre a risentire delle medesime problematiche di quella giovanile, è influenzata da alcune criticità presenti nell'area delle politiche dedicate. Sebbene la valutazione complessiva di tali politiche non risulti negativa, si riscontrano risultati insoddisfacenti su alcuni indicatori significativi, come la bassa copertura dei servizi di assistenza per la prima infanzia, lo scarso coinvolgimento delle donne nella formazione continua e un non adeguato funzionamento degli incentivi finanziari (ad esempio per un nucleo familiare risulta poco conveniente accedere a un secondo stipendio se questo si colloca in una bassa fascia retributiva). Più in generale, è possibile che gli indicatori disponibili non colgano appieno l'inadeguatezza degli interventi di supporto alle famiglie e di altre politiche atte a stimolare il tasso di partecipazione femminile.

A conclusione dell'analisi relativa al mercato del lavoro si rileva un livello di partecipazione particolarmente basso anche nel segmento dei lavoratori di età superiore ai 55 anni. Quasi tutti gli indicatori utilizzati evidenziano una cattiva performance sia nei risultati che nell'adeguatezza delle specifiche politiche adottate. Tra i principali punti debolezza evidenziati dall'analisi statistica, si riscontrano la possibile esistenza di disincentivi fiscali a rimanere nel mercato del lavoro ed una bassa partecipazione dei lavoratori adulti a corsi di formazione e aggiornamento professionale. Al riguardo l'OCSE raccomanda la riduzione del peso delle imposte e dei contributi pensionistici specialmente per i lavoratori con profili più bassi, generalmente associati ai redditi inferiori.

2.8. *I divari di produttività*

L'altro aspetto che determina un minore livello di PIL procapite rispetto alla media EU-15 è la produttività del lavoro. L'analisi in termini di contabilità della crescita ha evidenziato l'esistenza di un gap pregresso legato alla "qualità" del lavoro e di un divario ampliatosi nel corso degli ultimi anni in termini di produttività totale dei fattori. La qualità del lavoro, come colta dall'analisi, riproduce il livello di educazione medio dei lavoratori occupati; essa è normalmente associata al modello di specializzazione italiano (che non è legato a produzioni tecnologicamente avanzate) e tuttavia può essere influenzata da apposite politiche.

In generale il confronto con le azioni di policy intraprese in ambito comunitario fa emergere per il nostro paese un quadro sostanzialmente sfavorevole. Ciò non deriva da mancanza di progressi da parte dell'Italia ma dal fatto che in Europa le riforme hanno proceduto ad un passo più sostenuto.

Riguardo alle diverse componenti della produttività del lavoro, un dato positivo degli ultimi anni è il miglioramento della qualità del lavoro¹⁶. Ad esempio, è aumentato il numero di laureati e si è ridotto il tasso di abbandono scolastico. Ma il gap negativo con l'Europa è stato solo marginalmente intaccato. Il confronto rivela che per le aree di politica economica che agiscono in questa direzione gli indicatori sono quasi uniformemente negativi. Lo sono, in particolare, gli indicatori che colgono l'investimento in capitale fisico e umano nei settori a tecnologia avanzata (spesa in R&S, numero di ricercatori e brevetti) e quelli relativi alla formazione professionale dei lavoratori. In particolare, le indagini PISA dell'OCSE mostrano che la qualità del sistema di istruzione italiano è inferiore rispetto a quella della maggioranza dei paesi industrializzati.

La caduta – anche in termini assoluti – della produttività totale dei fattori è la componente più difficile da valutare sia per il significato economico della variabile (che coglie aspetti di progresso

¹⁶ Anche l'OCSE sottolinea l'importanza del fattore istruzione, evidenziando l'esigenza di sviluppare il processo educativo a livello scolastico e universitario incoraggiando la ricerca della qualità dell'insegnamento

tecnologico e di organizzazione della produzione) sia per il vasto insieme di politiche microeconomiche che possono influenzarne il comportamento. Al di là dell'impatto specifico, in ogni modo, le politiche sono fondamentali nel dare forma all'ambiente economico nel quale agiscono le imprese e nell'influenzarne i comportamenti (più o meno 'virtuosi'). Il confronto con l'Europa rivela delle inadeguatezze della qualità delle politiche in numerosi campi.

Sebbene le politiche che favoriscono la concorrenza non mostrino nel complesso valori negativi, nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia si registrano ancora prezzi più elevati rispetto alla media europea. Tuttavia, per il primo settore il confronto non tiene conto del prezzo delle chiamate in *roaming* e, per il secondo settore, prezzi più alti sono prevalentemente condizionati dalla struttura produttiva¹⁷. Va inoltre sottolineato che l'analisi comparativa a livello settoriale delle politiche volte a promuovere la concorrenza svolta in ambito dell'Unione Europea non include – per il momento – settori molto importanti, quali ad esempio quello della distribuzione commerciale¹⁸.

Anche le politiche di regolamentazione e di sostegno all'ambiente imprenditoriale ed alla creazione d'impresa risultano problematiche¹⁹. In questi settori giocano a sfavore dell'Italia soprattutto determinati aspetti delle procedure amministrative e legali sia per la normale conduzione dell'attività imprenditoriale (tempi di registrazione della proprietà, di ottenimento di licenze e di *enforcement* dei contratti) sia per l'apertura o chiusura d'impresa. Per quanto riguarda l'apertura al commercio ed agli investimenti internazionali, l'integrazione con i mercati risulta ancora ostacolata soprattutto dagli elevati tempi e costi necessari per svolgere le transazioni doganali.

Sul versante delle politiche macroeconomiche si riscontra la necessità di continuare a perseguire l'aggiustamento fiscale alla luce dell'alto debito e delle prospettive demografiche del paese.

¹⁷ Il FMI evidenzia la necessità di accelerare con le riforme indirizzate a stimolare la competitività e favorire una economia più flessibile ed efficiente. In particolare ritiene che sul mercato dei prodotti si debba procedere a una maggiore semplificazione, controllo e regolamentazione rimuovendo gli ostacoli alle riforme da parte di gruppi di interesse.

¹⁸ A tal riguardo l'Autorità per la Concorrenza ha evidenziato come l'Italia rimanga caratterizzata da prezzi particolarmente elevati e da una qualità dei servizi mediamente bassa per i settori essenziali dell'elettricità, del gas ed dei trasporti, causata in primo luogo da una dotazione infrastrutturale insufficiente. Il processo di rinnovamento infrastrutturale sarebbe stato spesso frenato dalla mancata strategia di riassetto della infrastruttura che avrebbe dovuto accompagnare il processo di liberalizzazione. I settori dove un più deciso intervento di liberalizzazione sarebbe prioritario vengono indicati: i servizi postali ancora dominati dalle Poste Italiane e i servizi pubblici locali (trasporto, raccolta dei rifiuti, distribuzione di gas, elettricità ed acqua).

¹⁹ Al fine di incrementare la produttività del lavoro, l'OCSE raccomanda di procedere con il processo di riforme di liberalizzazione dei mercati. Tali riforme dovrebbero contribuire alla riduzione dei costi burocratici, alla riduzione delle barriere all'ingresso nel mercato per le nuove imprese e a garantire una maggiore protezione per i consumatori grazie anche ai maggiori poteri da conferire alle competenti Autorità.

3. Le politiche di riforma nell'area macroeconomica

3.1. Quadro macroeconomico italiano

Il 2008 è stato caratterizzato dal rallentamento dell'economia mondiale a seguito dell'inasprimento degli effetti della crisi finanziaria che ha coinvolto alcune grandi istituzioni finanziarie, con il restringimento del credito, e il permanere delle tensioni inflative. Tali fattori di indebolimento sono stati in parte compensati all'inizio dell'anno dal dinamismo delle economie emergenti asiatiche. Nell'area dell'euro, nel secondo trimestre del 2008 il PIL si è contratto dello 0,2% rispetto al periodo precedente per effetto della debolezza registrata dai maggiori paesi quali Germania (-0,5%), Francia (-0,3%) e Italia (-0,3%). Tale risultato rappresenta un rischio al ribasso per le previsioni di crescita per l'Area dell'euro e per l'Italia per il biennio 2008–2009. In generale la congiuntura economica resta caratterizzata da un elevato grado di incertezza.

Nel 2008, l'andamento dell'economia italiana è apparso volatile e debole per effetto di fattori di natura prevalentemente esogena, quali l'apprezzamento dell'euro e i rincari del petrolio. La contabilità nazionale per il secondo trimestre dell'anno ha confermato la difficoltà della domanda interna, a cui si è aggiunta la debolezza della domanda estera mentre le scorte hanno contribuito positivamente alla crescita del PIL. Rimangono elevate le tensioni inflative, specie per i prodotti alimentari, nonostante una recente moderazione indotta dal calo nel prezzo del petrolio. Nel mercato del lavoro si è registrato un aumento del tasso di disoccupazione per effetto di una dinamica dell'occupazione più debole rispetto a quella delle forze di lavoro²⁰.

Per il 2008, le stime ufficiali segnalano un forte rallentamento per l'economia italiana rispetto allo scorso Rapporto sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Riforma (PNR): 0,1% secondo la RPP²¹ 2009 contro l'1,5% del PNR 2007²². Nelle proiezioni ufficiali l'espansione del prodotto è sostenuta dalle esportazioni nette (0,4 punti percentuali) mentre la domanda nazionale apporta un contributo negativo. L'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL ha una dinamica sostenuta (3,7%), così come il deflatore dei consumi (3,8%). Il costo del lavoro per unità di prodotto si alza sensibilmente (4,7%), per effetto di un aumento del 4,0% nel costo unitario del lavoro in seguito ai rinnovi contrattuali previsti per il settore pubblico e privato e di una dinamica sfavorevole della produttività. Nelle proiezioni per il 2009, la crescita del PIL risulta pari allo 0,5% (1,6% in base allo scorso PNR). La domanda nazionale apporta un contributo positivo alla crescita di 0,5 punti percentuali (di cui 0,1 punti per investimenti fissi e 0,3 punti per spesa delle famiglie). Il settore estero fornisce un contributo nullo.

La crescita è stata rivista al ribasso rispetto alle stime precedenti per il biennio 2010–2011 mentre è rimasta invariata per il 2012–2013 (1,5%). In media, nel quadriennio 2010–2013 la crescita annua del PIL si attesta leggermente al di sotto dell'1,3%²³, trainata dalla domanda interna. Gli investimenti in macchinari e attrezzature mostrano un rinnovato dinamismo, con tassi di crescita media di circa il 2,2%. Gli investimenti in costruzioni subiscono invece un rallentamento rispetto al biennio 2006–2007, per effetto dell'esaurimento del ciclo delle costruzioni residenziali. I consumi delle famiglie sono attesi espandersi in media dell'1,5% per l'evoluzione positiva del reddito disponibile reale. L'occupazione è stimata crescere in media dello 0,6–0,7% all'anno.

²⁰ Nel secondo trimestre 2008 il tasso di disoccupazione si è attestato al 6,7%. L'occupazione è aumentata dell'1,2% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente contro un incremento più marcato dell'offerta di lavoro (2,3%).

²¹ Relazione previsionale e programmatica, consultabile su <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rpp.asp?idr=19841>.

²² Le previsioni per il 2008 contenute nella RPP costituiscono un'ulteriore revisione al ribasso rispetto a quelle formulate nel DPEF 2009–2013 (0,5%).

²³ La stessa grandezza era stimata all'1,5% nel DPEF 2009–2013 e all'1,7% nel PNR 2007 (per il periodo di previsione 2010–2011).

3.2. Finanza pubblica

3.2.1. Consolidamento dei conti pubblici

In presenza delle mutate prospettive di crescita, la Nota di Aggiornamento al DPEF 2009–2013 ha rivisto le stime di finanza pubblica per l'anno in corso e per il quinquennio successivo. Il nuovo quadro indica un rapporto *deficit*/PIL al 2,5% per il 2008, in lieve rialzo rispetto all'obiettivo indicato nel Piano (PNR) presentato lo scorso ottobre (2,2%).²⁴ Tale scostamento, pari a 0,3 punti percentuali in termini di PIL, è dovuto a minori entrate nette risultanti da un rallentamento del gettito IVA, parzialmente compensato da maggiori imposte dirette, cui si è accompagnata una riduzione dei contributi sociali²⁵. Dal lato della spesa si evidenziano maggiori spese per interessi passivi compensate da economie su altre voci di spesa corrente e in particolare su redditi da lavoro dipendente.

Le nuove stime incorporano gli effetti delle misure adottate dal Governo nei primi giorni della legislatura a sostegno della domanda e all'incremento della produttività²⁶, e quelli di anticipo al 2008 della manovra finanziaria per il triennio 2009–2013²⁷. Entrambi i provvedimenti hanno determinato una ricomposizione degli aggregati all'interno del conto, senza incidere sul valore dei saldi, se non in misura modesta.

Per gli anni successivi, nell'ottica di continuità con gli impegni assunti in sede europea, il Governo fin dal suo insediamento, ha sostanzialmente confermato gli obiettivi di finanza pubblica precedentemente concordati, che prevedono il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2011. L'indebitamento netto compatibile con l'obiettivo di medio termine è stato fissato al 2,1% nel 2009, all'1,2% nel 2010, allo 0,3 nel 2011 e in ulteriore successivo ridimensionamento per il biennio 2012–2013.

Per adempiere a tale impegno il Governo ha adottato una strategia altamente innovativa, sia per quanto attiene i tempi che i contenuti della propria azione, anticipando a prima dell'estate l'approvazione della manovra finanziaria²⁸. Contestualmente al DPEF è stato adottato un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica che consente l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, in linea con gli *standard* di bilancio propri degli altri paesi europei. L'approvazione della manovra entro l'estate ha consentito di agire in una cornice stabile di riferimento entro la quale attuare le riforme programmate dal Governo, tra le quali, prioritariamente, il federalismo fiscale.²⁹

Nel complesso la politica di bilancio reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per 36,7 miliardi, destinandone una quota crescente al consolidamento dei conti pubblici, che a regime raggiunge circa l'84% dell'ammontare complessivo (circa 31 miliardi).

²⁴ Successivamente a tale data l'obiettivo era stato rivisto dapprima al 2,4% (RUEF marzo 2008) e successivamente al 2,5% (DPEF 2009–2013 giugno 2008) per tener conto della revisione al ribasso delle stime di crescita e dei più aggiornati profili evolutivi dei conti pubblici.

²⁵ Sul risultato dell'anno si riflette la revisione della base statistica 2006, operata dall'ISTAT all'inizio del 2008, che ha comportato una rettifica al ribasso del gettito contributivo 2006, con impatto anche negli anni successivi.

²⁶ Il D.L. n. 93/2008 concernente 'Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie' convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 luglio 2008 n. 126 ha previsto l'esclusione dall'ICI degli immobili adibiti ad abitazione principale a decorrere dal 2008, la detassazione delle prestazioni di lavoro straordinario nel settore privato in via sperimentale per il periodo 1°luglio – 31 dicembre 2008, e la definizione di nuove modalità di rinegoziazione dei mutui contratti per l'acquisto e la ristrutturazione dell'abitazione principale. Vd anche infra crescita dei salari e della produttività.

²⁷ Il D.L. n.112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, costituisce lo strumento normativo, cui il Governo ha affidato la correzione dei conti pubblici.

²⁸ Oltre al D.L. n.112/2008 la manovra finanziaria si articola in ulteriori veicoli normativi:(i) due progetti di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli indicati obiettivi entro l'anno 2011; (ii) tre disegni di legge delega finalizzati rispettivamente all'attuazione del federalismo fiscale, all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e al riassetto normativo in materia di lavori usuranti, lavoro pubblico e controversie di lavoro..

²⁹ Inoltre l'azione preventiva di riforma del bilancio pubblico intrapresa prima dell'estate, con il rafforzamento del ruolo del Ministero dell'Economia e la continuazione dell'azione di revisione del bilancio avviata negli ultimi anni, ne ha fortemente aumentato la credibilità e la stabilità.

La correzione cumulata netta sul saldo in percentuale del PIL è pari a circa lo 0,6% nel 2009, si incrementa a circa l'1,0% nel 2010 e raggiungere circa l'1,8% nel 2011. L'azione correttiva si concentra principalmente sul contenimento della spesa pubblica primaria attraverso l'applicazione di un limite preventivo alla crescita mirato su missioni, programmi e costi di gestione. Tale strumento, previsto in generale per l'intera spesa pubblica, si integra con altri meccanismi di flessibilità di bilancio, in parte già introdotti dalle precedenti leggi finanziarie, diretti ad attivare gradualmente il processo di revisione sistematica della spesa (*spending review*). Il D.L. 93/2008 ha introdotto ulteriori meccanismi di flessibilità, potenziando i margini di discrezionalità sui programmi all'interno di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito, entro il limite del 10% delle risorse previste dal singolo programma. Ulteriori interventi si concentrano – come si vedrà più avanti – sul contenimento della spesa nei settori del Pubblico Impiego, della Finanza decentrata, della Sanità e della Previdenza. L'insieme delle misure comporta a regime un contenimento netto per circa 25,5 miliardi.

Il pacchetto fiscale contribuisce in misura modesta alla correzione dei conti pubblici (pari a circa 5,5 miliardi nel 2011) ed è finalizzato ad una rimodulazione della base imponibile degli istituti di credito, delle società assicuratrici e delle industrie operanti nel settore dell'energia, anche attraverso l'introduzione di una imposta addizionale che aggiunta all'aliquota ordinaria del 27,5% porta l'imposizione complessiva IRES al 33%. Parallelamente, si conferma il forte contrasto all'evasione fiscale, tramite modifiche al sistema degli accertamenti fiscali e il rafforzamento dell'amministrazione finanziaria.

Il piano di stabilizzazione della finanza pubblica, volto al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011, rende il perseguimento degli obiettivi di medio termine più credibile.

Il processo di consolidamento della finanza pubblica verso gli obiettivi di medio periodo previsti dal Patto di Stabilità e Crescita, dopo la pausa di arresto stimata per il 2008 (anno nel quale è previsto un peggioramento del saldo di bilancio corretto per il ciclo ed al netto delle *una tantum* dello 0,6%), riprende a partire dal prossimo anno. Per il triennio 2009–2011 gli aggiustamenti del saldo di bilancio strutturale sono infatti stimati pari allo 0,8% nel primo anno ed attorno all'1,0% nei due anni successivi.

3.2.2. Spesa sanitaria

Il mutamento del quadro epidemiologico e demografico del Paese ha una forte incidenza nella determinazione dei bisogni sanitari. Le patologie dell'invecchiamento, in particolare quelle croniche, sono aumentate del 50% negli ultimi dieci anni. Il consumo di risorse socio-sanitarie per le persone oltre i 75 anni è 11 volte superiore alla classe di età 25–34 anni. I pazienti cronici rappresentano il 25% della popolazione ed assorbono il 70% della spesa.

La spesa sanitaria stimata nella Nota di aggiornamento del DPEF 2009–2013 e nella RPP 2009, inglobante gli interventi previsti dal piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica³⁰, indica un andamento anomalo per il 2008, sia rispetto ai valori medi registrati nei precedenti periodi sia rispetto alla dinamica attesa per gli anni successivi. Difatti la crescita in termini tendenziali passa dallo 0,9% del 2007, all'8,0% del 2008, per poi ridiscendere al 2,5% nel 2009. Tenuto conto che la crescita media del triennio risulta pari al 3,8% l'anomalia del dato

³⁰ Le previsioni della spesa sanitaria dal 2010 sono state elaborate nel presupposto che gli interventi di contenimento si manifestino interamente ed esclusivamente sul versante della spesa, in quanto le Regioni potrebbero intervenire anche mediante altre misure, ad esempio con coperture di bilancio estranee al settore sanitario. La previsione inglobata nella Nota di aggiornamento del DPEF 2009–2013 e in RPP 2009 tiene conto, oltre dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali e per convenzioni previsti nell'ambito del piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica, degli effetti derivanti dalla soppressione per il triennio 2009–2011 introdotta dalla l. 133/2008 dei ticket per una maggiore spesa di 834 mln di euro su base annua. Tale maggiore spesa risulta parzialmente compensata per un importo di circa 350–360 mln di euro dalla previsione di adozione da parte delle Regioni di misure di razionalizzazione della spesa e/o l'applicazione ridotta dei ticket medesimi, mentre la restante quota di maggiore spesa sanitaria derivante dalla disposizione risulta compensata, nei bilanci regionali, da maggiori trasferimenti statali per 400 mln di euro su base annua e, per la quota residua, dall'adozione di ulteriori misure regionali finalizzate a ridurre i costi per gli organi politici e amministrativi e i compensi per i direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ai componenti dei collegi sindacali delle ASL, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere-universitarie, degli IRCSS e degli istituti zooprofilattici.

del 2008 è sostanzialmente riconducibile a fattori contabili (individuati già nella RUEF³¹), quali lo slittamento di imputazioni relative ad esercizi precedenti. In particolare, gli oneri correnti connessi al rinnovo del biennio contrattuale 2006–2007 pari a circa 1,5 miliardi (cui vanno aggiunti per un importo analogo ulteriori oneri per la corresponsione degli arretrati) sono ricaduti sul 2008, inoltre tra il 2007 e il 2008 si è verificata una riallocazione temporale di alcune partite contabili per circa 0,7 miliardi³².

Per gli anni 2009–2013 l'andamento tendenziale stimato nel DPEF, in assenza degli interventi previsti dal piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica, prevede una crescita media del 3,3% circa e incorpora le previsioni delle singole voci di spesa: un aumento medio della spesa per il personale dell'1,3%³³, una crescita media della spesa per acquisti beni e servizi del 5,0% e un incremento medio della spesa per prestazioni fornite da produttori in regime di mercato del 3,6%. La previsione sconta gli effetti delle misure di contenimento della spesa varate con le precedenti Leggi Finanziarie nonché gli effetti delle manovre contenute nei Piani di rientro. La totale attuazione della manovra sul versante della spesa³⁴ consente di contenerne la dinamica evolutiva entro un tasso di incremento medio annuo intorno al 3% nel periodo 2009–2013 e di ridurre l'incidenza sul PIL su valori compresi fra il 6,8 e 6,9% e di ridurre l'incidenza sul PIL, a fine periodo, al 6,8%.

Il piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica prevede che il settore della Sanità contribuisca all'azione di consolidamento a partire dal 2010, con un effetto di risparmio rispetto agli andamenti tendenziali stimati nel DPEF 2009–2013 (al lordo dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali e per convenzioni previsti nell'ambito dello stesso piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica) pari, a regime, a circa 3 miliardi³⁵. L'azione correttiva prevede l'avvio di un progetto di digitalizzazione, basato sulla introduzione della prescrizione telematica per prestazioni specialistiche e medicinali e la diffusione delle informazioni sanitarie riguardanti i cittadini. Tale progetto mira a potenziare il monitoraggio della spesa e a misurare l'appropriatezza delle cure prescritte.

Con riguardo alle misure adottate, il trend di contenimento e di razionalizzazione della spesa, avviato già dalle precedenti manovre finanziarie, è stato confermato con la legge n. 133/2008 che ha fissato l'ammontare del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui concorre ordinariamente lo Stato: in 102,7 miliardi di euro per l'anno 2009, in 103,9 miliardi di euro per l'anno 2010 e in 106,2 miliardi di euro per l'anno 2011. Il livello di finanziamento è incrementato di 184 milioni di euro per l'anno 2009 e di 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 sia ai fini di procedere al rinnovo degli accordi collettivi con il personale convenzionato con il SSN, sia per attuare il Progetto Tessera Sanitaria³⁶.

³¹ Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica Disponibile su http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Documenti-/RElazione-3/RUEF/Ruef-2008.txt_cvt.htm

³² Cfr RUEF 2008, pag 70.

³³ La legge n. 133/2008 ha previsto, comunque, un decremento del 20% del trattamento economico complessivo spettante ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, nonché del compenso spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici.

³⁴ Il DL. n.93/2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 luglio 2008 n. 126, ha sospeso (fino alla definizione dei contenuti del nuovo Patto di stabilità interno in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale) il potere delle regioni di deliberare aumenti di tributi, addizionali, aliquote o maggiorazioni di aliquote. La leva fiscale pertanto è attivabile unicamente nei casi di disavanzo accertati dai Tavoli di monitoraggio in sede di verifica annuale.

³⁵ Sempre nel presupposto che gli interventi di contenimento si manifestino interamente ed esclusivamente sul versante della spesa vd nota 13

³⁶ Per gli anni 2010 e 2011, l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, rispetto a quello previsto per l'anno 2009, è subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che contempli un impegno delle Regioni alla razionalizzazione della spesa. L'intesa, da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008, dovrà contenere, in particolare: a) una riduzione dello standard dei posti letto, diretto a promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale; b) l'impegno delle regioni, in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di relativi alla rete ospedaliera, alla riduzione delle spese di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale; c) l'impegno delle regioni, nel caso in cui si profili uno squilibrio di bilancio del settore sanitario, ad attivare anche forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini

La legge n. 133/2008 ha introdotto una ulteriore misura di tipo "cautelativo": il 70% della quota del Fondo sanitario nazionale vincolata alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario indicati nel Piano sanitario nazionale spettante annualmente a ciascuna regione viene erogato a titolo di acconto, il restante 30% è subordinato all'approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni³⁷, In mancanza di approvazione viene recuperato anche il 70% anticipato.

Ulteriori misure di contenimento saranno adottate con il provvedimento ministeriale di classificazione delle prestazioni e delle tariffe massime³⁸. Le tariffe massime saranno assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio sanitario nazionale. Gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime resteranno a carico dei bilanci regionali.

Alle più generali misure definite in materia di controllo della spesa sanitaria (a partire dall'Accordo Stato Regioni 8 agosto 2001 fino al Patto per salute dell'ottobre 2007) si affiancano previsioni specifiche per alcune regioni per le quali si prevede la possibilità di nominare "commissari ad acta" per l'azione di risanamento. Si tratta delle Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Molise, Abruzzo, Liguria) che, presentando condizioni di disavanzo strutturale, sono impegnate nei Piani triennali di rientro dal deficit sanitario, per le quali è previsto l'attivazione di un potere centrale sostitutivo, nel caso non dovessero mantenere gli impegni assunti per il contenimento della spesa e la razionalizzazione delle reti assistenziali. L'opera di risanamento dei conti sanitari ha l'obiettivo di azzerare il deficit in queste regioni entro il 2010.

Nell'ambito del Secondo rapporto attuativo si era diffusamente parlato, per gli effetti che si prevedeva potessero derivare dall'integrazione delle politiche e delle azioni, del Memorandum sottoscritto dal Ministro della salute e dal Ministro dello sviluppo economico il 17 aprile 2007, con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Con delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 sono stati assegnati 1.500 milioni di euro per l'attuazione del medesimo

Infine, per realizzare gli obiettivi di economicità nell'utilizzazione delle risorse e di verifica della qualità dell'assistenza erogata, secondo criteri di appropriatezza, le regioni assicurano, per ciascun soggetto erogatore, un controllo analitico annuo di almeno il 10% delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione, individuate secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali.³⁹

3.2.3. Riforma delle pensioni – aggiornamento

In materia pensionistica sono stati attuati gli interventi previsti nel protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007⁴⁰. In particolare, con la legge n.127/2007 vengono incrementate le pensioni "basse", tramite corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo. A partire dal 2008, inoltre sono previsti aumenti anche per le pensioni assistenziali tramite incremento delle maggiorazioni sociali. La Legge 247/2007 prevede l'attuazione delle rimanenti parti del protocollo. In primo luogo, rispetto a quanto previsto nella Legge 243/2004, la norma

³⁷ Su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dei progetti presentati dalle regioni, comprensivi di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti nell'anno precedente

³⁸ Il provvedimento, da approvare di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in particolare dovrà tener conto, anche in via alternativa, di: a) costi standard delle prestazioni calcolati in riferimento a strutture preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza come risultanti dai dati in possesso del Sistema informativo sanitario; b) costi standard delle prestazioni già disponibili presso le regioni e le province autonome; c) tariffari regionali e differenti modalità di remunerazione delle funzioni assistenziali attuate nelle regioni e nelle province autonome

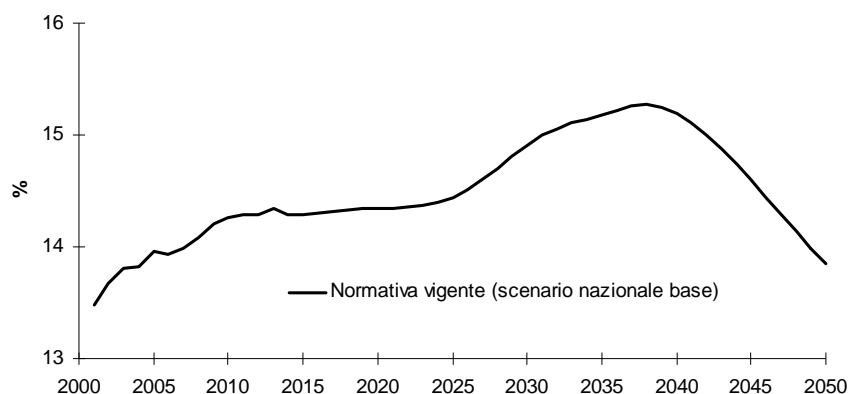
³⁹ Sempre al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza del SSN è stata istituita, con apposito provvedimento parlamentare, una Commissione di inchiesta finalizzata all'acquisizione di tutti gli elementi conoscitivi relativi alle condizioni organizzative ed ai modelli produttivi delle strutture sanitarie pubbliche e private, di ricovero o di assistenza extraospedaliera. In particolare, la Commissione verifica lo stato di attuazione delle politiche sanitarie e socio-sanitarie sull'intero territorio nazionale, controllando la qualità dell'offerta di servizi ai cittadini e lo standard delle condizioni di accesso ai livelli essenziali di assistenza ed acquisendo elementi per valutare le dinamiche della spesa sanitaria regionale, anche al fine di verificare l'appropriatezza delle prestazioni e l'esistenza di sprechi.

⁴⁰ Protocollo fra Governo e parti sociali, e contenuti nel disegno di legge governativo del 17 ottobre 2007, ha trovato attuazione in parte nella Legge 127/2007 ed in parte nella Legge 247/2007

introduce una maggiore gradualità nell'innalzamento del requisito minimo di età per l'accesso al pensionamento anticipato con almeno 35 anni di contribuzione⁴¹. Un secondo intervento riguarda la previsione di deroghe per l'accesso al pensionamento anticipato per particolari categorie di lavoratori (lavori usuranti), che beneficiano di un requisito anagrafico minimo ridotto fino a 3 anni rispetto a quello previsto per la generalità dei lavoratori dipendenti (ma non inferiore a 57 anni di età e con 35 anni di contribuzione e nel limite delle risorse di un apposito Fondo). La norma, infine, conferma la revisione dei coefficienti di trasformazione in funzione degli andamenti demografici, cruciale ai fini della sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico e dunque della finanza pubblica. Sulla base della Legge 247/2007, i nuovi coefficienti rideterminati secondo il procedimento previsto dalla Legge 335/2005 (art. 1, co. 11) verranno adottati nel 2010 ed i successivi aggiornamenti avverranno con una cadenza triennale sulla base di un procedimento che rientra integralmente nella sfera amministrativa. (Per maggiori dettagli vd infra)

Le proiezioni⁴² sull'andamento del rapporto spesa/PIL mostrano una sostanziale stabilità fra il 2010 e il 2023, per effetto dei citati provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi e dell'introduzione pro-quota del sistema di calcolo contributivo. La spesa per pensioni, in percentuale del PIL, riprende poi a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico i cui effetti finanziari risultano in parte limitati anche dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato disposti dalle predette leggi nel regime misto e contributivo, oltre che in quello retributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,3 % attorno al 2038 e si attesta al 13,9 % nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e al progressivo esaurirsi delle prestazioni previdenziali a favore delle generazioni del "baby boom".

Spesa pubblica per pensioni in percentuale PIL



3.2.4. Qualità delle finanze pubbliche

E' ormai condiviso a livello europeo che la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche siano elementi essenziali alla creazione di un ambiente economico solido e promotore della crescita. Sotto il profilo economico-finanziario, la riforma del bilancio – entrata in vigore con la legge di bilancio per il 2008 – e il programma di revisione della spesa (*spending review*) –

⁴¹ Si sottolinea, tuttavia, che a regime (dal 2013), i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento anticipato, sempre con 35 anni di anzianità contributiva, rimangono equivalenti a quelli originariamente previsti dalla Legge 243/2004 (dal 2014). In via aggiuntiva è inoltre possibile accedere al pensionamento anche con un requisito anagrafico inferiore di un anno rispetto a quello previsto in via congiunta con l'anzianità contributiva minima di 35 anni, purché in possesso di un'anzianità contributiva minima di 36 anni.

⁴² La previsione, pubblicata nel DPEF 2009–2013 non recepisce l'aggiornamento del quadro demografico Istat pubblicato a fine giugno del 2008. Inoltre, non sconta gli effetti delle misure relative al sistema pensionistico contenute nel D.L. n.112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 in materia di abolizione dei limiti di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro. Riguardo a quest'ultimo aspetto, si sottolinea, tuttavia, come l'effetto stimato sia trascurabile.

avviato nel 2007 – hanno reso la gestione contabile più flessibile e orientata al risultato, aumentando la trasparenza dei processi e l'efficiente allocazione delle risorse.

La manovra per il 2009–2011 prevede ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica sia a livello centrale – attraverso riduzioni di spesa dei ministeri – sia a livello locale – attraverso meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, premialità per gli enti locali virtuosi, contenimento dell'uso degli strumenti derivati. I meccanismi di razionalizzazione della spesa sono stati già descritti.

L'anticipo della manovra a fine giugno costituisce un importante salto in avanti per quanto concerne la qualità della *governance* fiscale, dando così concreta attuazione alla manovra di bilancio triennale sulla base degli obiettivi del DPEF e realizzando, per la prima volta, la convergenza dei profili programmatico e attuativo (a legislazione vigente). La scelta dello strumento del decreto legge consente l'immediato dispiegarsi di norme di stabilizzazione della finanza pubblica ritenute essenziali alla sostenibilità, abbandonando nel contempo la forma di legge omnibus che spesso in passato caratterizzava la legge finanziaria. Misure di accompagnamento⁴³ individuano inoltre le riforme istituzionali e di rilancio industriale completando la manovra con misure indispensabili alla crescita e allo sviluppo.

Una maggiore qualità della *governance* fiscale consentirà una più efficace azione di contrasto all'evasione fiscale. La manovra per il 2009–2011 ribadisce la ferma azione del Governo nella lotta all'evasione fiscale e al sommerso introducendo una serie articolata di misure, tra le quali: (i) incremento del 10%, rispetto al biennio 2007–2008, della capacità operativa destinata all'attività di contrasto all'evasione fiscale; (ii) predisposizione di un piano straordinario di controlli; (iii) coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione fiscale; (iv) norme di contrasto all'evasione derivante dalle estero-residenze fittizie; (v) controllo degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti extracomunitari e non residenti; (vi) applicazione dello strumento dell'accertamento con adesione anche ai verbali di constatazione relativi ad accertamenti parziali. Un ulteriore impulso a tale azione di contrasto all'evasione deriverà dalla completa attuazione del federalismo fiscale.

L'efficace definizione di un quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo è contenuta in un disegno di legge approvato ad inizio ottobre relativo al federalismo fiscale. Il disegno di legge, che prevede la delega al Governo, disciplina e definisce vari aspetti cruciali per il decentramento fiscale e tributario in Italia: (i) l'autonomia e la responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; in particolare, la definizione di tributi propri per i governi decentrati ispirati prevalentemente al principio del beneficio e in grado di assicurare flessibilità, manovrabilità e territorialità del gettito; (ii) la fissazione di compartecipazioni per le regioni e gli enti locali al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio, in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni; (iii) al posto del criterio della spesa storica, l'introduzione del criterio della spesa (o costo) standard (iv) la perequazione delle risorse finanziarie per i territori con minore capacità fiscale; (v) regole per l'erogazione di risorse aggiuntive da parte dello Stato al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali; (vi) principi generali riguardanti il coordinamento della finanza pubblica tra governo centrale e governi territoriali.

La riforma dello Stato in senso federale consentirà di coniugare autonomia e responsabilità, decisioni di spesa e relativo finanziamento, equità e giustizia sociale. Essa dovrebbe permettere di conseguire, attraverso l'aumento dell'*accountability*, della responsabilizzazione dei livelli di governo, della trasparenza nella gestione della cosa pubblica, un aumento dell'efficienza nell'offerta di beni e servizi, una maggiore consapevolezza delle preferenze dei cittadini–utenti, un rispetto delle specificità regionali e anche nel medio–lungo termine una riduzione della pressione fiscale. Il decentramento fiscale rappresenta un'occasione rilevante per correggere gli incentivi degli enti decentrati e volgerli al recupero dell'efficienza e in questo senso può rappresentare una possibilità importante per le regioni del Mezzogiorno.

Un ulteriore fattore chiave per la qualità della finanza pubblica e lo sviluppo è rappresentato dalla modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

⁴³ Disegni di Legge n. 1441–bis, n. 1441–ter, n. 1441–quater.

In linea con le indicazioni del Consiglio ECOFIN⁴⁴, le linee di riforma tracciate dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione prevedono, in modo organico ed integrato, misure volte ad ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e a riorganizzare in modo più efficiente la Pubblica Amministrazione, interventi per il sostegno all'innovazione della macchina pubblica, azioni per promuovere una maggiore trasparenza e accessibilità della P. A. nel soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese. Da questo complessivo intervento, si stima possa derivare nel triennio 2009–2011 un miglioramento della spesa pubblica quantificabile in un risparmio di circa un punto percentuale l'anno di PIL.

3.3. *Allineamento della crescita dei salari e della produttività*

Dagli inizi degli anni novanta la dinamica in termini reali delle retribuzioni in Italia è stata moderata. La crescita del costo del lavoro per unità di prodotto ha riflesso dunque l'andamento della produttività, deludente anche nel confronto con le principali economie concorrenti. Nei periodi più recenti, che hanno visto la ripresa della spinta inflazionistica, sono anche emersi timori per l'innescarsi di una spirale salari-prezzi, motivati dalla contestuale scadenza di numerosi e importanti contratti nazionali. I rinnovi siglati dalla fine del 2007 a oggi, che hanno interessato circa 5 milioni di lavoratori dell'industria e dei servizi, testimoniano che finora non vi è stata una rincorsa tra prezzi e salari.

In questo quadro è prioritario che si generi maggiore ricchezza ma allo stesso tempo che si correlino strettamente gli aumenti retributivi all'andamento della produttività. Solo in tal modo, infatti, è possibile coniugare il rilancio della competitività delle imprese, prerequisito per la crescita e la creazione di nuova occupazione, con il legittimo diritto a una remunerazione adeguata. L'allineamento della crescita dei salari a quella della produttività appare di particolare rilievo in presenza di un forte divario territoriale, con le regioni del Sud che assommano bassa produttività, elevata disoccupazione e minore costo della vita. Un livello del costo del lavoro che non trovi piena corrispondenza nell'output realizzato può incentivare comportamenti irregolari nello svolgimento dell'attività produttiva.

Nel maggio 2008 il Governo ha inoltre varato il decreto legge n. 93 per la detassazione dei compensi per lavoro straordinario e delle somme erogate in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa.⁴⁵ Il provvedimento mira a sostenere la domanda e a incrementare la produttività del lavoro e il potere d'acquisto delle famiglie; esso dovrebbe incentivare l'offerta di lavoro al margine, con una partecipazione più flessibile del lavoratore già occupato al processo produttivo. I benefici di questa misura andrebbero a cumularsi con quelli derivanti dal provvedimento sulla decontribuzione previsto dal Protocollo. Nel capitolo sulla competitività del Protocollo governo-parti sociali del 2007 sono delineate misure di sgravio per aziende e lavoratori in relazione agli incrementi retributivi collegati alla produttività e ai risultati aziendali, definiti nell'ambito della contrattazione di secondo livello. In particolare si prevede che i premi di risultato valgano pienamente ai fini del calcolo della pensione e si eleva il tetto del premio ammesso allo sgravio dal 3 al 5% della retribuzione lorda annua; la percentuale di sgravio alle imprese viene innalzata al 25% del premio, mentre i lavoratori sono esentati dai contributi previdenziali a loro carico sul premio stesso. Inoltre, si abolisce la contribuzione aggiuntiva gravante sugli straordinari, a carico delle imprese, introdotta dalla legge n. 549 del 28 dicembre 1995 (legge Finanziaria del 1996).

Il rafforzamento degli sgravi contributivi e fiscali per le componenti premiali e aziendali del salario dovrà contribuire allo sviluppo della contrattazione di secondo livello, aggiuntiva a quella nazionale, sostanzialmente deputata alla tutela del potere d'acquisto dei minimi retributivi. È

⁴⁴ In particolare il Consiglio Ecofin (Luxembourg 9 October 2007, ref. 13571/0) ha incoraggiato gli Stati membri a attuare il processo di riforma attraverso: (i) l'utilizzo diffuso delle nuove tecnologie e il miglioramento dei sistemi di gestione delle risorse umane; (ii) il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica – in particolare in ricerca e sviluppo, istruzione, sanità – e della struttura delle entrate; (iii) la qualità della *governance* fiscale in termini di regole, istituzioni e procedure; (iv) la riorganizzazione dei ruoli e delle responsabilità all'interno della Pubblica Amministrazione.

⁴⁵ In particolare, queste componenti variabili del salario sono assoggettate a un'aliquota fissa del 10% e non concorrono alla formazione del reddito complessivo utile al calcolo dell'imposta sul reddito, entro un limite massimo di 3.000 euro. L'agevolazione è riservata ai lavoratori del settore privato con reddito complessivo da lavoro dipendente nel 2007 inferiore ai 30.000 euro, ed è applicata in via sperimentale ai redditi riferiti al periodo luglio–dicembre 2008

attualmente in corso un confronto tra le Parti sociali per la riforma del modello contrattuale vigente, definito dagli accordi del 1993. Il riassetto contrattuale dovrebbe orientarsi verso una struttura più flessibile e condurre a un'adeguata differenziazione dei salari, che rifletta le specificità professionali, aziendali e territoriali e favorisca una allocazione efficiente delle risorse. La presenza nel tessuto industriale italiano di molte imprese di piccola dimensione pone inoltre l'accento sulla necessità di prevedere strumenti alternativi alla contrattazione aziendale per i contesti in cui la rappresentanza sindacale è debole o assente.

Gli interventi di riduzione del costo del lavoro riferiti alle componenti retributive correlate ai risultati aziendali e, si auspica, la conclusione positiva del confronto sulla revisione degli accordi del 1993, vanno nella direzione di incentivare la ripresa della produttività, con benefici attesi per imprese e lavoratori. Al contempo il Governo intende proseguire l'azione volta a colmare i ritardi di natura strutturale che il Paese ha accumulato in molti ambiti cruciali per il sostegno alla produttività, come dettagliato nel capitolo del PNR dedicato alle riforme microeconomiche.

3.4. Ruolo delle Regioni

Il Governo e le Regioni hanno strettamente ed utilmente cooperato alla redazione del presente Piano Nazionale di Riforma, che costituisce il documento di sintesi sull'impegno dell'Italia al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Per il futuro, Governo e Regioni intendono intensificare tale cooperazione, allo scopo di ampliare la accresciuta rilevanza dei contributi regionali, ciò nell'ottica di mettere in maggiore evidenza quelle iniziative regionali che non solo sono conformi agli indirizzi di Lisbona, ma che aderiscono anche ad un processo di identificazione sempre più marcato con gli obiettivi comunitari. I diversi aspetti delle azioni di *policy* del Governo centrale e dei governi locali vengono così considerati in una visione unitaria, per il rafforzamento delle riforme poste e da porre in essere.

Per comprendere pienamente la sinergia delle azioni occorre considerare l'articolazione del nostro sistema giuridico che è caratterizzato da una complessità istituzionale oggettiva: esistono ambiti di competenza esclusiva nazionale (legislazione esclusiva e determinazione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente), di competenza esclusiva delle regioni (in molti settori economici non di competenza esclusiva statale), e di competenza concorrente regionale, cui si affiancano gli strumenti legislativi europei.

Questa complessità è l'espressione tangibile della «ricchezza istituzionale» operante in tali ambiti, da associare ad un costante sforzo di semplificazione, basato su due presupposti fondamentali: coniugare efficacemente il principio di sussidiarietà in un contesto di *governance* funzionale.

Il sistema delle autonomie è pienamente impegnato sugli obiettivi di Lisbona, al raggiungimento dei quali collabora con lo Stato, in linea con il rinnovato stile di *governance* che fa dell'agenda di Lisbona un momento di incontro tra tutti gli attori interessati, dal livello comunitario a quello regionale alle parti sociali.

In questa ottica, i principi di Lisbona sono stati tradotti nelle politiche regionali del lavoro, infrastrutture, energia rinnovabile e ricerca, sviluppo e innovazione, quali strumenti per la crescita e l'occupazione.

Fermo restando che il contributo delle Regioni alla crescita è superiore a quanto – per esigenze di sintesi – rappresentato nel presente PNR, nelle tabelle allegate a ciascun paragrafo tematico sono sintetizzati i principali interventi di *governance* e i più significativi progetti in corso di realizzazione.

3.5. Politica Regionale

La stasi della crescita e gli interventi di correzione della finanza pubblica, anche in considerazione del ruolo che nelle diverse aree svolgono i programmi di investimento, hanno un impatto differenziato sul territorio. La manovra economico-finanziaria prevede una generale riduzione delle stime programmatiche riguardanti la spesa in conto capitale della PA e, in particolare, anche una riduzione e rimodulazione dei fondi destinati al riequilibrio territoriale⁴⁶. Contestualmente il Governo ha indicato una strategia di riforme istituzionali e di rilancio

⁴⁶ Art. 60, elenco 1, d.l. 112 del 2008 cvt. L. 133/2008; art. 17 d.l. n. 90 del 2008; art. 4-bis, commi 8 e 9, d.l. 97 del 2008

economico ispirata a criteri di concentrazione dei fondi pubblici per lo sviluppo su alcuni settori (infrastrutture, ricerca, energia) e grandi interventi⁴⁷.

Il nuovo indirizzo di politica economica richiede un forte impegno dei soggetti responsabili dei Programmi di politica regionale sia nel definire le modalità con cui sarà gestita la minore disponibilità di risorse in relazione ai singoli interventi, sia nel fronteggiare il trade-off tra l'esigenza di assicurare il completamento di quelli già avviati (o comunque formalmente decisi) e l'avvio delle nuove opere. La dimensione quantitativa dell'intervento non potrà peraltro prescindere dal miglioramento dell'apporto qualitativo della spesa e dall'incremento dell'impegno richiesto alle molte responsabilità centrali e locali coinvolte. In tale ambito potranno svolgere un ruolo significativo anche i recenti provvedimenti diretti alla modernizzazione dell'azione amministrativa (Piano industriale per la Pubblica Amministrazione).

Le misure contenute nel programma triennale di sviluppo 2009–2011 sono intervenute, infatti, nel momento in cui il Quadro strategico nazionale (QSN) 2007–2013, conclusa la fase programmatoria, entrava a tutti gli effetti nella fase attuativa⁴⁸.

Il QSN è articolato in dieci Priorità tematiche⁴⁹ cui sono assegnate le risorse provenienti dai Fondi strutturali e dal Fondo aree sottoutilizzate (cfr. PNR 2007–09). Nel Quadro è esplicito il sostegno a missioni ordinarie dell'azione pubblica che coincidono con le priorità della strategia di Lisbona, presupposti indispensabili per l'azione di sviluppo. In particolare, a tale finalità è dedicato il Programma Istruzione con l'obiettivo di colmare il deficit di abilità degli studenti del Mezzogiorno, così come finanziamenti di grande rilievo sono indirizzati alle politiche per l'Innovazione e la Ricerca, non solo nelle aree più avanzate, ma anche in quelle più deboli. La politica regionale unitaria 2007–2013 è, inoltre, impegnata a dare un contributo significativo agli investimenti in campo energetico al fine di consolidare i progressi compiuti nelle energie rinnovabili, trasformandoli in occasioni di innovazione, costruzione di filiere produttive e accrescimento delle competenze e, per tale via, in incremento della competitività e delle opportunità di occupazione. Nel settore si opererà nel Mezzogiorno attraverso un programma interregionale.

Con riferimento agli adeguamenti delle infrastrutture⁵⁰ e delle alte funzioni urbane, il QSN prevede per il Mezzogiorno risorse destinate al sistema dei trasporti, invitando ad una maggiore addizionalità rispetto all'intervento nazionale che negli esercizi passati.

Per migliorare la qualità e la disponibilità dei servizi essenziali che sono di fondamentale importanza per il benessere dei cittadini e per l'azione della politica regionale, il Quadro Strategico Nazionale 2007–2013 include espliciti target per le regioni del Mezzogiorno in ambiti quali la qualità dell'istruzione, i servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani, la gestione dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato. Per questi ambiti sono stati stabiliti target sulla base di

⁴⁷ Il d.l. n.112/2008 cvt. L.133/2008 introduce tre disposizioni rilevanti per la programmazione della politica regionale: art.6–quater relativo alle concentrazioni delle risorse FAS ancora disponibili nell'ambito del ciclo di programmazione 2000–2006; art. 6–quinquies relativo alla istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un nuovo Fondo per concentrare le risorse della programmazione 2007–2013 su interventi infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale (anche nei settori delle telecomunicazioni ed energetici);.

⁴⁸ La delibera del CIPE 166/2007 ha approvato le regole di funzionamento della politica regionale unitaria, dall'aprile 2008 il CIPE, con una serie di delibere, ha approvato alcuni Programmi attuativi nazionali finanziati con il Fondo aree sottoutilizzate.

⁴⁹ La strategia generale del QSN è esposta in dettaglio nel capitolo III del documento, disponibile sul sito web del DPS: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007–2013_giu_07.pdf.

⁵⁰ Inoltre, con la manovra 2009 (decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, art.1 comma 6–quinquies) è stato istituito un Fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese. Il fondo è alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati, per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007–2013, in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali. In tale Fondo confluiranno anche i 1.500 milioni di euro di cui alla citata Delibera CIPE 166/2007. Nella ripartizione del Fondo, si dovrà tener conto del vincolo di concentrare nelle regioni del Mezzogiorno di almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del quadro strategico nazionale per il periodo 2007–2013. Costituisce, altresì, un principio fondamentale la concentrazione, da parte delle regioni, su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007–2013 in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari.

indicatori rappresentativi⁵¹ e meccanismi premiali per il loro raggiungimento che sono stati confermati anche dalle disposizioni più recenti⁵².

Nonostante la riduzione dei fondi nazionali aggiuntivi assegnati al riequilibrio territoriale, l'85% delle risorse destinate allo sviluppo rimane riservato al Mezzogiorno.

⁵¹ In coerenza con la Strategia di Lisbona, gli indicatori della qualità dell'istruzione sono "la riduzione della percentuale dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi dal 26% al 10%", "la riduzione della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35% al 20%", "la riduzione della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica dal 48% al 21%", mentre quelli dei servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani sono "l'aumento della percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dall'attuale 21% al 35%", "l'incremento della percentuale di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4% al 12%", "l'elevamento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata (ADI) dall'attuale 1,6% al 3,5%".

⁵² Agli Obiettivi di servizio sono dedicate risorse in via diretta all'interno di quelle disponibili per il complesso della programmazione e meccanismi premiali per 3 miliardi di euro da allocarsi in una parte più modesta a una prima verifica prevista per il 2009 e poi, per la quota più consistente, alla verifica del 2013 (delibera CIPE n.82/2007).

4. Politiche microeconomiche

4.1. Liberalizzazioni

Il Governo intende continuare a favorire l'apertura dei mercati e la creazione di un quadro normativo chiaro, per eliminare le distorsioni che impediscono il corretto operare della concorrenza e riducono la competitività dell'economia italiana.

I tre principali settori di intervento riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

Gli interventi di modifica della regolazione nel settore dei servizi privati sono stati orientati a rimuovere un insieme di vincoli che in gran parte "proteggono" gli operatori dalla concorrenza, agendo su due ambiti strettamente connessi, relativi a:

i) rafforzamento diretto dei diritti dei consumatori nell'ambito di comparti connotati da una concorrenza debole;

ii) liberalizzazione dell'accesso ad alcuni mercati, prevalentemente attraverso misure di semplificazione degli adempimenti delle imprese.

Riportiamo a seguire i principali risultati raggiunti, raggruppati per settore.

4.1.1. Telecomunicazioni, RC–auto, Farmacie, Banche, Carburanti.

La legge 40/2007 ha abolito i costi fissi per la ricarica di carte prepagate per i servizi di telefonia mobile, in quanto aggiuntivi rispetto al costo del traffico telefonico o del servizio richiesto. Ha inoltre vietato la previsione di termini temporali massimi di utilizzo del traffico o del servizio acquistato e ha stabilito che l'offerta dei prezzi dei differenti operatori della telefonia deve evidenziare tutte le voci che compongono l'offerta stessa. Per evitare il rischio che l'abolizione dei contributi di ricarica per carte prepagate inneschi modifiche della struttura dei costi, ostacolando quindi la scelta della tariffa ottimale, il Governo, in collaborazione con l'Antitrust, è impegnato a sorvegliare il settore.

Gli ultimi provvedimenti regolatori nel settore RC–auto hanno riguardato l'introduzione del divieto del vincolo di esclusiva nei rapporti contrattuali tra le compagnie e gli agenti, e del nuovo sistema di risarcimento diretto dei sinistri. Infine, entreranno in vigore ad ottobre gli obblighi di informativa a carico delle imprese e degli intermediari e di preventivo gratuito personalizzato sia presso i punti vendita che tramite Internet⁵³. Per favorire la mobilità degli assicurati e superare i problemi informativi esistenti nel settore dal lato della domanda e riconducibili anche alla complessità del prodotto offerto, il Ministero dello Sviluppo Economico potrà utilizzare il sistema tariffario organizzato dall'ISVAP per realizzare un servizio informativo che consenta al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle varie compagnie. I provvedimenti adottati negli ultimi anni si sono tradotti in un miglioramento dell'andamento delle gestioni del ramo, con risultati positivi dei saldi tecnici, e dal 2002 in un'attenuazione degli incrementi delle tariffe, fino ad arrivare ad un incremento dell'1,5% nel 2007, rispetto al 2,5% registrato in media nell'Area euro.

I provvedimenti relativi alla vendita di medicinali hanno determinato al momento i risultati più evidenti in termini di miglioramento dell'offerta e spinta alla riduzione dei prezzi⁵⁴. L'apertura di canali alternativi per la distribuzione dei medicinali OTC, a seguito dell'eliminazione dell'esclusiva di vendita per le farmacie, si stima abbia innescato un risparmio per le famiglie di circa 50 euro l'anno. L'indice elementare ISTAT della voce medicinali registra a giugno 2008 una riduzione dei prezzi, rispetto allo stesso mese del 2007, del 5,8%.

Prosegue per i servizi bancari e finanziari al dettaglio l'inversione del *trend* dei costi. A giugno 2008, l'indice elementare ISTAT evidenzia una riduzione dell'1% rispetto a giugno 2007. Prosegue la vigilanza del settore per accertare che le nuove norme trovino completa applicazione.

Vanno inoltre segnalate le nuove norme sulla portabilità dei mutui e la mobilità gratuita di tutti i rapporti bancari.

⁵³ Il Regolamento riguarda "la disciplina della trasparenza dei premi e delle condizioni di contratto nell'assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore e natanti" e attua l'articolo 131 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle Assicurazioni Private.

⁵⁴ OECD, Regulatory Reform 2008, "Monitoring review of competition and regulatory reforms in professional services in Italy".

La portabilità dei mutui può essere richiesta per i mutui contratti per acquisto di prima casa, costruzione e ristrutturazione di prima casa e consiste nella possibilità per il debitore di trasferire il mutuo da una banca all'altra, senza oneri e senza perdere i benefici fiscali di cui si sia eventualmente goduto. La portabilità del mutuo offre al cliente la possibilità di ottenere dalla nuova banca condizioni migliori, nonché quella di poter allungare la durata del mutuo. Il cliente ha inoltre il diritto di ottenere una rinegoziazione del mutuo già contratto: se titolare di un contratto antecedente al 28 maggio 2008, può ora chiedere gratuitamente di trasformare il tasso del mutuo sulla prima casa da variabile a fisso. E' stato costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un Osservatorio permanente, cui partecipano anche rappresentanti della Banca d'Italia e delle Associazioni dei consumatori, che verificherà la piena attuazione delle disposizioni legislative in materia di portabilità e rinegoziazione dei mutui.

In riferimento al *payment account switching*, invece, si è lavorato nel senso della piena valorizzazione, anche a livello comunitario, delle iniziative di autoregolamentazione poste in essere dall'industria: "Cambia conto", posta in essere dal consorzio Pattichiari, facilita la possibilità per il cliente di cambiare la banca presso cui mantenere il proprio conto corrente, mediante l'automatico e gratuito trasferimento di tutti i servizi regolati sul conto corrente. Va, poi, sottolineato come l'operazione di cambio della banca da parte del cliente sia favorita dal riconoscimento del diritto di recesso senza spese e penalità dal contratto di conto corrente in essere.

Altri settori di intervento riguardano il credito al consumo, anche attraverso una nuova disciplina dei canali di distribuzione e iniziative per garantire la maggiore trasparenza delle condizioni contrattuali, attraverso la progressiva abolizione dell'utilizzo dei giorni di valuta e della commissione di massimo scoperto.

Con la L.133/08 sono stati eliminati tutti i vincoli che impediscono l'ingresso di altri operatori nella distribuzione di carburanti in rete in Italia. Sono state infatti abrogate le norme che imponevano distanze minime tra impianti, tra impianti ed esercizi e tra superfici minime (commerciali), o che ponevano restrizioni o obblighi in ordine alla possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, prodotti e servizi integrativi diversi dai carburanti. E' previsto inoltre che le regioni e le province autonome, nell'ambito dei poteri di programmazione del territorio, promuovano il miglioramento della rete distributiva dei carburanti e la diffusione dei carburanti eco-compatibili, secondo criteri di non discriminazione, efficienza e qualità del servizio per i cittadini.

4.1.2. Servizi professionali

In questo settore le riforme attuate fino ad oggi hanno richiesto un lungo *iter* legislativo. Un primo passo verso una maggiore trasparenza nell'accesso al settore è stato rappresentato da:

- obbligo di sostenere l'esame di abilitazione per la professione di avvocato presso la Corte d'Appello del luogo in cui l'aspirante ha svolto la maggior parte del praticantato⁵⁵;
- inserimento nel settore delle professioni il principio della libera circolazione, con le norme riguardanti il commercio elettronico dei servizi⁵⁶;
- abolizione delle tariffe minime e dei divieti di pubblicità informativa e di costituire società interprofessionali⁵⁷.
- eliminazione dell'esclusiva per i notai di stipulare gli atti di trasferimento di proprietà di beni mobili registrati (ad es. auto) e di quelli di cancellazione delle ipoteche iscritte a garanzia di mutui immobiliari contratti per l'acquisto o la ristrutturazione della prima abitazione o ufficio professionale.

Queste riforme favoriranno un aumento della concorrenza tra gli operatori: per le professioni, essa potrebbe manifestarsi non solo sotto forma di prezzi più bassi, ma anche di migliore qualità e di scelta del servizio offerto.

Con il D.Lgs. 206/07 è stata inoltre data attuazione in Italia alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Con successivo decreto del Ministro della Giustizia del 28 aprile 2008 sono state individuate le associazioni rappresentative a livello

⁵⁵ L.180/2003, recante "Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense".

⁵⁶ D.Lgs.70/2003, in attuazione della Direttiva 2000/31/CE.

⁵⁷ D.L.223/2006, cvt.. Legge 248/2006.

nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate. Si tratta di una significativa novità, che avvia la razionalizzazione del sistema delle professioni non fondate su ordini, ma spontaneamente organizzate a livello associativo, apportando un rilevante grado di liberalizzazione del settore dei servizi in senso lato professionali. L'attività di recepimento è stata svolta in stretta cooperazione con la Conferenza delle Regioni. Quest'ultima ha inoltre approvato le "Strategie per la valorizzazione della risorsa professionale nelle arti, mestieri e professioni. Indicazioni per le politiche regionali".

4.1.3. Mercato dell'energia elettrica e del gas

Gli interventi di riforma attuati hanno riguardato sia la domanda che l'offerta di energia elettrica e gas, con l'obiettivo di avviare la completa apertura dei mercati energetici e lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nei settori, creando al contempo gli strumenti per una adeguata tutela dei consumatori nel mercato liberalizzato.

Per il futuro, in un contesto di completa liberalizzazione dei mercati, accanto alla promozione della domanda, anche con la creazione di condizioni che consentano ai clienti di scegliere tra i vari operatori, è necessario mantenere e adeguare le forme di tutela di quella clientela che ancora non è in grado di sfruttare le opportunità di un mercato concorrenziale. Molto importanti saranno inoltre le attività di monitoraggio e vigilanza dei mercati, per prevenire pratiche anticoncorrenziali. Inoltre, in particolare per il settore del gas, in cui è ancora impedito lo sviluppo naturale della concorrenza, sarà necessario intervenire per ridurre i rischi del sistema e promuovere interventi strutturali.

Il mercato elettrico – domanda.

Dal 1 luglio 2007 (L. 125/2007) in Italia è in vigore la completa liberalizzazione della domanda di energia elettrica, in attuazione della Direttiva 2003/54/CE. Nel settore elettrico tutti i clienti possono liberamente scegliere il proprio fornitore. Questa ulteriore apertura del mercato segue alla prima fase di liberalizzazione della domanda, avvenuta nel 2004, che era rivolta solo ai consumatori non domestici.

Per garantire la concreta possibilità di cambiare fornitore, la legge riconosce ai clienti finali domestici il diritto di recedere dal contratto di fornitura come clienti vincolati, secondo modalità stabilite dall'Autorità di regolazione, e di scegliere un nuovo distributore di energia elettrica. Inoltre, introduce forme di tutela volte a garantire adeguata assistenza all'utenza finale durante la fase di transizione al regime di libero mercato fino al completo recepimento della direttiva UE 2003/54/CE. Sancisce il passaggio per i clienti domestici e le piccole aziende dalle tariffe ai "prezzi di riferimento", che devono essere stabiliti dall'Autorità per l'energia e il gas. Il prezzo dell'energia sarà quindi determinato liberamente dal mercato, tramite le offerte delle diverse società di vendita. Restano invece soggetti a tariffe dell'Autorità voci quali: servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia (che necessitano di infrastrutture e non possono essere messi in concorrenza) e gli oneri generali di sistema. Inoltre, la riforma ha introdotto due nuovi regimi di vendita dell'energia elettrica e misure volte a tutelare utenti in particolari condizioni di salute o di svantaggio economico:

- il servizio di maggior tutela previsto per i soli clienti domestici e per le piccole imprese che non hanno esercitato il diritto di recesso rivolgendosi al mercato, cambiando operatore o stipulando un contratto di fornitura nel mercato libero. L'obiettivo del servizio è di assicurare le stesse condizioni economiche e di fornitura stabilite dall'AEEG per il mercato vincolato per quei clienti che hanno un ridotto potere contrattuale.
- il servizio di salvaguardia, previsto per tutta la clientela elettrica che non rientra nel servizio precedente, garantisce una forma di tutela più limitata. Esso dispone l'attivazione di una fornitura di ultima istanza laddove il cliente, per varie ragioni, possa essere abbandonato dal fornitore corrente⁵⁸. In questo caso, i prezzi del servizio di salvaguardia

⁵⁸ E' stabilito che il servizio di salvaguardia venga aggiudicato attraverso uno strumento di mercato, con procedure concorsuali articolate su aree territoriali. In attuazione del richiamato decreto-legge, è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 23 novembre 2007, concernente le modalità e criteri per assicurare il servizio di salvaguardia, ai sensi del quale sono state bandite le procedure concorsuali per aree territoriali per l'assegnazione del servizio.

sono costituiti dal prezzo che si forma sulla borsa più il corrispettivo per il servizio che costituisce l'offerta nella gara.

- per gli utenti che versano in particolari condizioni di salute o di svantaggio economico prevede la possibilità di adottare agevolazioni tariffarie.

La legge n. 125/2007 introduce infine novità sugli obblighi informativi imposti alle imprese al fine di promuovere la trasparenza, la concorrenza e il superamento delle asimmetrie informative esistenti nel settore. A tal fine, è stata infatti disposta la garanzia di accesso tempestivo e non discriminatorio ai dati di misura relativi ai consumi dei clienti finali elettrici e del gas, necessari per la formulazione delle offerte commerciali e la gestione dei contratti di fornitura. La legge obbliga inoltre le imprese di vendita di energia elettrica a fornire ai propri clienti finali informazioni puntuali circa la composizione del *mix* energetico degli ultimi due anni utilizzato per la produzione dell'energia elettrica, indicazioni circa l'impatto ambientale della produzione e informazioni utili al fine di risparmiare energia. Il decreto attuativo è tuttora in corso di elaborazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha introdotto misure di carattere regolatorio al fine di migliorare la confrontabilità delle offerte commerciali dei fornitori di energia elettrica e agevolare in tal modo la scelta dei clienti e l'effettuazione di eventuali controlli.

Tra gli indicatori utilizzati per valutare l'effettiva apertura del mercato, la percentuale di utenti che ha cambiato fornitore è associata alla esistenza o meno di un mercato relativamente aperto. Nel 2004 l'apertura del mercato a tutti i clienti non domestici ha coinvolto oltre 7 milioni di punti di prelievo (cioè clienti potenzialmente liberi di scegliere il fornitore). La facoltà di scegliere la propria collocazione sul mercato, approvvigionandosi su quello libero, è stata esercitata dai consumatori non domestici con una certa gradualità: il prelievo complessivo dei soggetti idonei corrispondeva al 60,4% del mercato potenziale nel 2004 ed è passato al 67,6% a fine 2006.

Per quanto riguarda gli effetti della completa liberalizzazione della domanda avviata da luglio 2007, una recente indagine commissionata dall'Autorità di settore mostra che il 72% dei clienti domestici è a conoscenza dell'apertura del mercato ed il 3% ha dichiarato di aver già cambiato fornitore⁵⁹.

Il mercato elettrico – offerta

Alla totale apertura del mercato dal lato della domanda corrisponde la completa apertura dal lato dell'offerta. La citata L. 125/07 prevede, a partire dal 1 luglio 2007, l'obbligo della separazione societaria tra l'attività di vendita e quella di distribuzione per le imprese elettriche che alimentano almeno 100.000 clienti finali.

Dal lato dell'offerta, gli ultimi anni hanno visto una progressiva modifica della struttura del mercato della generazione, dove le quote di mercato dell'operatore dominante si stanno erodendo a favore di un numero sempre maggiore di imprese⁶⁰. Nel complesso, il grado di concentrazione del mercato della generazione destinata al consumo risulta essersi ridotto: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ultimo rapporto annuale, ha reso noto che l'indice Herfindal – Hirschmann (HHI), adottato per misurare la concentrazione di un settore, è passato da un valore di 1891 nel 2006 a 1639 nel 2007: una riduzione dell'indice indica un incremento del livello di concorrenza.

Anche il contributo alla produzione nazionale lorda dell'*incumbent* si è ridotto a fronte di un aumento generalizzato di tutte le altre imprese presenti sul mercato. La presenza di un maggior numero di imprese fornitrici di elettricità il più delle volte denota un più elevato grado di liberalizzazione

⁵⁹ In termini di spostamento dei consumatori dal mercato tutelato al mercato libero, l'attività di monitoraggio recentemente avviata ha messo in evidenza che, dal 1° luglio 2008, sono passati al mercato libero circa 100.000 clienti domestici (pari al 3,7% del totale) e 852.000 piccole e medie imprese (pari al 15,3% del totale). Di difficile valutazione sono gli effetti sui prezzi dell'apertura dei mercati alla concorrenza, a causa dei forti incrementi dei prezzi dei combustibili utilizzati per la generazione elettrica.

⁶⁰ Tra il 2003 ed il 2005, il numero di imprese che rappresentano almeno il 95% della generazione netta è passato da 79 ad 88, ed è tra i più elevati dell'Unione Europea. Il numero di imprese che detengono una quota superiore al 5% nella generazione è passato da 3 nel 2002 a 5 nel 2006, mentre la quota di produzione attribuibile alle prime tre imprese si è ridotta dal 70,7% del 2001 al 57,1% del 2006, e infine al 54,9% del 2007.

Il mercato del Gas – domanda e offerta

Il settore del gas è completamente liberalizzato da gennaio 2003; dal gennaio 2002, le attività di trasporto, distribuzione e vendita sono legalmente separate e l'accesso a tutte le infrastrutture del sistema (reti di trasporto e distribuzione, stoccaggio, terminali di GNL) è regolato.

Tuttavia, a questo assetto regolatorio relativamente avanzato, anche rispetto ai principali partner comunitari, non corrisponde ancora una effettiva concorrenza soprattutto dal lato dell'offerta. In particolare, dal punto di vista delle infrastrutture perdura un livello di liquidità del mercato insufficiente a promuoverne la competitività e mette a rischio la sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, le iniziative previste per il triennio 2008–2010 dovrebbero attenuare questa situazione di scarsità dell'offerta attraverso il potenziamento dei gasdotti e la messa in funzione dei rigassificatori (è prevista per la fine del 2008 l'apertura di quello di Rovigo).

Gestione delle infrastrutture nazionali nel settore elettrico e del gas

Un ulteriore passo verso il consolidamento dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici, nel senso indicato dalle Direttive comunitarie, è la predisposizione di norme che regolano l'*unbundling*.

In attuazione delle direttive comunitarie, l'Autorità per l'energia ha adottato, nel 2007, una delibera in materia di *unbundling* funzionale e contabile per le imprese energetiche che gestiscono le infrastrutture nazionali.

Il testo stabilisce le regole di *separazione funzionale*:

- garantendo la neutralità della gestione delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo di un libero mercato energetico;
- impedendo discriminazioni nell'accesso ad informazioni commercialmente sensibili;
- impedendo i trasferimenti incrociati di risorse tra i segmenti delle filiere;
- nonché le regole di *separazione contabile*:
- assicurando un flusso informativo certo, omogeneo e dettagliato circa la situazione economica e patrimoniale delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas;
- impedendo discriminazioni, trasferimenti incrociati di risorse tra attività e tra comparti.

L'obiettivo dell'intervento è di rafforzare la concorrenza, aumentare la trasparenza dei costi e garantire una gestione neutrale delle infrastrutture. Inoltre, la legge n. 125/2007 ha affidato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il potere di adottare, con propria deliberazione, "*Disposizioni per la separazione funzionale, anche per lo stoccaggio di gas, secondo le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE*".

4.1.4. I servizi pubblici locali

L'articolo 23 bis della L. 133/08 ha innovato la normativa dei servizi pubblici locali per favorire la concorrenza, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, assicurare il diritto degli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi, nonché garantire un livello essenziale della qualità delle prestazioni ed un adeguato livello di tutela.

La nuova norma stabilisce che in via ordinaria il conferimento della gestione dei servizi debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica espletate nel rispetto dei principi del Trattato CE, dei principi generali relativi ai contratti pubblici nonché dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

Nel caso in cui peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento non permettano un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire con modalità diverse dal conferimento ordinario purché nel rispetto della normativa comunitaria. In tale ipotesi, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, al fine dell'emanazione di un parere sui profili di competenza.

Nel caso in cui l'ente affidante possa dimostrare che sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi, la cui durata non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Al fine di favorire una maggiore efficacia dei servizi e l'integrazione di quelli a domanda debole con quelli più redditizi le regioni e gli enti locali, nei limiti delle rispettive competenze e normative settoriali, d'intesa con la Conferenza unificata, possono definire i bacini di gara per i diversi servizi.

La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è destinata ad ulteriori innovazioni atteso che entro 180 giorni dall'entrata in vigore dell' articolo, il Governo emanerà uno o più regolamenti per:

- prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;
- prevedere che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;
- prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;
- armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;
- disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;
- prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;
- limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;
- prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
- disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;
- prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;
- individuare espressamente le norme abrogate.

4.2. Semplificazione e migliore regolazione.

4.2.1. Strategia di semplificazione

La semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi sono tra le priorità del nuovo Governo, tanto che si è ritenuto opportuno rafforzare la struttura istituzionale preesistente e istituire un apposito Ministro per la semplificazione normativa. Il Ministro si avvale di una struttura di missione di livello dirigenziale generale e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, presieduta dal Ministro e coordinata dal Segretario

generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una segreteria tecnica fornisce supporto tecnico e amministrativo all'Unità.

Nel 2007, per l'attuazione della policy di *better regulation*, il Governo si è dotato di un Piano di Azione per la Semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007), volto a definire gli obiettivi strategici e le azioni programmate nelle principali aree di intervento (semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi, misurazione e riduzione degli oneri burocratici, analisi d'impatto della regolazione, indicatori di qualità della regolazione, monitoraggio e riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi, consultazione con le parti sociali e rapporti con le Regioni e autonomie locali). Lo stato di attuazione del PAS è stato oggetto di verifica mediante monitoraggi semestrali.

In particolare, le prime attività di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), realizzate utilizzando la metodologia adottata Commissione Europea (EU-SCM) in vista dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri burocratici entro il 2012, hanno stimato in circa 16 miliardi di euro il costo medio annuo per le PMI in cinque aree di regolazione (privacy, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro). Questi risultati sono stati già messi a frutto con le recenti iniziative di semplificazione adottate dal Governo: per gli interventi di riduzione divenuti già operativi in materia di lavoro è stato stimato un risparmio di oltre 4 miliardi di euro con un risparmio del 59% rispetto alla vecchia procedura.

Una prima importante *tranche* di interventi normativi in materia di semplificazione è stata approvata con la L. 133/2008. E' stato per la prima volta applicato lo strumento "taglia-leggi" (art. 24), grazie al quale sono state espressamente abrogate più di tremila leggi obsolete. È in programma una nuova applicazione del taglia-leggi, volta, oltre che alla riduzione dello *stock* normativo esistente, a costituire la base per un'operazione di riordino normativo incentrata sull'adozione di testi unici e sulla semplificazione della normativa esistente.

Da menzionare anche l'introduzione del "taglia-oneri" (art. 25), con cui il governo ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e riduzione e si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l'effettivo conseguimento dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri burocratici. Viene prevista l'adozione di un programma di misurazione e di un efficace sistema di riduzione degli oneri fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni, sulla consultazione degli *stakeholders* e sulla pianificazione e la realizzazione delle attività di misurazione e riduzione con obiettivi e tempi definiti. La responsabilizzazione della dirigenza e l'adozione di meccanismi stringenti, pubblici e trasparenti, di verifica dei risultati rappresentano un fondamentale tassello del nuovo sistema. Completa il quadro una delega al Governo che consente, attraverso i regolamenti delegificanti, di ridurre o sopprimere gli oneri previsti per legge.

Altre misure normative introdotte con la L. 133/2008 riguardano la diminuzione degli oneri informativi gravanti sulle imprese e derivanti dalle norme in materia di privacy, la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione, la semplificazione di alcuni adempimenti connessi all'avvio dell'attività di impresa e alla tenuta dei documenti di lavoro.

Altra linea di azione è quella del "taglia-enti" (art. 26), finalizzata a sopprimere tutti gli enti pubblici non economici che hanno esaurito le loro funzioni. Alcuni enti sono già stati soppressi, altri saranno soppressi qualora entro il 31 gennaio 2009 non siano emanati appositi regolamenti di riordino.

Ulteriori interventi di semplificazione normativa, volti soprattutto alla riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e alla riduzione degli oneri gravanti sulle imprese, saranno contenuti in un nuovo disegno di legge di semplificazione che è attualmente in corso di elaborazione.

Infine, si sta procedendo alla redazione di un nuovo Piano di Azione per la Semplificazione che si baserà sugli esiti delle ampie consultazioni svolte, anche *on line*, nel Marzo 2008.

4.2.2. La nuova legislazione per avviare un'impresa

L'art.38 della L.133/08 afferma il principio che si possa avviare una nuova attività imprenditoriale con la sola presentazione della dichiarazione di inizio attività allo Sportello Unico e rinvia ad un successivo regolamento che, in riferimento alle varie tipologie di impianti produttivi, semplifichi le procedure e riordini la disciplina dello sportello unico per le attività

produttive nel rispetto di alcuni principi dettagliatamente elencati nella norma⁶¹. Il regolamento quindi stabilirà che lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso del richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornirà una risposta unica e tempestiva per tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel provvedimento⁶². Il regolamento, altresì, prevederà l'accelerazione delle procedure di svolgimento delle conferenze di servizi, in modo da assicurare la chiusura certa del procedimento, anche in caso di opposizione od inerzia da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Si estendono le disposizioni di semplificazione anche agli impianti di autogenerazione elettrica o che utilizzino fonti energetiche rinnovabili. Viene adottato, infine, un sistema di monitoraggio e previsto un piano di formazione per i dipendenti pubblici.

Significativi progressi si sono registrati negli ultimi 12 mesi a livello regionale, con l'introduzione di nuovi meccanismi di *governance* per le Commissioni Provinciali e Regionali per l'artigianato, la definizione di linee guida con le associazioni di categoria per favorire un maggior raccordo tra le disposizioni di legge a livello statale e quelle regionali. Citiamo come esempi i casi dell'Abruzzo e del Veneto.

4.2.3. Misure in tema di giustizia civile.

Il progetto finalizzato all'introduzione del processo civile telematico (PCT), già descritto nel PNR 2005–2008 e incluso tra le migliori pratiche a livello nazionale, ha compiuto ulteriori progressi. Con il PCT, il Ministero della Giustizia mira a realizzare l'innovazione dell'intero sistema giudiziario attraverso l'introduzione delle moderne tecnologie informatiche al fine di consentire sia un recupero di efficienza e produttività di tutti gli attori sociali del processo (magistrati, avvocati, personale amministrativo, notai) sia la diffusione di una nuova cultura giudiziaria, capace di coniugare innovazione tecnologica, modelli organizzativi e dimensione normativa, in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

Il PCT è stato sperimentato in alcune sedi pilota (Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme, Padova) ed è stato messo in opera presso il Tribunale di Milano con l'avvio della procedura ingiuntiva telematica.

I risultati ottenuti presso il Tribunale di Milano dal 2007 sono stati significativi in termini di riduzione della durata delle procedure ingiuntive, recupero di risorse umane, aumento di produttività delle cancellerie per gli altri procedimenti, risparmio di carta. Il progetto avviato presso il Tribunale di Milano è stato tra i 5 finalisti su 38 candidati del premio "Bilancia di cristallo" per il 2008, organizzato annualmente dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea per ricompensare le migliori pratiche innovative ed efficienti, utilizzate nei tribunali europei, che contribuiscono al miglioramento della qualità del sistema giudiziario civile. Alla premiazione di Catania del 24 ottobre 2008, il progetto ha ricevuto una menzione speciale.

I progressi tecnici sono stati accompagnati da importanti modifiche normative, che stanno portando alla creazione del fascicolo informatico e alla obbligatorietà di tutte le comunicazioni processuali fra le parti del processo, attraverso la posta certificata.

Si segnala al riguardo:

- il Decreto del Ministro della giustizia 17 luglio 2008, che ha dettato nuove e aggiornate "Regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, in sostituzione del decreto del Ministro della giustizia 14 ottobre 2004";

⁶¹ Anticipando anche alcuni degli effetti previsti dalla direttiva 123/2006/CE sui servizi del mercato interno, sono stati introdotti nell'ordinamento italiano i principi per rendere effettiva la tutela dell'iniziativa economica sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

⁶² Soggetti privati accreditati potranno attestare i requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa. Tali soggetti, in caso di istruttoria con esito positivo, rilasceranno una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività stessa. In caso di procedimenti che comportino attività discrezionale della pubblica amministrazione, i soggetti privati accreditati potranno svolgere unicamente attività istruttorie. Tra le principali innovazioni: lo sportello unico rilascerà una ricevuta che, in caso di Dia, costituirà titolo autorizzatorio; i Comuni potranno esercitare le funzioni inerenti allo sportello unico anche avvalendosi del sistema camerale; immediato avvio dell'attività di impresa nei casi in cui sia sufficiente la dichiarazione di inizio attività.

- la L. 133/2008, che ha previsto che tutte le notificazioni e comunicazioni del processo civile siano effettuate per via telematica presso l'indirizzo elettronico degli avvocati.

In linea con la riforma fallimentare realizzata dal D. Lgs. 5/2006, citato nel precedente rapporto, è allo studio, presso il Ministero della giustizia, un disegno di legge sui sistemi di insolvenza civile, e cioè sui casi di sovraindebitamento dei consumatori o dei soggetti imprenditoriali cui non è applicabile la disciplina delle procedure concorsuali di natura fallimentare, per ragioni di soglie quantitative dell'operativo industriale o finanziario. Ispirandosi a una delle ragioni di fondo della riforma del 2006, si mira a risolvere in modo efficiente e rapido l'esposizione verso i creditori, in una visione unitaria dei rapporti pendenti che non può essere offerta dal frazionamento delle singole procedure esecutive, per recuperare il soggetto, quanto prima e pienamente, alle funzioni produttive e di consumo, con evidenti benefici per lo stesso e per il mercato.

Nell'ambito della manovra economica realizzata dalla L. 133/2008, è stato istituito un Fondo Unico Giustizia, nel quale sono destinate ad affluire tutte le somme sequestrate nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi, nonché tutte le somme che costituiscono provento di beni confiscati.

Con il successivo D.L. 143/2008, la gestione di tali risorse è stata affidata a una società per azioni, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

In tal modo, si intende realizzare un duplice scopo:

- rendere maggiormente redditizie le ingenti risorse giacenti nei procedimenti amministrativi e penali, spesso destinate alla confisca, affidandone la gestione a una società privata esterna che, sotto il controllo del Ministero dell'economia e del Ministero della giustizia, possa tuttavia operare con metodi imprenditoriali sul mercato del credito;
- alleggerire il carico di lavoro degli uffici giudiziari, che potranno così semplificare la loro attività e trovare nella suddetta società privata un referente unico per l'attività di gestione delle risorse sequestrate.

4.2.4. Sicurezza e sviluppo

Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007–2013", cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, a complemento delle azioni nazionali, concorre, per quanto concerne le tematiche inerenti alla sicurezza ed alla legalità, nell'attuazione della strategia del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013. Finalità di tale programma è quella di elevare gli standard di sicurezza per i cittadini e per le imprese, contribuendo, attraverso iniziative mirate alla diffusione della legalità, a riqualificare i contesti territoriali dove si riscontra una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali e, in tal modo, ad accrescere la fiducia di cittadini ed imprese nelle istituzioni, con riverberi positivi sullo sviluppo economico.

La prima linea strategica del PON Sicurezza prevede la realizzazione di interventi volti al miglioramento del contesto in cui operano i soggetti economici, sia attraverso il contrasto delle forme di aggressione della criminalità alle strutture produttive ed alle infrastrutture di comunicazione, sia arginando i fenomeni distorsivi della libera concorrenza tra imprese.

La seconda strategia, direttamente collegata a quella della sicurezza, mira al miglioramento delle condizioni di legalità nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia), con attività diversificate e miranti al maggior rispetto delle regole in ambito economico–sociale, anche con riferimento agli appalti pubblici, ad una maggiore trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni, ad un controllo e ad un monitoraggio più stringenti delle varie forme di allocazione di risorse per lo sviluppo sul territorio, ad una riduzione delle varie forme di marginalità propedeutiche alla propensione al crimine, ad un più efficiente utilizzo dei beni confiscati.

In tale contesto, sono state poste in essere azioni volte al contrasto di quei fenomeni criminali che influiscono sul libero mercato e la legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita, con particolare riferimento alle contraffazione di marchi o prodotti ed al racket delle estorsioni e all'usura. Sono state attivate forme di presidio tecnologico del territorio nonché attività di potenziamento di prevenzione e sicurezza sulle vie di comunicazione fisica (strade, autostrade, ferrovie, stazioni, porti, aeroporti, frontiere) e dei "canali" telematici. L'azione volta alla tutela del contesto ambientale dalle aggressioni criminali è stata, altresì,

effettuata attraverso sperimentazioni di strumenti innovativi, tra cui tecniche sensoristiche e di telesorveglianza non invasiva integrate con i sistemi di rete, impiegati già dagli Enti preposti ai controlli. Sistemi innovativi sono stati, parimenti, utilizzati per il contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio e del connesso "ciclo del cemento".

Nell'ambito delle iniziative volte alla riqualificazione del contesto territoriale, con l'obiettivo specifico di effettuare azioni mirate al contrasto del fenomeno dell'economia sommersa, i diversi soggetti istituzionali interessati, oltre alle forze di polizia, hanno condiviso le proprie banche dati ed utilizzato sistemi tecnologici di monitoraggio e controllo a supporto delle attività ispettive.

Ulteriori fondamentali azioni sono quelle dirette al perseguimento di una migliore funzionalità nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, attraverso l'utilizzo a fini sociali dei beni stessi, con la doppia finalità di effettuare operazioni a beneficio di categorie deboli e di consolidare la legalità sul territorio.

La diffusione della cultura della legalità potrà essere conseguita anche attraverso progetti di recupero di porzioni di aree urbane e per mezzo della realizzazione di percorsi di legalità all'interno dei luoghi recuperati. In tali casi, si realizzeranno attività di formazione integrata tramite specifici corsi di formazione ed azioni di accompagnamento rivolte ad operatori pubblici o privati, interessati a concorrere alla realizzazione di progetti di sensibilizzazione e diffusione della cultura della legalità.

Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007–2013" sta affrontando la sua prima fase di attuazione.

La dotazione complessiva del programma ammonta a € 1.158.080.874,00 suddivisa su tre Assi, come segue:

Asse 1 – Sicurezza per la libertà economica e d'impresa	€ 573.250.034
Asse 2 – Diffusione della legalità	€ 538.507.606
Asse 3 – Assistenza tecnica	€ 46.323.234

Specifici target di spesa sono stati assegnati per ogni Obiettivo Operativo, in vista del conseguimento, entro il 31.12.09, di un livello di spesa certificata pari a € 97.871.680.

A seguito dell'avvio della fase di proposta e selezione dei progetti, sono stati elaborati, a livello centrale, i c.d. "progetti di sistema", relativi soprattutto al settore tecnologico dell'Asse 1 mentre è in corso, parallelamente, l'attività di istruttoria dei progetti provenienti dal "territorio" (Prefetture, Comuni, Associazioni, ecc.), riguardanti, principalmente, le iniziative a carattere "sociale", previste dall'Asse 2.

Allo stato attuale, sono stati ammessi al finanziamento progetti per € 421.259.724, così suddivisi per Asse:

Asse 1 – € 355.376.724 (11 progetti Tecnologia e videosorveglianza; 4 progetti Tecnologie vie di comunicazione; 1 progetto Tutela ambiente; 2 progetti Contrasto alle forme di illecito; 1 progetto Formazione delle Forze di polizia).

Asse 2 – € 53.883.000 (1 progetto Tutela lavoro regolare; 1 progetto Trasparenza appalti pubblici; 2 progetti Contrasto racket delle estorsioni e dell'usura).

Asse 3 – € 12.000.000 (1 progetto Assistenza tecnica; 1 progetto Valutazione).

Dopo l'iter approvativo, per alcuni dei suddetti progetti sono state già avviate le procedure di gara e, a tutt'oggi, risultano bandite gare per complessivi € 101.000.000 mentre sono in corso d'istruttoria ulteriori progetti, finalizzati, in particolare, all'utilizzazione dei beni confiscati per scopi sociali, al miglioramento della trasparenza dell'attività della Pubblica amministrazione e alla diffusione della cultura della legalità.

4.3. Riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione

È opinione consolidata che l'attuale differenziale di competitività che caratterizza le difficoltà di crescita del Paese rispetto ai principali competitor internazionali sia imputabile, in larga parte, alle profonde carenze strutturali che ancora contraddistinguono importanti segmenti del sistema, prime fra tutte quelle del comparto dell'amministrazione pubblica che continua ad essere caratterizzato da livelli di produttività relativi inadeguati.

Ciò produce inefficienze, tempi lunghi, eccessivi oneri burocratici e rendite che gravano tanto sulla qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini, quanto sul conto economico e sulla produttività delle imprese. Ne deriva l'esigenza di un rapido cambio di rotta pena l'accumularsi di un ritardo insostenibile rispetto agli altri partner internazionali.

Il progetto di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione che il Governo sta promuovendo poggia su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova PA: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione. Inoltre, meccanismi di garanzia degli interessi dei cittadini-utenti e di misurazione della *customer satisfaction* saranno utilizzati per fornire ai cittadini strumenti di controllo e di tutela.

Per realizzare questi obiettivi sono state definite tre linee di intervento:

Il piano industriale per la Pubblica Amministrazione è diretto a migliorare la qualità della contrattazione collettiva, ad introdurre il riconoscimento del merito e regole moderne e trasparenti di valutazione dell'operato del personale, a ridefinire i diritti e i doveri del dipendente, a migliorare la formazione ed a rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente. Questo obiettivo è in fase di realizzazione attraverso una riforma delle norme sul pubblico impiego ed utilizzando la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro, in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta performance. La razionalizzazione del sistema della contrattazione collettiva si propone di semplificare il quadro dei contratti attraverso il loro accorpamento, di annullare i ritardi nella definizione dei contratti nazionali e di definire le risorse da destinare alla contrattazione decentrata sulla base di criteri certi, basati sugli effettivi risultati conseguiti. Dalla razionalizzazione possono derivare rilevanti risparmi e, soprattutto, l'introduzione di una corretta incentivazione del miglioramento continuo di processi e servizi. In questo contesto, è stata introdotta una disciplina più restrittiva ed un'attività di monitoraggio in materia di assenze dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di ridurre in tre anni il divario esistente tra i tassi di assenteismo del settore pubblico e di quello privato. In parallelo, è stata avviata un'iniziativa per valorizzare le eccellenze nella pubblica amministrazione con meccanismi di premialità ed incentivi.

Il piano industriale per l'innovazione mira prioritariamente ad assicurare a cittadini ed imprese una maggiore efficacia dell'azione pubblica (anche con riduzione dei tempi operativi), un risparmio sui costi ed una migliore qualità dei servizi. A questo obiettivo si aggiunge quello di contribuire, attraverso la domanda pubblica di prodotti e servizi a contenuto altamente innovativo, alla spinta innovativa dell'intero sistema paese. In questa prospettiva è stata avviata un'azione di razionalizzazione e coordinamento del processo di ammodernamento della PA, utilizzando al massimo gli strumenti disponibili, sia normativi (Codice dell'Amministrazione Digitale) che infrastrutturali e tecnologici. Particolare attenzione verrà riservata alla realizzazione di sistemi e procedimenti interoperabili, sia a livello nazionale che europeo, finalizzati ad un concreto e reale sviluppo del Mercato Interno favorito da standard condivisi. A tal fine verranno definite Convenzioni quadro con le Regioni, i Capoluoghi di Provincia e le Amministrazioni centrali mirate a definire – in una logica demand-driven – i programmi e i progetti di innovazione tecnologica e digitale da realizzare prioritariamente. Per quanto riguarda in particolare la riduzione dei costi della PA, è stato rafforzato il percorso di misurazione e riduzione degli oneri burocratici che gravano soprattutto sulle piccole e medie imprese, che si concluderà nel 2011 in linea con l'obiettivo europeo di una riduzione di tali oneri del 25% entro il 2012. L'intero percorso verrà sottoposto ad un monitoraggio continuo dei risultati e vedrà coinvolti gli stakeholders attraverso consultazioni pubbliche.

Il programma d'azione per la trasparenza e l'accessibilità rappresenta, infine, la terza linea di intervento su cui poggia il rilancio della PA. Infatti, se la macchina pubblica nasce per soddisfare le esigenze delle imprese e dei cittadini, è necessario che essi da un lato siano sempre più consapevoli dei meccanismi di funzionamento e dei costi delle amministrazioni e dall'altro possano accedere ai servizi con modalità sempre più semplici, veloci, funzionali e poco costose. Al riguardo, è stata avviata l'operazione trasparenza, mirata a rendere pubblici – come primo passo verso una più trasparente gestione della macchina amministrativa – i dati della dirigenza e delle strutture (recapiti telefonici ed e-mail, curricula, retribuzioni, incarichi, distacchi, aspettative e permessi sindacali e per l'espletamento delle funzioni pubbliche elettive) e quelli sulle consulenze. Per migliorare l'accesso ai servizi, è stato lanciato il progetto Reti Amiche che, attraverso il collegamento di reti esistenti a quella della PA, consente l'aumento dei punti di offerta dei servizi, avviando anche un virtuoso processo concorrenziale.

Va, infine, evidenziato il tema della riforma del sistema della formazione per il settore pubblico che assume valore strategico per il più ampio obiettivo della modernizzazione della Pubblica Amministrazione. L'aumento di produttività del settore pubblico, infatti, passa per una riqualificazione delle risorse umane impiegate ai diversi livelli dell'Amministrazione, avendo al contempo presente che l'innovazione tecnologica fornisce contributi importanti ai fini della produttività del sistema.

In questa logica il sistema della formazione dovrà accompagnare l'azione di riforma attraverso la riorganizzazione del nostro sistema di formazione per i manager pubblici con un modello "hub and spoke" che assicuri la possibilità di riunire intorno ad un nucleo centrale tutte le eccellenze nazionali ed internazionali utilizzabili ai fini della formazione.

Allo stesso modo sarà avviato un programma per la formazione internazionale di tutti i dipendenti della Pubblica Amministrazione, una sorta di Erasmus generalizzato, al fine di migliorarne la qualificazione attraverso un coinvolgimento diretto e continuativo con realtà, pratiche e metodi internazionali.

4.4. *Politica per le PMI*

4.4.1. Applicazione del principio "Think small first"

Il principio del "pensare innanzitutto in piccolo", che è alla base della Carta europea delle PMI ed è stato di recente rafforzato dalla adozione il 25 giugno 2008 da parte della Commissione dello Small Business Act, non può che essere essenziale anche per la politica industriale italiana, tenuto conto del contesto economico del Paese. Da un punto di vista quantitativo i dati ufficiali (fonte Eurostat) confermano che le imprese nell'Europa a 27 sono circa 24 milioni, con una dimensione media di sette addetti per impresa. Le micro, piccole e medie imprese (secondo la definizione comunitaria in pratica tutte le imprese che hanno meno di 250 addetti) costituiscono oltre il 98% del totale in termini di numero, circa i due terzi del totale in termini di addetti, meno della metà del totale in termini di valore aggiunto.

La stessa fonte precisa che l'Italia "pesa" sul totale per il 25% (circa sei milioni di imprese), con una dimensione media che è la metà di quella europea (3,5 addetti per impresa).

Per dare un'idea più chiara del fenomeno si pensi che il secondo Paese, dopo l'Italia, è la Francia, con il 12% (meno di tre milioni di imprese), ma con una dimensione media uguale alla media europea; la Germania ha un numero di imprese di gran lunga inferiore, ma con una dimensione media doppia della media comunitaria.

Pertanto, a livello istituzionale esiste la consapevolezza del dover rappresentare le istanze della base produttiva delle PMI ponendo in essere misure legislative a loro dedicate, con una strategia che attribuisce efficacia ad un sistema ispirato alla concertazione ed al rafforzamento delle relazioni tra Istituzioni.

L'attenzione del Governo alle piccole imprese che, di recente, si è tradotta nell'impegno del Ministero dello Sviluppo economico ad avviare un tavolo nazionale per attuare i principi dello "Small Business Act" si è inoltre concretizzata nella revisione ed implementazione delle seguenti misure d'interesse.

Per dare un'accelerazione all'avvio di nuove imprese è stata inserita nella L. 133/08 la modifica della normativa sullo sportello unico per attività produttive, con, tra l'altro:

- l'immediato avvio di attività imprenditoriale con la semplice presentazione di dichiarazione di inizio attività rinviando al regolamento, e solo per alcune tipologie di impianti produttivi, l'adozione di ulteriori disposizioni per la semplificazione delle procedure;
- l'accelerazione delle procedure di svolgimento delle conferenze di servizi, anche per via telematica, in modo da assicurare la chiusura certa del procedimento, anche in caso di opposizione od inerzia da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

La norma prevede l'adozione di alcuni regolamenti interministeriali (Ministero dello sviluppo economico, Ministero per la semplificazione normativa), sentite la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari, sulla base di una serie di criteri che rendono le procedure più semplici, danno un'organizzazione più snella anche avvalendosi del sistema camerale, estendono le disposizioni di semplificazione anche agli impianti di autogenerazione elettrica o che utilizzino fonti energetiche rinnovabili. Infine, viene adottato un sistema di monitoraggio e previsto un piano di formazione per i dipendenti pubblici.

Sul lato del mercato del lavoro, segnaliamo l'istituzione del libro unico del lavoro, che è una misura di semplificazione di grande rilevanza per le imprese. Esso sostituisce il libro matricola e il libro paga, oltre al registro presenze, registro d'impresa, libri del lavoro a domicilio e dell'orario dell'autotrasporto. La misura è immediatamente operativa anche se permane la possibilità di

utilizzare in via transitoria i libri paga e presenza fino al 16 gennaio 2009; dopo tale data il passaggio al libro unico sarà definitivo.

Un concreto esempio di attenzione alle PMI è il modello italiano per l'attuazione della SEPA ovvero la Single Euro Payments Area (Area Unica per i Pagamenti in Euro).

Per supportare il processo di migrazione alla SEPA e l'elaborazione del Piano Nazionale di Migrazione, l'Italia, consapevole dei riflessi che i sistemi di pagamento hanno in particolare sulle PMI, ha definito una struttura organizzativa che nei due anni di attività si è dimostrata efficiente e soprattutto trasparente in quanto basata sulla consultazione e sul coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Ciò ha consentito alle autorità e alle amministrazioni pubbliche di individuare interventi normativi e regolatori tesi a eliminare gli impedimenti e le barriere che potrebbero ritardare l'implementazione della SEPA o diminuirne l'efficacia ed a recepire la Direttiva sui Servizi di Pagamento.

Infine, per agevolare le PMI nel settore della internazionalizzazione, il Governo, in collaborazione con Confindustria, ha intensificato le missioni di sistema in Paesi con economie emergenti. Il coinvolgimento di istituzioni, banche, e imprenditori si è dimostrato un metodo vincente, che ha coinvolto numerosi piccoli imprenditori, dando loro l'opportunità di essere messi in contatto direttamente, attraverso l'organizzazione di incontri personalizzati, con possibili partner stranieri. Sono state organizzate 21 missioni all'estero negli ultimi quattro anni, con il coinvolgimento di oltre 7300 imprese (98% delle quali PMI), che hanno partecipato a oltre 36.000 incontri di business, organizzati nei vari Paesi (tra cui Cina, Brasile, Messico, Kazakistan, Egitto, Algeria, Tunisia, Sudafrica, India).

4.4.2. Educazione all'imprenditorialità e formazione per le PMI

La consapevolezza del forte bisogno da parte delle aziende di risorse umane con formazione adeguata a fronteggiare la sfida dell'integrazione nel mercato unico europeo, e la generale globalizzazione dei commerci ha prodotto molti interventi mirati alla educazione alla imprenditorialità.

La promozione della cultura di impresa è uno dei punti nodali del progetto "Rete delle imprese formative simulate". Le Istituzioni scolastiche, con il sostegno del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, hanno messo a punto un modello di impresa formativa simulata che, da oltre dieci anni, coinvolge centinaia di scuole e migliaia di studenti, consentendo loro di apprendere a scuola in un contesto operativo e organizzativo simile a quello aziendale.

All'interno della scuola si costituisce, con il supporto di un'impresa reale e di un tutor aziendale, un'azienda laboratorio in cui è possibile rappresentare e vivere le funzioni proprie dell'azienda. Le imprese simulate comunicano tra loro e realizzano transazioni in una rete telematica, rispettando la normativa come le aziende reali. Una Centrale di simulazione nazionale (SIMUCENTER) gestisce il sistema informatico telematico, basato su un portale elettronico (www.ifsnetwork.it) che connette via web tutte le imprese simulate.

L'attività didattica "learning by doing" consente ai giovani di apprendere mentre lavorano, li rende protagonisti di un processo di apprendimento, che consente di migliorare la qualità della loro formazione, operando in uno spazio lavorativo/didattico in cui teoria e pratica si fondono, trasformando il lavoro in apprendimento e l'apprendimento in lavoro. L'attività di laboratorio è completata da un periodo trascorso in un ambiente lavorativo reale in cui gli studenti utilizzano le competenze acquisite e verificano la corrispondenza tra il modello simulato e quello reale.

La Rete delle imprese Formative simulate opera anche in un network internazionale, realizzando scambi commerciali con le reti di simulazione presenti in altri paesi, tra cui Austria, Ungheria, Germania, Croazia, Russia. Attualmente si rilevano oltre 1350 Imprese Formative Simulate, capillarmente distribuite sul territorio nazionale (con più di 30.000 studenti). Oltre alla centrale di simulazione nazionale, con funzioni di tutoraggio tecnico, la rete IFS si avvale del supporto delle centrali regionali presenti in quasi tutte le Regioni.

Inoltre, tutte le Regioni, nell'ambito delle misure a sostegno dell'occupazione e della formazione, hanno programmi mirati a sostenere l'imprenditorialità nelle sue diverse espressioni, sia quella femminile che giovanile che la neo imprenditorialità anche maturata sotto forma di start up universitari. Alcuni esempi di buone pratiche sono rappresentate, nel caso della regione Marche, dal prestito d'onore che ha consentito di finanziare iniziative imprenditoriali dei giovani identificate con procedure anche di tipo selettivo, mentre la regione Emilia-Romagna con il progetto SPINNER (Servizi per la Promozione dell'INNOvazione e della

Ricerca) intende sostenere l'imprenditorialità innovativa e il trasferimento di competenze dal sistema della ricerca alle imprese, valorizzando il know-how di chi ricerca e studia in Regione.

Sono in via di ultimazione diverse iniziative promosse dal Programma Operativo Nazionale (PON) Sviluppo imprenditoriale locale 2000-2006 intese a potenziare l'integrazione tra strumenti di agevolazione industriale e di valorizzazione del capitale umano.

Sempre sul principio dell'alternanza e del raccordo tra imprese e sistemi formativi è basato il progetto POLARIS delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura che mira a favorire il collegamento tra i sistemi formativi e mondo del lavoro. Un'iniziativa con cui il sistema camerale, grazie alla sua caratteristica peculiare di vicinanza al territorio, mira a creare una rete di sportelli destinati ad offrire servizi per l'orientamento, i tirocini formativi, la promozione dell'alternanza tra scuola e lavoro ed altre iniziative volte a facilitare la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro. Il portale POLARIS rappresenta quindi il punto di contatto tra studenti, scuole, università, imprese ed operatori camerali ed offre servizi in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta di tirocini formativi, attraverso banche dati per l'inserimento dei curricula degli studenti e delle offerte di stage da parte delle aziende; offrire strumenti per l'orientamento al lavoro e alla formazione; fornire notizie, manuali, riferimenti normativi per l'orientamento e l'alternanza scuola-lavoro; costituire una piazza virtuale per lo scambio di esperienze, suggerimenti, comunicazioni fra gli operatori camerali coinvolti nella gestione dei progetti.

"Fabbriche aperte" e i "Premi per l'impresa formativa" sono, invece, due progetti a cura di "piccola impresa" di Confindustria.

Da una stretta collaborazione con le principali associazioni di categoria - Confartigianato, CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato), Casartigiani e CLAAI (Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane), con le Regioni e le Province delle aree interessate è nato nel 2007 il "Progetto Artigiani", che ha creato 1500 nuovi posti di lavoro. Promosso dal Ministero del Lavoro, ha coinvolto in via sperimentale 10 Province, distribuite in 8 Regioni italiane, per sostenere le imprese artigiane in percorsi di sviluppo e di modernizzazione e per creare nuove opportunità occupazionali nel settore dell'artigianato. Ai lavoratori il Progetto ha offerto tirocini formativi presso le imprese del settore.

4.4.3. Politiche per l'imprenditoria giovanile

Si segnalano, inoltre, nell'ambito delle politiche giovanili, le misure finalizzate a sviluppare attività innovative e imprenditoriali, a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, a favorire il diritto dei giovani all'abitazione e a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. Per tali misure sono previste le dotazioni finanziarie di cui alla seguente tabella.

<i>Denominazione fondo</i>	<i>Fonte e Descrizione</i>	<i>Dotazione finanziaria</i>
Fondo nazionale per le comunità giovanili	Art. 1, comma 556, L. 266/2005, e successive modifiche finalizzato alle azioni di promozione della salute e di prevenzione dei comportamenti a rischio e per favorire la partecipazione dei giovani in materia di sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno delle dipendenze Il Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008 ha approvato il testo di un d.d.l. all'esame della Conferenza Stato-Regioni che modifica le finalità del Fondo, accentuandone la natura di sostegno alla creazione ed alla crescita delle comunità giovanili.	5 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009.
Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto; Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani; Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi per sostenere le piccole imprese.	Art. 1, commi 72, 73 e 74 L. 247/2007, in tema di finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa, ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali. Il Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008 ha approvato il testo di un d.d.l.	150 milioni di euro per l'anno 2009

	all'esame della Conferenza Stato-Regioni che unifica i tre Fondi e ne modifica i destinatari, innalzandone l'età a 35 anni.	
Fondo per le politiche giovanili	Art. 19, comma 2, D.L. 223/2006, conv. L. 248/2006 finalizzato a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale l'inserimento nella vita sociale, la realizzazione del diritto all'abitazione e facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi.	Il D.D.L. Finanziaria 2009 reca le seguenti dotazioni: – 79 milioni di euro per l'anno 2009; – 81 milioni per l'anno 2010; – 62 milioni di euro per l'anno 2011.
Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.	Art. 13 del DL 112/08 conv. L. 133/08 finalizzato a consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa.	– 4 milioni di euro per l'anno 2008; – 10 milioni di euro per l'anno 2009; – 10 milioni di euro per l'anno 2010

4.4.4. Accesso delle PMI alla finanza: iniziative regionali

Il tema dell'accesso al credito trova copertura nei programmi regionali, attraverso l'utilizzazione di strumenti tradizionali come il sostegno al sistema dei confidi, sia attraverso la sperimentazione di strumenti di finanza innovativa, quali i bond di distretto e i prestiti partecipativi. Al fine di una maggiore integrazione con il sistema bancario che dovrà condividere le strategie per sostenere gli investimenti delle imprese in una logica di rilancio complessivo della competitività del sistema, si sta procedendo ad una valutazione e rielaborazione delle strategie di intervento a sostegno delle imprese.

La Regione Emilia-Romagna, in rapporto con il sistema regionale creditizio, sostiene l'agevolazione dell'accesso al credito da parte delle PMI (L.R. 21 aprile 1999, n. 3), mediante l'attuazione di interventi in garanzia effettuati attraverso propri fondi dedicati, eventualmente anche in forma rotativa, in collaborazione con i consorzi fidi regionali dell'industria, dell'artigianato e della cooperazione. I fondi di garanzia regionale sono finalizzati alla creazione ed alla crescita d'impresa, anche attraverso forme di capitalizzazione della medesima, nonché alla internazionalizzazione delle PMI regionali. La Regione, inoltre, valorizza e sostiene il sistema dei consorzi fidi regionali dell'industria, dell'artigianato e della cooperazione, mediante la costituzione di un fondo regionale di controgaranzia, destinato ad aumentare le capacità di intervento del sistema regionale dei confidi e persegue il decentramento del Fondo Centrale di garanzia ex Legge 662/1996. Ove previsto dalla disciplina d'attuazione dei fondi, la Regione dà priorità alle imprese femminili come individuate con i criteri della Legge 215/92 e alle imprese giovanili come individuate con i criteri della Legge 44/85.

Altra misura di sostegno è il Fondo Ingenium che ha l'obiettivo di agire da stimolo per la costituzione di fondi di Venture Capital indirizzati alle aree meno sviluppate della Regione ma con rilevanti potenzialità in considerazione della presenza di Università, Centri di ricerca o distretti industriali. La misura consiste nella partecipazione alla costituzione di un fondo di capitale di rischio a compartecipazione privata, finalizzato a sostenere l'avvio e lo sviluppo di progetti di imprese derivanti da spin off accademici e di ricerca, o riferiti comunque ad attività di carattere innovativo, attraverso l'acquisizione di quote di minoranza del capitale sociale di piccole e medie imprese.

Con la L.r. 12/2007 la Regione Campania ha provveduto all'individuazione di appositi regimi regionali di aiuto, volti al finanziamento di interventi per lo sviluppo delle imprese che operano sul territorio regionale, basati sulle procedure negoziale, automatica e valutativa. In particolare, sono stati individuati:

- nell'ambito degli incentivi per progetti complessi con procedura negoziale, il contratto di programma regionale, finalizzato a favorire l'attuazione di interventi complessi di sviluppo territoriale e settoriale realizzati da una singola impresa o da gruppi di imprese nell'ambito della programmazione concertata e volti alla valorizzazione della contrattazione programmata a livello regionale;

- nell'ambito degli incentivi per nuovi investimenti con procedura automatica, il credito d'imposta regionale per nuovi investimenti produttivi, finalizzato a razionalizzare e specializzare la strumentazione destinata al sostegno ed allo sviluppo delle imprese sul territorio regionale ed affrontare situazioni di carattere congiunturale ed il credito d'imposta per l'incremento dell'occupazione, finalizzato a favorire l'incremento dell'occupazione stabile e la creazione di nuove opportunità di inserimento duraturo nel mondo del lavoro;
- nell'ambito degli aiuti agli investimenti con procedura valutativa, gli incentivi per l'innovazione e lo sviluppo, finalizzati a promuovere processi di innovazione e sviluppo del tessuto imprenditoriale attraverso interventi di carattere strutturale volti a produrre effetti duraturi per la competitività del sistema produttivo regionale.

Sono stati, inoltre, previsti incentivi per il consolidamento a medio e lungo termine delle passività a breve, finalizzati a favorire un miglioramento della struttura patrimoniale delle imprese ed a facilitare il rapporto con il sistema creditizio bancario.

All'interno del Programma Operativo Regionale 2007-2013, la Regione Veneto ha enucleato una serie di azioni idonee a facilitare l'accesso al credito delle PMI e fornire servizi finanziari personalizzati che mettano in grado le PMI di adattarsi in modo rapido e tempestivo all'evoluzione dei mercati ed aumentare la propensione ad investire in attività di ricerca e innovazione.

In particolare è stato previsto:

- un sistema delle garanzie per investimenti nell'innovazione e per l'imprenditorialità con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito da parte di PMI o Consorzi di esse, attraverso la concessione di garanzie su finanziamenti per investimenti innovativi e per lo sviluppo dell'imprenditorialità ed il consolidamento dei Confidi;
- la partecipazioni minoritarie e temporanee al capitale di rischio di imprese innovative;
- la costituzione di un fondo di rotazione per il finanziamento agevolato degli investimenti innovativi delle PMI.

4.5. *Ricerca e innovazione*

4.5.1. Criticità italiane

L'Italia ha registrato tra il 2002 e il 2005 un significativo incremento della quota di investimenti in R&S effettuati dalle imprese, che sono passati dal 49,6% al 52,5% del totale. Nonostante ciò, il livello di spesa in ricerca attribuibile al settore delle imprese è ancora sensibilmente inferiore a quello di Paesi quali Germania, Francia e Regno Unito.

La suddivisione della spesa per tipologia di ricerca evidenzia come la ricerca di bases rappresenti il 27,7% del totale (di cui il 62% sostenuto dalle università), la ricerca applicata il 44,4% (di cui il 53,8% affrontato dalle imprese) e lo sviluppo sperimentale il 27,9% (84,8% del quale è sostenuto dalle aziende).

Una delle cause principali di questa ripartizione risiede nella struttura del nostro sistema produttivo, caratterizzato da una quota elevata di piccolissime imprese; le imprese con meno di 10 addetti rappresentano infatti il 95% del totale, mentre le imprese con almeno 250 addetti sono appena lo 0,1% del totale.

Il contributo alla spesa totale per R&S del settore delle imprese è sostenuto prevalentemente dalle unità produttive di maggiore dimensione: le imprese con almeno 500 addetti contribuiscono per il 73,8% alla spesa complessiva del settore, mentre la quota corrispondente alla fascia dimensionale con meno di 100 addetti risulta pari a circa il 10%.

La struttura dimensionale delle aziende italiane dunque spiega in parte la bassa spesa in R&S rispetto ad altri Paesi europei.

Bisogna, inoltre, considerare anche l'esistenza di alcuni problemi di misurazione statistica. La spesa in R&S delle PMI non viene colta dalle statistiche ufficiali in quanto registrata – per motivi contabili – sotto tipologie di spesa diverse. Inoltre l'ISTAT non rileva la spesa in R&S delle micro-imprese (con meno di 10 dipendenti).

In questo quadro una delle priorità dell'Italia può essere individuata nella necessità di incrementare la dimensione media delle imprese, anche sviluppando forme consortili, e

sostenendo al tempo stesso lo sviluppo del sistema ricerca e la sua apertura internazionale anche nelle regioni svantaggiate.

Un ruolo importante nello sviluppo va visto nel rapporto tra università e imprese. Da un lato, la riforma del sistema universitario in senso più meritocratico è essenziale per accrescere la quota e la qualità dei laureati e ricercatori sul totale della popolazione attiva; dall'altro, alle università spetta il compito di realizzare una continua esplorazione delle possibilità scientifiche e tecnologiche, preferibilmente in collaborazione con le imprese.

La realizzazione di network per l'innovazione è stata negli ultimi anni incoraggiata da una serie di misure fiscali a sostegno della ricerca scientifica e tecnologica. In particolare, la legge finanziaria 296/2006 (Cfr. infra) ha previsto lo strumento del credito d'imposta a favore degli investimenti in ricerca e sviluppo pre-competitivo, elevando lo sgravio al 40% delle spese sostenute qualora i costi di ricerca e sviluppo siano riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca. Il Decreto 297/99 con il sostegno ai distretti tecnologici ha favorito una maggiore integrazione locale tra università e imprese. Anche la possibilità per le università di trasformarsi in fondazioni prevista dal DL 112/2008 si muove nell'ottica di creare una maggiore interazione, favorendo investimenti privati nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca universitaria.

4.5.2. Il contributo della politica regionale

Nel ciclo di programmazione 2000-2006⁶³, quasi l'80% delle risorse dei Fondi Strutturali destinati al settore è stato gestito dal PON Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta Formazione per le Regioni dell'obiettivo 1 (la cui dotazione finanziaria è di 2,3 miliardi di euro), che si concentra su aiuti alle imprese per attività di R&S di interesse industriale e nei settori strategici per il Mezzogiorno (53%), su interventi di valorizzazione del capitale umano di eccellenza (32%), e su interventi di potenziamento del sistema scientifico e di alta formazione. A fine 2007, il PON presenta un'ottima performance complessiva, sia in termini finanziari, dal momento che la spesa monitorata ha raggiunto l'81,3% delle risorse programmate/assegnate, sia in termini di avanzamento procedurale. Infatti, dei 2.350 progetti promossi dal PON Ricerca, quasi l'80% risultano conclusi (1.864). Altrettanto interessanti sono le realizzazioni e i risultati conseguiti attraverso il PON, tra i quali si citano le oltre 520 innovazioni di processo, prodotto e organizzative e gli oltre 900 nuovi prodotti/processi/servizi sui 434 progetti di R&S nell'industria e nei settori strategici del Mezzogiorno, nonché i 114 i nuovi brevetti relativi ai 188 progetti autonomi di ricerca già conclusi proposti da imprese. Sono stati inoltre realizzati circa 107 mila Mq di superficie infrastrutturata in università e centri di ricerca e sui 145 progetti di potenziamento strutturale già conclusi sono 11.700 i ricercatori e 11.300 i tecnici operanti nelle strutture realizzate attraverso il PON. Infine, sono oltre 32 mila i destinatari delle azioni di alta formazione realizzate, ai quali si aggiungono le persone che sono state già coinvolte in azioni di orientamento universitario che sono circa 57 mila.

A livello regionale, i progetti (per un costo ammesso totale di 293 milioni di euro) sono concentrati in Campania: 502 progetti ammessi per un costo di 63 milioni di euro e 399 progetti già conclusi; numerosi progetti sono stati ammessi anche in Sicilia e Puglia, (rispettivamente 288 e 286 progetti).

I Centri di Competenza Tecnologica sono stati finanziati, oltre che dal PON che ne prevede sei, solo dalla Campania che ha individuato nei 15 progetti ammessi (per un totale di 211 milioni di euro) l'asse portante della strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione. Sono già stati conclusi i Centri: "Trasporti", "AGRO", "AMRA" sull'analisi e monitoraggio del rischio ambientale, "NT" sulle Nuove tecnologie per le attività produttive, "ICT" e "ATIBB" sulle biotecnologie industriali.

Puglia, Sardegna e Basilicata presentano, al contrario, valori bassi. La Sicilia, che ha concluso 60 progetti, aveva dedicato circa 100 milioni di euro a 35 progetti di potenziamento di infrastrutture e attrezzature di università e centri di ricerca e altri 20 milioni agli interventi di formazione per la ricerca. In Calabria sono stati conclusi complessivamente 48 progetti. La partenza dei Distretti Tecnologici rappresenta il principale programma settoriale avviato, che ha mobilitato i principali attori locali. Fra le altre tipologie di progetto sono state ammesse 32 attività di rafforzamento dei laboratori tecnologici pubblico-privati, in collaborazione fra le tre Università calabresi, CNR e Centro di Ricerca Agroalimentare.

⁶³ I dati qui riportati sono aggiornati al 31/12/2007

Nello stesso periodo sono state attribuite le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate, di cui 3.122 milioni di euro sono andati alle Amministrazioni Centrali per interventi nel settore della Ricerca nelle regioni del Mezzogiorno.

Altri 320 milioni di euro del FAS sono confluiti negli Accordi di Programma Quadro stipulati dalle regioni meridionali (per un costo realizzato al 2007 di 80 milioni di euro). In Puglia, regione che ha dedicato al settore la percentuale più elevata di risorse programmate in APQ (pari a 177 milioni di euro), costituite principalmente dal FAS Regionale (52,4%), gli interventi finanziati riguardano la rete di laboratori pubblici di ricerca per lo sviluppo di settori ad alta tecnologia, e alcuni Distretti High-Tech, Biotecnologico, Meccatronica nonché sostegno allo start up di imprese. In Campania sono stati programmati interventi per 121 milioni di euro pari all'1,6% del totale delle risorse programmate in APQ, che finanziano 19 interventi. Circa la metà delle risorse sono destinate alle infrastrutture per il Distretto Tecnologico nel settore dell'Ingegneria dei materiali polimerici e compositi a cui si aggiungono progetti di ricerca nell'area sanitaria. In Calabria prevalgono gli aiuti alle imprese e circa metà delle risorse si concentra su due interventi relativi alla ricerca industriale sui temi della logistica e trasformazione e sui temi dei beni culturali, per un totale di 30 milioni di euro. In Sicilia, interventi più rilevanti dal punto di vista finanziario riguardano il sistema regionale per la ricerca e l'innovazione ed un Centro per la promozione dell'innovazione ed il trasferimento delle Tecnologie Energetiche (per un totale di circa 28 milioni di euro). In Sardegna, le risorse sono concentrate su: infrastrutture per Ricerca scientifica e tecnologica e sul Distretto Tecnologico della Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute.

Il QSN 2007-2013 intende promuovere la ricerca e l'innovazione individuando due priorità per le politiche pubbliche (comunitarie, nazionali e regionali).

La Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività" assume l'obiettivo di carattere generale di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, per contribuire alla competitività e alla crescita economica; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati; innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche nel sistema produttivo e nelle istituzioni.

La Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" assume tre obiettivi generali: accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la *governance* e la capacità di integrazione fra politiche; promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi e i servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio.

Nell'ambito delle priorità 2 e 7 del QSN, assume un ruolo primario il Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Competitività" 2007-2013 per le Regioni Convergenza (Puglia, Campania, Calabria, Sicilia), il cui obiettivo generale è quello di accrescere nelle Regioni di riferimento la capacità di produrre e utilizzare ricerca e innovazione di qualità, per aumentare la crescita potenziale. Esso implica la realizzazione, in modo unitario ed integrato, delle politiche comunitarie e di quelle nazionali.

Le risorse destinate da questa politica alla Ricerca e Innovazione sono molto significative: si tratta, in valore assoluto, di poco meno di 21 miliardi di euro, pari al 35% di tutta la programmazione comunitaria, un livello assolutamente ragguardevole anche confrontato all'impegno degli altri Stati membri.

Il valore obiettivo è sostenuto non solo dal PON Ricerca e Competitività (cui sono destinati 6,2 miliardi) ma anche dal forte impegno delle Regioni, per un totale di risorse di circa 13,4 miliardi di euro, in particolare della Campania che, con 2,3 miliardi di euro, si conferma al primo posto come contributo in valore assoluto. Il rilievo assunto da queste politiche è confermato anche dal livello raggiunto dalla quota di risorse ad esse destinata anche da parte di Programmi tradizionalmente meno sensibili a questi temi, come, ad esempio quelli di Calabria e Basilicata la cui quota è passata dall'1,5% a, rispettivamente il 25,9 e il 25,8% del totale delle risorse POR.

Molto significativo, in tema di Ricerca, è anche l'impegno del Fondo Aree Sottoutilizzate che destina alle regioni del Mezzogiorno poco meno di 8 miliardi di euro di cui una quota rilevante (oltre 6,6 miliardi) attraverso il il Programma Attuativo FAS Nazionale "Ricerca e Competitività" 2007-2013 e altri 1,3 miliardi attraverso i Programmi Attuativi Regionali. Il PAN FAS è integrato con la strategia del PON Ricerca e Competitività, dato che entrambi i programmi assumono gli indirizzi relativi alla politica regionale unitaria, sanciti dal QSN 2007-2013.

Infine nell'ambito dei programmi di cooperazione transnazionale l'asse prioritario innovazione⁶⁴ riguarda le collaborazioni tra ricerca, impresa e autorità locali e le collaborazioni tra distretti, tra centri di ricerca, tra poli tecnologici per favorire lo sviluppo e la diffusione di innovazioni, lo sviluppo di brevetti e di nuovi processi produttivi, il miglioramento delle politiche per l'innovazione e la capacità regionale d'innovazione, il rafforzamento dell'apertura internazionale delle PMI.

4.5.3. I Programmi strategici di ricerca

Il Programma Nazionale della Ricerca 2005–2007 indicava, tra i principali interventi, il lancio di 12 programmi strategici per il rafforzamento della capacità competitiva del nostro sistema industriale, nelle seguenti aree: Salute dell'uomo; Farmaceutica; Biomedicale; Manifattura; Motoristica; Avionica; Materiali avanzati; Telecomunicazioni; Agroalimentare; Logistica avanzata; ICT; Energia.

Al momento sono stati finanziati con lo strumento del credito rotativo agevolato 116 progetti, per un importo pubblico complessivo pari a 897,1M€.

I programmi strategici sono stati concepiti come un insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza, che, alimentandosi reciprocamente, possano procedere al perseguimento parallelo sia di obiettivi di breve-medio periodo (in particolare attraverso attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo) sia di obiettivi di medio-lungo periodo (in particolare, attraverso attività di ricerca di base).

In tale ottica, i programmi strategici comprendono azioni che prevedono la partecipazione congiunta e sistematica di imprese, università, enti pubblici di ricerca, e di ogni altro soggetto pubblico e privato attivo nella ricerca e nell'innovazione; ciò anche al fine di creare le premesse per la realizzazione di stabili piattaforme di collaborazione organica e strutturale tra mondo delle imprese e sistema della ricerca pubblica.

Il mondo delle imprese, delle università e degli enti pubblici di ricerca ha aderito con grandissima convinzione all'invito del Ministero: a fronte di una disponibilità di 1.100M€, sono pervenute oltre 740 idee progettuali, le migliori delle quali sono state poi trasformate in oltre 150 progetti esecutivi distribuiti lungo i predetti 12 programmi, al momento in piena fase di svolgimento.

4.5.4. I distretti tecnologici

L'Italia ha proseguito nell'attuazione della politica di sostegno ai Distretti Tecnologici. Attraverso le norme previste dal Decreto 297/99 è stato possibile attuare forme di intervento fortemente innovative che vedono impegnati congiuntamente Ministero e amministrazioni locali tramite accordi di programma. Questi accordi rappresentano un modello di sviluppo che coinvolge, in un disegno strategico unitario, oltre alle imprese e al mondo scientifico (Università ed Enti) anche operatori della finanza privata e amministrazioni locali.

Tramite le azioni individuate e coordinate nell'ambito degli accordi di programma, si sta dando luogo alla realizzazione e al sostegno di quei distretti high-tech che rappresentano un forte elemento di novità nella politica di sviluppo del territorio. Distribuiti nelle 20 regioni italiane con specializzazioni nei principali settori di ricerca, rappresentano un presidio fondamentale per la competitività dell'Italia. Sono attualmente operativi i seguenti distretti tecnologici:

Applicazioni wireless (Piemonte), Biomedicina molecolare (Friuli Venezia Giulia), Biotecnologie, ICT, Materiali avanzati (Lombardia), Materiali polimerici e compositi (Campania), Meccatronica (Emilia Romagna), Microelettronica (Sicilia), Nanotecnologia (Veneto), Sistemi intelligenti integrati (Liguria), Aerospazio (Lazio), Energie rinnovabili (Trentino), ICT e sicurezza (Toscana), Innovazione Sicurezza e Qualità degli Alimenti (Abruzzo), Agro-industria (Molise e Puglia), High-Tech (Puglia), Tutela dei rischi idrogeologici (Basilicata), Logistica, Beni culturali (Calabria), Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute (Sardegna), Trasporti navali, Agro-bio e pesca eco-compatibile (Sicilia), Nanomicrotecnologie e materiali speciali (Umbria).

Per l'avvio e il sostegno ai distretti, il Ministero ha impiegato risorse pubbliche, sostanzialmente derivanti dal Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca, di cui al già richiamato decreto legislativo n. 297/99, per un totale di oltre 370 milioni di euro.

⁶⁴ Gli assi prioritari sono quattro: innovazione, ambiente, accessibilità, sviluppo urbano, come indicato dal Regolamento (CE) 1080/2006.

I distretti tecnologici stanno assumendo un ruolo sempre più rilevante nei processi d'innovazione dei sistemi produttivi regionali svolgendo un ruolo di catalizzatore nei progetti di ricerca nazionali ed europei, sostenendo l'internazionalizzazione delle imprese innovative e sviluppando programmi di aggiornamento e alta formazione tecnico scientifica.

4.5.5. Istituto italiano di tecnologia

La Fondazione IIT è nata su iniziativa del Ministero dell'Università e Ricerca congiuntamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Una delle principali attività è quella di elaborare tecnologie e ricerca nel settore delle tecnologie umanoidi, all'interfaccia fra robotica, neuroscienze e nanobiotecnologie.

Lo scopo dell'IIT è di diventare un centro di riferimento internazionale per la ricerca scientifica ad alto contenuto tecnologico, attraverso il contributo di ricercatori ed esperti del mondo della ricerca.

A partire da luglio 2008, a seguito delle disposizioni contenute nel DL 112/08, l'IIT ha potuto usufruire delle risorse provenienti dalla Fondazione IRI. Tali risorse sono state assegnate sia per finanziare i Programmi di Ricerca Applicata a livello nazionale che per creare una rete di centri di ricerca altamente specializzati presso i principali poli di ricerca.

4.5.6. Implementazione del Programma "Industria 2015"

L'azione strategica prevista da "Industria 2015", analizzata nel precedente rapporto è stata, in parte, realizzata attraverso provvedimenti inseriti nella finanziaria 2007 e, in parte, troverà una sua implementazione nel "Piano triennale per lo Sviluppo" approvato dal Governo (L. 133/08).

Per quanto riguarda i Progetti di Innovazione Industriale (PII), la finanziaria 2007 prevedeva l'attivazione di specifici Progetti nelle seguenti cinque aree tecnologiche, ritenute strategiche per lo sviluppo economico: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy, nuove tecnologie per i beni e le attività culturali e turistiche e nuove tecnologie per la vita.⁶⁵

In sede di adozione dei PII sono individuati gli specifici obiettivi tecnologico-produttivi da realizzare e sono definiti il piano degli interventi, le risorse ad esso destinate e le relative modalità attuative.

Le risorse inizialmente stanziati per tali interventi sono pari a 990 milioni di euro.

Data la rilevanza preponderante dell'azione di incentivazione destinata alle imprese, la programmazione delle attività del 2008 è stata concentrata sull'avvio operativo delle procedure a bando.

Ad oggi risultano nominati i Responsabili per tutti i progetti, e sono stati attivati i seguenti PII: PII-efficienza energetica e PII-mobilità sostenibile, PII-made in Italy; PII-beni e attività culturali.

Resta ancora da attivare il progetto all'area delle nuove tecnologie della vita, attualmente in fase di predisposizione da parte del Responsabile.

Ciascuno dei PII adottati articola la strategia di intervento in due linee direttrici:

- azione strategica di innovazione industriale, consistente in un'azione di incentivazione alle imprese che si traduce in bandi per il finanziamento di programmi di ricerca e sviluppo ad elevato contenuto di innovazione tecnologica.
- azioni connesse, destinate a potenziare e moltiplicare l'impatto dell'Azione strategica attraverso interventi di vario genere incidenti sulle infrastrutture, sulla regolamentazione o sul contesto produttivo, cofinanziati dalle Regioni e/o dalle Amministrazioni centrali interessate. Al riguardo sono state finora avviate le consultazioni con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate, pervenendo alla stesura di un primo documento che definisce il percorso di individuazione e di approvazione delle azioni stesse.

I bandi finora emanati sono i seguenti:

- bando efficienza energetica, stanziati 200 milioni di euro (scaduto il 15.09.2008);
- bando mobilità sostenibile, stanziati 180 milioni di euro (scaduto il 19.09.2008);
- bando made in Italy, stanziati 190 milioni di euro.

⁶⁵ Ciascun PII è predisposto da un Responsabile, nominato dal Ministro dello sviluppo economico, ed è adottato, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, con decreto interministeriale che coinvolge varie Amministrazioni interessate.

4.5.7. Tecnologie e ricerca per la difesa

Nel settore della difesa sono stati confermati i programmi:

- di ricerca EFA/EUROFIGHTER (318 mln € nel 2008, 468 per il 2009, 918 per il 2010);
- di sviluppo ed acquisizione delle Unità navali della classe FREMM e VBM (20 mln € nel 2008, 280 nel 2009 e 375 nel 2010);
- del settore aerospaziale ed elettronica avanzata (20 mil. € nel 2008, 25 nel 2009 e 25 nel 2010).

Il Ministero della difesa ha destinato, inoltre, 59 mln € nel 2008 al finanziamento di programmi di ricerca tecnologica di uso duale, rivolti a imprese, PMI, istituzioni scientifiche e università, sviluppati per applicazioni militari e civili, con ampie ricadute di know-how e capacità produttiva per l'industria nazionale.

4.5.8. Fondo per la Finanza di Impresa.⁶⁶

Per l'operatività del Fondo in questione è stato elaborato il decreto concernente le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione di aiuti per il capitale di rischio (decreto che costituisce specifico regime di aiuto destinato a promuovere gli investimenti nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese); su tale atto è in corso di acquisizione la necessaria autorizzazione comunitaria. Ottenuta l'autorizzazione si dovrà provvedere alla pubblicazione del primo bando con il quale saranno individuati, tra l'altro, gli obiettivi di sviluppo che si intendono perseguire.

È in corso di predisposizione il decreto concernente il regime di aiuto attinente le operazioni di concessione di garanzie su finanziamenti, il cui schema definitivo verrà al più presto presentato alla Commissione europea per la necessaria autorizzazione.

Si prevede di dotare il fondo di circa 300 milioni di euro, inoltre allo stesso affluiranno le risorse disponibili del Fondo di garanzia di cui all'art. 15 legge n. 266/1997 e del Fondo rotativo per gli interventi nel capitale di rischio di cui all'art. 4 comma 106 della legge 350/2003.

4.5.9. Agevolazioni fiscali per la ricerca

In linea con l'obiettivo di Lisbona e con le indicazioni dei Consigli europei di Primavera in materia di ricerca e sviluppo, tra il 2006 e il 2008 sono state introdotte due famiglie di misure di agevolazione per la ricerca.

La prima famiglia di provvedimenti è la creazione di misure fiscali di vantaggio:

- Legge Finanziaria per il 2006 (art. 1; 353–355). Le aziende possono dedurre dalla loro base imponibile i fondi stanziati per supportare o finanziare la ricerca universitaria.
- Legge 233/2006 (art. 37; 47–48). Le aziende possono dedurre tutte le spese relative a studi e ricerche attuate nel corso dell'anno. Nel bilancio le aziende devono capitalizzare queste spese e possono dedurre annualmente soltanto la quota di spesa per cassa dei loro costi di R&S.
- Legge Finanziaria per il 2007 (art. 1; 280–284). Le aziende possono richiedere un credito d'imposta per l'incremento delle attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo. L'ammontare del credito d'imposta è del 10% dei costi interni e del 15% dell'ammontare pagato alle Università per la ricerca. Il limite per queste spese è 15 milioni di Euro.
- Legge Finanziaria per il 2008 (art. 1; 66). Il credito d'imposta per le attività di Ricerca e Sviluppo della Finanziaria per il 2007 è stato incrementato: riguardo l'ammontare pagato alle Università il credito d'imposta passa dal 15% al 40% ed il limite per queste spese passa da 15 milioni a 50 milioni di Euro.

⁶⁶ In attuazione dell'art. 1, comma 848 legge finanziaria 2007, acquisito l'assenso da parte del Ministero dell'economia e finanze, è stato adottato lo schema di decreto relativo alle modalità di funzionamento del Fondo che opererà con interventi mirati a facilitare operazioni di concessione di garanzie su finanziamenti e di partecipazione al capitale di rischio delle imprese. La procedura sarà perfezionata con l'acquisizione dell'intesa della Conferenza Stato – Regioni e del parere del Consiglio di Stato.

- Parallelamente ed infine, per l' acquisizione di beni strumentali nuovi da parte di imprese ubicate nel Mezzogiorno è stata prevista una misura d'aiuto consistente in un credito di imposta.

Tutte le misure in questione non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, par. 1 del trattato CE.

Riportiamo a seguire gli effetti di gettito previsti dalle quattro misure indicate, non disponendo ancora di dati certi sull'utilizzo delle misure da parte delle imprese.

Tab. 4 – Principali interventi di agevolazione fiscale della ricerca.

Provvedimento	2006	2007	2008
Deduzione fondi ricerca	0	0	0
Provvedimento	2007	2008	2009
Spese relative a studi e ricerche	0	-763	-241
Credito di imposta incremento attività di ricerca	0	-419	-487
Provvedimento	2008	2009	2010
Elevazione aliquota e limite credito di imposta Finanziaria 2007	-177	-136	-142,7
Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze. Dati provvisori e indicativi. Milioni di euro.			

La seconda famiglia di misure è costituita da un contributo statale a progetti in favore dei distretti produttivi adottati dalle Regioni, per complessivi 40 milioni di euro, per un ammontare massimo del 50% delle risorse pubbliche complessivamente impegnate in ciascun progetto, ed a eventuali progetti di carattere nazionale.

I progetti regionali ammissibili al cofinanziamento⁶⁷ devono riguardare interventi a favore dei distretti produttivi, che ne rafforzino il sistema organizzativo, anche attraverso nuovi modelli di integrazione per filiera, nei seguenti ambiti:

- attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico e interscambio di conoscenze e tecnologie tra mondo distrettuale e università, centri di ricerca e trasferimento tecnologico, parchi scientifici;
- interventi di promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);
- interventi funzionali al miglioramento ambientale delle aree produttive;
- interventi mirati al risparmio energetico e all'utilizzo di energia pulita;
- sviluppo di servizi logistici di sostegno all'intero sistema distrettuale;
- forme di collaborazione tra distretti appartenenti a regioni diverse, anche al fine di rafforzarne la presenza sui mercati internazionali.

I progetti di carattere nazionale, attuati dal Ministero dello sviluppo economico anche attraverso altri soggetti, con eventuale onere a carico delle risorse relative ai progetti medesimi, sono finalizzati alla realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali dirette a sviluppare collegamenti e servizi di supporto ai distretti e alle imprese appartenenti ai distretti, in particolare mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, nonché alla promozione e allo sviluppo del modello distrettuale e alla realizzazione di forme di collaborazione fra distretti in un ambito multiregionale.

⁶⁷ D.M. 28 dicembre 2007 del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, in attuazione dell'articolo 1 comma 890 della Finanziaria 2007.

4.5.10. FIRB – Fondo per gli investimenti nella ricerca di base

Il fondo articolato in varie tipologie d'intervento ha rappresentato un importante strumento di attuazione della strategia nazionale indirizzata alla creazione di reti tra università ed imprese ed alla formazione di giovani ricercatori.

Per quanto riguarda i laboratori di ricerca pubblico-privati sono stati finanziati 21 centri con un impegno di risorse pari a 98 M€, la quota destinata al reclutamento con contratti triennali di giovani ricercatori ammonta a circa 18 M€.

Le reti nazionali per la ricerca di base hanno consentito la messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica al fine di aumentare la competitività del sistema nazionale in ambito europeo. Le risorse allocate ammontano a 60 M€. Gli interventi hanno consentito il reclutamento di circa 600 giovani con contratti triennali in ambiti di alta qualificazione professionale.

4.5.11. ANVUR

L'Agenzia di Valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è stata istituita dalla L. 286/06. Il regolamento di organizzazione, approvato con il DPR 64/2008, ha ricevuto tre incisivi rilievi da parte della Corte dei Conti, che di fatto impediscono la costituzione degli organi dell'Agenzia. Il Ministero sta, perciò, avviando la revisione dello schema di regolamento dell'Anvur.

La revisione del regolamento è mirata ad accentuare la terzietà e l'indipendenza, con il compito di valutare la qualità delle attività di ricerca svolte dalle Università e dagli enti di ricerca pubblici e privati. I risultati delle attività di valutazione costituiranno il criterio di riferimento per lo stanziamento dei finanziamenti statali ad atenei ed enti di ricerca. L'obiettivo è assegnare le risorse in base al merito e ai risultati ottenuti. Parte dei finanziamenti viene già assegnata con criteri di questo tipo: la prospettiva è incrementare questa quota per premiare i più meritevoli e per valorizzare l'eccellenza.

4.5.12. Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione è stata costituita con la legge n. 166 del 23 dicembre 2005 con l'obiettivo di aumentare la competitività del tessuto produttivo italiano con particolare riferimento alla realtà delle PMI e dei distretti industriali.

Anche grazie alla collaborazione con le istituzioni territoriali (Regione Lombardia e Comune di Milano) sono state avviate iniziative per garantire l'operatività dell'Agenzia. Sono stati, inoltre, nominati il Collegio dei revisori dei conti e il Consiglio di amministrazione.

4.5.13. Ricerca sanitaria

La nuova politica nel settore della ricerca sanitaria garantisce il continuo aggiornamento delle conoscenze, puntando, soprattutto, su progetti che coinvolgano reti con massa critica di competenze, privilegino il merito e la qualificazione dei proponenti.

Già nel corso del 2008 è stato previsto un aumento della quota di riserva del Fondo sanitario nazionale destinata a progetti di ricerca sanitaria presentati da ricercatori di età inferiore a quaranta anni e sono state inserite alcune disposizioni in favore dei giovani ricercatori nel settore sanitario. Sono state altresì individuate le seguenti aree tematiche da inserire nel corrente esercizio finanziario nell'ambito della Ricerca Finalizzata 2008 per affrontare le priorità tra le patologie più significative:

- malattie Neurodegenerative: Predizione eziopatogenesi individuazione dei target terapeutici e riabilitativi;
- malattie Cardiovascolari: Prevenzione ictus; Tecnologie innovative per la cura dello scompenso cardiaco;
- malattie Oncoematologiche: Farmaco resistenza e nuove strategie terapeutiche; Oncologia molecolare: predizione, diagnosi, caratterizzazione e terapia personalizzata.

Sono stati previsti finanziamenti di legge (leggi finanziarie 2007 e 2008) per lo sviluppo di progetti sulle cellule staminali, sulle malattie rare, sulla sicurezza alimentare e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

La ricerca dovrà essere attuata attraverso azioni quali:

- il consolidamento e lo sviluppo di reti collaborative tra istituzioni ed enti con comprovata esperienza assistenziale, produzione di ricerca biomedica traslazionale nel settore disciplinare e collegamento trasversale con tutti gli esperti delle discipline complementari indispensabili per la cura integrata del malato e non solo della malattia;
- l'organizzazione delle reti attraverso il diretto coinvolgimento e accreditamento di centri a diverso livello di riferimento, dotati di effettiva capacità operativa, tecnologica e professionale nelle discipline essenziali;
- la prevenzione, diagnosi e cura delle malattie e loro cause primarie (induzione di condizioni pre-prepatologiche da parte dei fattori eziologici) con la finalità di medio termine di rendere disponibile per l'SSN una omogenea e sostenibile attività permanente di assistenza e ricerca integrate per alcune delle maggiori patologie della popolazione del nostro paese.

Obiettivo ritenuto di fondamentale importanza è il trasferimento di conoscenza come processo bidimensionale che va dalla ricerca alla pratica clinica, la cosiddetta "ricerca traslazionale" caratteristica degli IRCCS, e viceversa, che, in quanto motore dell'innovazione dei sistemi sanitari, comporta investimenti finanziari ma anche sviluppo di competenze professionali.

Per il SSN, e quindi per le regioni, è importante ribadire che l'innovazione non è mai soltanto tecnologica ma è sempre anche organizzazione, spesso istituzionale, mettendo in discussione anche alcune scelte di programmazione.

L'innovazione tecnologica deve determinare cambiamenti nell'organizzazione e nel funzionamento del sistema e, a sua volta, l'organizzazione e il funzionamento del sistema può condizionare il grado, il livello e la direzione dell'innovazione tecnologica. Esiste cioè una bi-direzionalità sia riguardo all'evoluzione delle conoscenze, della ricerca di base alla pratica corrente e viceversa, sia tra tecnologia, organizzazione e funzionamento dei servizi. Questa consapevolezza deve essere pienamente recepita nella funzione istituzionale di promozione e supporto alla ricerca sostenuta dal servizio sanitario nazionale.

4.5.14. Brevetti e proprietà intellettuale

La transizione verso l'economia della conoscenza ha reso la proprietà industriale un *asset* strategico delle imprese, senza differenza tra grandi e piccole né settore di operatività (*high tech* o tradizionali).

L'Ufficio Italiano brevetti e marchi coordina un progetto di riqualificazione dei brevetti nazionali grazie all'introduzione della ricerca di anteriorità (operativa dal 1° luglio 2008) affidata all'Ufficio brevetti europeo (EPO). La ricerca di anteriorità sulle domande di brevetto e gli elevati standard con i quali la ricerca stessa è condotta giocano un ruolo basilare sulla qualità del brevetto, intesa come certezza della tutelabilità dell'invenzione rispetto ai competitori sul mercato. L'introduzione di questo nuovo importante elemento è accompagnato, per garantirne l'efficienza, dal potenziamento dell'Ufficio con esaminatori tecnici, dalla traduzione automatica dei brevetti nazionali dall'italiano all'inglese, dalla sicurezza dei flussi di informazioni tra UIBM ed EPO, dal cambiamento di procedure all'interno dell'EPO e dalla disponibilità di documentazione brevettuale italiana per alimentare la traduzione automatica.

Il progetto di Definizione di una metodologia condivisa tra industria, università, sistema bancario per la valutazione economica dei brevetti, già avviato, è stato di recente concluso (marzo 2008) ed una prima applicazione della metodologia sarà utilizzata nella definizione dei criteri per incentivi all'innovazione individuati nell'ambito del programma di politica industriale del Ministero dello sviluppo economico..

La formazione in materia di proprietà industriale, infine, è diventata uno strumento strategico per creare e/o migliorare conoscenze e competenze imprenditoriali che possono contribuire a rilanciare la competitività e la crescita del sistema economico italiano. L'obiettivo che il governo intende continuare a perseguire, attraverso una serie di progetti formativi già in corso, è pertanto quello di preparare figure professionali per il trasferimento di tecnologie che possano operare sia nelle Università sia nelle imprese con standard internazionali elevati; e che siano in grado di realizzare attività di collaborazione tra mondo della ricerca e industria intesi come manager dell'intero processo di innovazione dalla ricerca al mercato.

4.5.15. Riforma dei concorsi universitari e reclutamento ricercatori

Nei prossimi dieci anni circa il 50% dei docenti universitari andrà in pensione. Questo impone un sollecito avvio delle politiche di reclutamento da parte degli atenei in base alla legge 230/05, che necessita di una revisione al fine di garantire meccanismi più rigorosi di reclutamento basati sulla valutazione del merito. In tale contesto la valutazione della produttività scientifica dei professori di prima e seconda fascia impone una ulteriore riflessione, in accordo con la Crui e l'Interconferenza dei Presidi, sugli attuali meccanismi di progressione economica e di stato giuridico. Allo stesso tempo sono state avviate tornate concorsuali secondo le disposizioni della legge 210/89, unitamente alle procedure di inserimento di giovani ricercatori nei ruoli universitari utilizzando il Piano straordinario per il reclutamento dei ricercatori previsto dalla Finanziaria 2009, che presenta uno stanziamento di 40M€.

4.5.16. Spazio europeo della ricerca

Il 7° Programma Quadro di RST dell'UE ha introdotto ed esteso l'utilizzo di nuovi strumenti a sostegno dello Spazio Europeo della Ricerca (SER).

L'Italia è stata tra i principali artefici dell'ideazione e della costruzione delle nuove iniziative basate sugli articoli 169 e 171 del Trattato. Per quanto riguarda i programmi promossi ai sensi dell'art. 169: AAL (domotica e tecnologie di assistenza per anziani e disabili all'interno delle loro abitazioni) e EUROSTARS (sostegno alla ricerca industriale delle PMI dotate di proprie capacità di ricerca), nel novembre 2007 l'Italia si è impegnata a finanziare il programma AAL con 2,5 Meuro annui, il programma EUROSTARS con 5 M€ annui per la durata del 7 PQ.

Nel mese di Aprile 2008 è stata confermata la partecipazione italiana al primo bando delle due JTI ARTEMIS ed ENIAC con un impegno finanziario rispettivamente di 8 e 10 M€. Per l'Italia hanno partecipato ai bandi 111 proponenti in 26 proposte per un costo complessivo di 115 M€.

Nell'agosto 2008 sono state emanate le procedure operative per la valutazione ed il finanziamento dei progetti selezionati dalle JTI ARTEMIS ed ENIAC e dagli art. 169 AAL ed Eurostars, un passaggio indispensabile per consentire una adeguata partecipazione di imprese e centri di ricerca nazionali alle iniziative europee attivate in questo ambito.

Per le iniziative congiunte, l'Italia è presente in vari progetti ERA NET che hanno l'obiettivo di mettere a punto strategie comuni nella gestione di risorse nazionali di ricerca. Si tratta, in particolare, di 9 progetti ERA-NET nei settori della genomica vegetale, dello sviluppo e delle applicazioni dell'idrogeno, nuovi materiali, ricerca polare biodiversità e ambiente, tecnologie di catalisi, trasporto aereo, cambiamenti climatici e gestione delle risorse idriche.

La politica di integrazione con le iniziative europee è stata attivata anche nell'ambito della ricerca di base. Il primo bando di gara IDEAS lanciato dall'*European Research Council* per il sostegno a progetti di ricerca di base presentati da giovani ricercatori ha visto una grandissima partecipazione e una qualità dei progetti molto elevata. La concomitanza di questi due fattori, assieme ad un budget limitato, ha portato al mancato finanziamento di progetti di alta qualità, pur valutati positivamente a livello europeo. L'Italia ha quindi lanciato un bando di gara FIRB-IDEAS, dotato di 30 M€ rivolto a quei ricercatori che pur avendo ottenuto una buona valutazione scientifica dall'ERC non fossero rientrati tra i progetti finanziati.

L'Italia concorre, infine, alla creazione della roadmap dello *European Strategy Forum for Research Infrastructures* (ESFRI) ed ha ora avviato il processo per la definizione della strategia italiana per le Infrastrutture di Ricerca (IR) aperte all'utenza scientifica nazionale ed internazionale.

4.5.17. La politica delle regioni per ricerca e innovazione

Le Regioni hanno introdotto una propria disciplina in materia di ricerca e innovazione mediante un'estrema variabilità di approcci e metodologie, sia nella definizione degli obiettivi che nella scelta degli strumenti. Infatti, alcune Regioni si sono dotate di uno strumento legislativo specifico, altre si avvalgono, ad esempio, di Piani strategici. Le politiche Regionali si declinano, comunque, in attuazione dei principali strumenti di programmazione nazionale.

In coerenza con tali strumenti, le Regioni e le Province autonome hanno definito nel Documento Unitario di Programmazione (DUP) la strategia complessiva della politica regionale unitaria considerando prioritario, nell'insieme, il rafforzamento di un modello di società basato sulla conoscenza, orientato verso l'alta tecnologia e strettamente legato al territorio, del quale si valorizzano le eccellenze. E' obiettivo comune favorire l'integrazione di ricerca e dimensione produttiva, l'internazionalizzazione e l'utilizzo dei risultati come motore di sviluppo per altri

settori (energia, ambiente, occupazione, sanità, agricoltura, etc). Gli interventi e le azioni indicate dalle Regioni sono, pertanto, coerenti con tali linee di fondo. Ad esempio, dall'analisi degli obiettivi operativi e delle attività proposte nei Documenti programmatici, nonché dall'analisi di alcuni bandi avviati, si riscontra una prevalenza di interventi finalizzati alla creazione o al potenziamento di reti, con particolare riferimento a sistemi di reti tra il patrimonio della conoscenza codificata (università, gli istituti e i centri di ricerca, i poli tecnologici) e le sedi della conoscenza applicata (settore produttivo).

Gli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione saranno, nella maggior parte dei casi, finanziati nell'ambito della nuova programmazione comunitaria 2007–2013 (POR FSE e POR FESR), integrati con altre risorse regionali e nazionali, e saranno principalmente attuati attraverso Accordi di Programma Quadro, Protocolli di Intesa, PIA, Bandi della Progettazione Integrata, ecc.

In risposta alle linee di indirizzo comunitarie sulla *better regulation*, alcune Regioni hanno ritenuto prioritario il riordino normativo e la semplificazione delle procedure pubbliche a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Tali esperienze vengono segnalate come *best practices*.

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Information communication technology (ICT)	Best Practices
Emilia-Romagna	Primo piano triennale delle attività produttive; L.R. 7/2002; POR-FESR Programma regionale per ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico - PRRIITT	Sviluppo e diffusione dell'innovazione; coordinamento strumenti per la ricerca Consolidamento rete di ricerca industriale con riferimento a 6 piattaforme tecnologiche, corrispondenti ai clusters industriali regionali	2002–2005 2007/2013 Secondo ciclo 2008–2009 (Progr. Rete alta tecnologia)		Diffusione di servizi innovativi per PA e delle tecnologie VOIP	Strumenti di integrazione della concertazione a livello istituzionale
Piemonte	Fondi regionali Programma triennale per la ricerca (L.R. 4/2006 e L.R. 34/2004), fondi nazionali (CIPE) Fondi europei POR-FESR	Governance del sistema regionale di ricerca; sviluppo attrattività nazionali; sinergie industria–ricerca Sinergie imprese/centri di ricerca, ricerca&sviluppo, innovazione internazionalizzazione, supporto alle PMI	2007–2009 2007/2013	170 M€ 570 M€		

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Information communication technology (ICT)	Best Practices
Veneto	Legge quadro regionale 9/2007 su ricerca e innovazione Piano strategico per ricerca, sviluppo e innovazione POR-FESR	Sviluppo accordi di partenariato internazionale Sostegno alla ricerca industriale	In attività dal 2007 In discussione al Consiglio regionale 2007/2013			Meccanismi di incentivazione legati alle specificità del territorio
Marche	Programma regionale azioni innovative (PRAI) POR-FESR	Potenziamento dei collegamenti ricerca e industria Industrializzazione risultati ricerca	2006-2007 2007/2013	4 M€ € 75 M		
Toscana	Programma regionale di sviluppo e POR POR-FESR e POR-FSE Piano di indirizzo generale in materia di Istruzione, Formazione e Lavoro (PIGI)	Fondi alle imprese per lo sviluppo di servizi innovativi Collaborazione imprese ed enti di ricerca in particolare per attività in ambito sanitario	2007-2013 2007/2013 2006/2010			
Prov. Aut. Bolzano	L.P.14/2006 "ricerca e innovazione"; Piano pluriennale provinciale POR-FESR	Sviluppo innovazione e ricerca Servizi innovativi alle imprese	Piano in corso di elaborazione 2007/2013	€ 27.345.196 (36% dotazione complessiva)	Diffusione della banda larga e delle tecnologie digitali nelle aree rurali. Potenziamento dell'offerta ICT per le imprese	

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Information communication technology (ICT)	Best Practices
Prov. Aut. Trento	L.P. 6/1999 "legge unica per l'economia" L.P. 14/2005 per sviluppo ricerca e innovazione nella provincia	Sviluppo del sistema provinciale di ricerca e innovazione (accordi provincia/università; finanziamento progetti; agevolazioni all'innovazione. Sostegno a distretti tecnologici e a poli di innovazione	In attività dal 2005 In corso di realizzazione		Diffusione nella PA; diffusione della banda larga e di reti wireless sul territorio	
Lombardia	L.R. 1/2007 per la competitività POR-FESR Accordo di programma di sviluppo economico e competitività ⁶⁸	Definizione strumenti per ricerca, innovazione e internazionalizzazione Sviluppo competitivo delle imprese: innovazione, internazionalizzazione, sinergie e ammodernamento azione amministrativa	In attività dal 2007 In attività dal 2006		Sviluppo di servizi on line per imprese; investimenti per la società dell'informazione	
Sicilia	Strategia per l'innovazione 2007/2013 Accordo di Programma Quadro "Ricerca e innovazione" Accordo di programma chimica Piano energetico regionale	Identificazione dei settori prioritari; misure specifiche per PMI Costituzione di distretti tecnologici e di centri di ricerca di eccellenza	2007/2013		Diffusione sul territorio; servizi ai cittadini	Potenziamento dei collegamenti tra ricerca di base e industria

⁶⁸ Accordo interregionale tra Piemonte, Emilia-Romagna e Lombardia per collaborazione su iniziative di ricerca POR-FESR, per partecipazione a Industria 2015 e al VII Programma

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Information communication technology (ICT)	Best Practices
Umbria	Piano per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione (2005) Accordi di programma quadro (APQ)	Sviluppo della competitività delle imprese del territorio e internazionalizzazione. Costituzione distretto tecnologico; diffusione innovazione alle imprese			Diffusione sul territorio e potenziamento dei servizi per le PMI.	Promozione di progetti aziendali integrati
Basilicata	La Strategia regionale per la Ricerca, l'innovazione e la Società dell'informazione 207–2013	Creazione di un contesto favorevole all'innovazione	Strategia in via di definizione,			
Molise					Diffusione nelle aree più svantaggiate.	
Sardegna	Legge su ricerca scientifica POR–FESR POR–FSE	Messa a punto della strategia regionale per la ricerca e l'innovazione	2007/2013	€ 450 M € 300 M		

4.6. Infrastrutture

4.6.1. Gli strumenti finanziari: la manovra finanziaria 2009

I provvedimenti che definiscono la “manovra finanziaria 2009” introducono novità significative nel settore delle infrastrutture. La strategia di intervento del Governo comprende un’azione mirata a promuovere lo sviluppo duraturo mediante una serie di iniziative innovative, tra cui la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, con riferimento, tra l’altro, alle infrastrutture, anche energetiche, alle reti di telecomunicazione e ai servizi di trasporto.

Nel corso degli ultimi anni, l’economia italiana è stata caratterizzata da una crescita inferiore rispetto alla media dell’Unione Europea. Dal 2000 il divario nei confronti dell’aggregato UE–15 è pari a circa un punto percentuale all’anno (*DPEF 2009–2013*). Alla minore dinamica dell’economia italiana rispetto alla media europea si aggiunge il permanente divario di sviluppo territoriale tra le aree del paese. Il significativo ridimensionamento del tasso di sviluppo dell’economia nazionale in atto dagli anni duemila si è evidenziato con maggiore intensità nel Mezzogiorno, a partire dal 2002. Le differenze tra Centro–Nord e Mezzogiorno rimangono elevate in termini di reddito procapite, produttività, e di tassi di occupazione, crescita potenziale dell’area rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l’inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese.

4.6.2. Gli strumenti finanziari: il DPEF e le infrastrutture

La realizzazione degli interventi strategici definiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 trova sostanziale conferma e continuità nel Documento di programmazione delle infrastrutture allegato al DPEF 2009–2013. Il documento, esaminato con parere favorevole dal CIPE nella seduta del 4 luglio 2008, riporta lo stato di attuazione del Programma strategico e di preminente interesse nazionale suddividendo le opere in 6 categorie in base al diverso livello di avanzamento alla data del 31 dicembre 2007 (60% – 40% – 20%) ovvero in base alla

intervenuta apertura del cantiere alla data del 30 giugno 2006, al 30 giugno 2007 e al 31 dicembre 2007.

Il totale delle opere cantierate al 31 dicembre 2007 risulta pari a circa 20 miliardi di euro, corrispondenti a oltre il 17% del costo complessivo delle opere.

Il costo totale del Programma passa da 173,4 a 174,2 miliardi di euro. In termini di priorità, viene proposta l'apertura accelerata dei cantieri rimasti "bloccati" o non ancora avviati nel corso della precedente legislatura, e precisamente:

- gli assi ferroviari Torino-Lione, Milano-Genova 3° Valico dei Giovi, Milano-Verona e Milano-Padova,
- gli assi autostradali Brescia-Bergamo-Milano, Cecina-Civitavecchia e Roma-Formia,
- il Ponte sullo Stretto di Messina.

4.6.3. Gli strumenti finanziari: il fondo per il potenziamento delle infrastrutture e fondi FAS

La legge 233/2008 introduce ulteriori novità di rilievo per quanto riguarda il programma delle infrastrutture di interesse nazionale.

Per il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), le assegnazioni effettuate dal CIPE, alla data del 31 maggio 2008 non impegnate o programmate nell'ambito di Accordi di Programma Quadro, sono destinate a interventi strategici di interesse nazionale. È istituito dal 2008 un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione ed energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese.

Le Regioni, in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate, e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari, sono tenute a concentrare le risorse sulle infrastrutture definite di interesse strategico nel rispettivo ambito territoriale.

Infine, con la L 133/08, sono state introdotte disposizioni per favorire la concessione delle risorse finanziarie del fondo per le aree sottoutilizzate da destinare anche al potenziamento della rete infrastrutturale. Tale fondo è ripartito per 85% nelle otto regioni individuate dalla L 488/99 come aree sottoutilizzate (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e per il rimanente 15% nelle rimanenti regioni del centro-nord.

4.6.4. Avanzamento dei progetti TEN-T

L'Italia è impegnata nella realizzazione dei progetti che costituiscono il *masterplan* delle infrastrutture di trasporto dell'Unione Europea, nonché quello relativo alle infrastrutture di collegamento con i paesi vicini redatto dal gruppo di lavoro sulla *Wider Europe* nel novembre 2005 :

- Progetto prioritario n. 1 (corridoio 1): Asse ferroviario Berlino – Verona – Bologna – Roma – Reggio Calabria – Palermo;
- Progetto prioritario n. 6 (corridoio 5): Asse ferroviario Lione – Torino – Milano – Trieste – Lubiana – Budapest;
- Progetto prioritario n. 21: "Autostrade del Mare", riferite, per quanto riguarda l'Italia, al bacino del Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo orientale;
- Progetto prioritario n. 24 (corridoio dei due mari): Asse ferroviario Genova – Rotterdam
- Corridoio VIII: Bari /Brindisi – Durazzo – Tirana – Skopje – Sofia – Burgos/Varna.

Con Decisione definitiva del 19 febbraio 2008, la Commissione Europea ha deliberato lo stanziamento di un contributo di 960 milioni di euro per le sezioni dei soprarichiamati progetti prioritari n°1, 6 e 24, a valere sui fondi TEN-T 2007-2013. Con tale assegnazione, pari al 18,8% del budget disponibile per i 27 paesi europei, l'Italia è risultato essere il primo Paese nella ripartizione dei contributi comunitari.

In particolare, per le sezioni transfrontaliere relative ai collegamenti ferroviari della linea Torino-Lione, del tunnel di base del Brennero nonché della linea Trieste-Divaca, è stato assegnato un contributo complessivo pari a 872,20 milioni di euro. Tali sezioni rafforzano i collegamenti verso il Mediterraneo, le regioni balcaniche e del nord dell'Europa allargata.

Sui collegamenti transfrontalieri alpini è stato concentrato circa un terzo del bilancio europeo, pari a 1,6 miliardi di euro a dimostrazione che la realizzazione di tali collegamenti rappresenta un obiettivo strategico per l'intero continente europeo. Per l'Italia, in particolare, si riduce la perifericità del Paese rafforzandone le competitività.

Da segnalare infine un provvedimento destinato a incidere nei tempi di realizzazione dei progetti ferroviari ad alta velocità è rappresentato dall'articolo 12 della L. 133/08, che abroga la revoca delle concessioni TAV, disposta dall'articolo 13 della L. 40/2007. Per effetto di tale abrogazione, i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con i contraenti generali in data 15 ottobre 1991 ed in data 16 marzo 1992 continuano, senza soluzione di continuità, con RFI SpA.

COSTO GLOBALE CORRIDOIO 1		59,2
	<i>Opere stradali</i>	27,2
	Progetti approvati	24,2
	Opere cantierate	18,0
	Opere completate	10,0
	<i>Opere ferroviarie</i>	32,0
	Progetti approvati	29,0
	Opere cantierate	20,0
	Opere completate	13,0
COSTO GLOBALE CORRIDOIO 5		37,9
	<i>Opere stradali</i>	10,8
	Opere progettate	7,8
	Progetti approvati	4,6
	<i>Opere ferroviarie</i>	27,1
	Progetti approvati	16,1
	Opere cantierate	7,2
	Opere completate	4,2
COSTO GLOBALE CORRIDOIO 24		7,2
	<i>Opere ferroviarie</i>	7,2
	Opere progettate	5,6

Corridoio 1

- Valico del Brennero. Il costo totale dell'opera ammonta a circa 7,2 miliardi di euro. Gli oneri di realizzazione dell'opera sono posti a carico di Italia e Austria in egual misura; pertanto l'impegno a carico di ciascun Paese risulta pari a 3,6 miliardi di euro. Entro il mese di novembre p.v. si prevede l'atto approvativo da parte dei governi del modello vincolante per il finanziamento del Tunnel di base il cui impianto dovrà essere condiviso preventivamente con la BEI. Il progetto preliminare è stato approvato dal CIPE nel 2004 e, allo stato, si è in attesa di concludere l'iter istruttorio previsto sul progetto definitivo a valle del quale lo stesso sarà sottoposto all'approvazione del CIPE entro il corrente anno con una previsione di inizio lavori entro il secondo semestre 2009. Sono in corso i lavori relativi al foro pilota dell'importo pari a circa 400 milioni di €.
- Fortezza – Verona. L'intervento, del costo di 2,5 miliardi di euro, approvato dal CIPE nell'agosto del 2007, prevede il finanziamento della progettazione definitiva relativa al I e II lotto.
- Verona – Bologna. I lavori sono in fase di ultimazione. Si prevede l'attivazione della linea nel primo semestre del 2009.
- Bologna – Firenze. I lavori sono in fase di ultimazione e si prevede l'attivazione entro gennaio 2010.
- Roma – Napoli. La linea è già in esercizio, necessita solo della parte di penetrazione urbana a Napoli, che risulta in corso di ultimazione.
- Salerno – Battipaglia. Il progetto preliminare è allo stato nella fase istruttorio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a valle della quale si potrà sottoporre la proposta di approvazione al CIPE presumibilmente entro il primo semestre 2009.

- Battipaglia – Reggio Calabria. L'intervento riguarda opere di adeguamento della linea, allo stato in fase di progettazione, per un valore globale di circa 4,2 miliardi di euro.
- Ponte sullo Stretto. Il progetto del Ponte sullo stretto di Messina, approvato dal CIPE nel 2003, è stato stralciato nella passata legislatura dai documenti di programmazione perché ritenuta opera non prioritaria. Questo Governo ritiene di confermare la validità e l'utilità di un'opera così importante per la Sicilia e per l'intero Paese ritenendo altresì inammissibile che i collegamenti siano assicurati esclusivamente via mare con tempi di trasporto non rispondenti alle esigenze dei mercati e più in generale dell'economia. Per tali ragioni l'intervento è rientrato nuovamente tra quelli previsti nel DPEF 2009–2011, con un costo di investimento pari a 6,1 miliardi di euro. Tale costo è in linea con quanto già previsto nell'originario progetto preliminare, per il quale, in vista della scadenza dei vincoli, occorre ripresentare il progetto al CIPE per la richiesta di reiterazione degli stessi e proseguire la progettazione definitiva, da approvare al CIPE entro il primo semestre 2010. I lavori potranno avere inizio entro l'anno 2011.
- Messina – Palermo. I lavori sono in corso di ultimazione per quanto riguarda la tratta prossima a Messina, mentre la tratta Fiumetorto–Ogliastrillo è in fase realizzativa.

Tra le opere stradali, segnaliamo in particolare:

- Variante di valico Autostrada A1. I lavori sono stati attivati concretamente nel 2003 e saranno completati entro il 2011. L'importo globale è pari a circa 4,2 miliardi di €.
- Roma – Latina – Formia. Il progetto definitivo del 1° lotto funzionale Roma –Latina Nord e bretella di collegamento autostradale Cisterna – Valmontone è in istruttoria al MIT e sta completando l'acquisizione dei pareri. Il Ministero dell'Ambiente prevede la espressione del parere VIA nella plenaria del 16 dicembre 2008. La previsione di inizio attività è per il secondo semestre 2009;
- Salerno – Reggio Calabria. Ad oggi i lavori ultimati, in corso ed in appalto riguardano circa 360 km, pari a circa l'82 per cento dell'intero tracciato (440 km.); di questi gli ultimati e aperti al traffico rappresentano il 42 per cento (circa 185 km), mentre quelli in esecuzione o in gara d'appalto rappresentano il 40 per cento (circa 175 km.). Il costo attuale dell'opera è di circa 10 miliardi di euro di cui 7,55 miliardi già finanziati.
- Messina – Palermo. La tratta di completamento dell'opera è stata inaugurata nel dicembre del 2004. Nel periodo successivo sono state ultimate le opere complementari esterne al nastro principale.

Corridoio 5

- Segmento ferroviario Lione – Torino con valico del Frejus. L'Italia e la Francia stanno inoltrando alla Commissione un'apposita documentazione relativa al progetto della sezione transfrontaliera del collegamento ferroviario Torino–Lione, per il quale la Commissione europea ha deliberato, nel novembre 2007, la concessione di un contributo di 671,8 milioni di euro. In territorio francese le attività procedono regolarmente: la discenderia di Modane è stata completata nel gennaio 2008 e quella di La Praz sarà completata nella primavera del 2009. Da parte italiana, la prima fase dell'attività dell'Osservatorio della Val di Susa ha consentito, il 30 giugno scorso, di migliorare l'allineamento del tracciato ferroviario sotto il profilo dell'inserimento nel territorio della Val di Susa, rispetto alla soluzione progettuale presentata un anno fa a Bruxelles. Il programma di attività è stato elaborato prendendo in attenta considerazione modifiche derivanti dal recepimento delle prime conclusioni del lavoro dell'Osservatorio, in termini di tempi e di costi, validate, a livello politico, nella riunione del 29 luglio 2008 a Palazzo Chigi. Su queste basi, è stato sviluppato il "tracciato ottimizzato" della sezione comune in territorio italiano, che dovrà ora essere sviluppato nelle successive fasi di progettazione con il concorso finanziario dell'Unione Europea.
- Segmento ferroviario Torino – Milano. Nel 2005 sono stati completati i lavori nel tratto Torino –Novara e entro il 2009 sarà completata la tratta Novara –Milano. L'importo globale dei lavori è pari a circa 7,4 miliardi di €.

- Segmento ferroviario Milano – Verona. L'attuale Governo ha ripristinato il Contratto e si pensa che entro il primo semestre del 2009 sarà possibile far partire i lavori di un primo lotto funzionale nel tratto Treviglio–Brescia. L'importo dell'opera è pari circa 5,7 mld di €.
- Segmento ferroviario Verona – Padova – Venezia. L'attuale Governo ha ripristinato il Contratto e si pensa che entro il primo semestre del 2009 sarà possibile definire il progetto definitivo ed avviare i lavori entro la fine del 2009. L'importo dell'opera è pari a circa 5,2 miliardi di €, mentre la tratta Padova – Venezia è stata completata nel 2007 per un importo pari a circa 700 milioni di €.
- Segmento ferroviario Venezia – Trieste – Divaca. È in corso la progettazione dell' adeguamento dell' attuale linea e si pensa che i lavori saranno avviati entro il 2010.

Tra le opere stradali segnaliamo:

- Asse autostradale Torino – Milano. Sono in corso di realizzazione i lavori di ampliamento delle carreggiate (da due a tre e, in alcune tratte, a quattro corsie) i lavori saranno completati entro il 2011.
- Pedemontana Lombarda. L'importo dell'opera è di circa 4,2 miliardi di €. Il progetto è stato approvato dal CIPE nel 2005 ed entro il corrente anno sarà trasmesso il progetto definitivo all'esame del CIPE. I lavori saranno avviati entro il 2009 e saranno completati entro il 2012.
- Tangenziale Est di Milano. L'importo dell'opera è di circa 700 milioni di €. Il progetto è stato approvato dal CIPE, sono in corso le procedure per la redazione del progetto definitivo. Si prevede l'avvio dei lavori entro il primo semestre 2010.
- Asse autostradale Brescia Bergamo Milano (BREBEMI). Il progetto è stato approvato dal CIPE nel 2005. La Società concessionaria BreBeMI trasmetterà il progetto definitivo entro il corrente anno per un importo pari a circa 1,6 miliardi di €.
- Tangenziale di Mestre. L'opera è stata approvata dal CIPE nel 2005. I lavori si completeranno entro il primo semestre del 2009 per un importo di circa 800 milioni di €.
- Asse autostradale Venezia – Trieste. Sono in corso le progettazioni e si pensa di sottoporre al CIPE l'intero intervento di adeguamento e potenziamento dell'attuale asse entro il primo semestre del 2009.

Corridoio 24

- Asse Genova – Ventimiglia. Nell'itinerario in questione è compreso il completamento del raddoppio della "Genova – Ventimiglia" tratta Andora – Finale Ligure. Il progetto, del costo di 1,5 miliardi di euro, è stato approvato dal CIPE nel 2005 ed è in corso la progettazione definitiva. La fase attuativa dei lavori è prevista nel 2010.
- Sempione. L'intervento è stato approvato dal CIPE nel gennaio 2008 e sono state avviate le fasi attuative per la realizzazione dell'opera la cui conclusione è prevista per il secondo semestre 2010. L'importo globale è di circa 1,4 miliardi di €.
- Genova – Novara – Milano (terzo valico). Nel 2005 il CIPE ha approvato il progetto; negli anni 2006 e 2007, durante la passata Legislatura, è stato annullato con Legge il contratto con il General Contractor e quindi non è stato possibile avviare i lavori. L'attuale Governo con apposita Legge ha ripristinato il Contratto e si pensa che entro il primo semestre del 2009 sarà possibile far partire i lavori. L'importo dell'opera è pari circa 5,6 miliardi di €.

4.6.5. Le relazioni verso i Balcani

Nel 2007, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha pubblicato lo studio di fattibilità del tracciato ferroviario del Corridoio VIII. A giugno 2008 è stato presentato ai Paesi della regione balcanica e alla Commissione Europea lo studio ricognitivo sullo stato dell'infrastruttura stradale, sempre riferito al medesimo corridoio. Sempre nel 2008 è stato avviato un terzo studio per la redazione di un *masterplan* sulle infrastrutture portuali dello stesso Corridoio, che vede la partecipazione, da parte italiana, dei porti di Bari, Brindisi e Taranto.

Coerentemente con la politica *Wider Europe for transport*, gli studi promossi dall'Italia sono finalizzati a raccogliere e valorizzare gli interventi prioritari che ciascun Paese ha in inserito nella

propria le politica di programmazione dei trasporti, tanto a livello ferroviario che stradale e portuale, sempre con riferimento all'asse transnazionale est-ovest che, dal basso bacino dell'Adriatico si snoda fino al Mar Nero e che è definito dal Corridoio VIII.

In concreto, la realizzazione delle infrastrutture individuate come prioritarie dal master plan dei Balcani potrà avvalersi del concorso finanziario europeo tramite gli strumenti finanziari appositamente istituiti nel nuovo programma quadro (fondi di adesione e relativi alla politica di vicinato) e, in questa prospettiva, gli studi promossi dall'Italia sono la dimostrazione della chiara volontà dei paesi interessati a concentrare le loro iniziative su un numero definito di interventi (ferroviari, stradali e soprattutto portuali) che consentono di sviluppare una rete di trasporto interregionale (Albania, FYR-Macedonia e Bulgaria), oggi inesistente, nonché, in prospettiva, di realizzare quel collegamento tra il Mediterraneo e i Paesi caucasici, con un collegamento integrato trasporto/energia, di cui oggi l'Europa meridionale è priva.

4.6.6. Gli interventi della politica regionale nazionale e comunitaria

La politica regionale, sia quella co-finanziata dai Fondi Strutturali Europei, sia finanziata totalmente da fonti nazionali (FAS), contribuisce fortemente al potenziamento delle infrastrutture, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno.

Relativamente al periodo di programmazione 2000–2006 l'ammontare complessivo destinato alle politiche di trasporto dal QCS è pari a 6.981 milioni di euro, 4.481 dei quali per il PON Trasporti (che interviene nelle 6 Regioni Obiettivo 1) e a 2.500 milioni di euro per il complesso dei POR delle 7 regioni meridionali (Obiettivo 1 e sostegno transitorio). 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, che delinea una strategia unitaria per i programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali e per quelli finanziati interamente dallo Stato, l'Italia intende proseguire e rafforzare la politica a favore della riduzione del divario infrastrutturali tra nord e sud del paese. Alla priorità "realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo" la politica regionale unitaria prevede di attribuire risorse per complessivi 17 miliardi di euro. L'ammontare di risorse dedicate dai programmi cofinanziati dall'Unione Europea dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 agli interventi per le Reti e Mobilità è di 7.391 milioni di euro, con un incremento sia in termini assoluti, sia in termini relativi. Rispetto al precedente periodo di programmazione, che stabiliva una differenziazione dei livelli di governo in relazione alla rilevanza delle opere ma non in relazione agli obiettivi, l'attuazione della strategia è affidata al livello nazionale per quanto riguarda lo sviluppo del sistema logistico e alle Regioni per ciò che concerne il trasporto urbano e quello regionale; tale scelta si riflette anche sulla diversa ripartizione delle risorse fra i livelli di governo.

4.6.7. Gli interventi nel Mezzogiorno: il PON Trasporti 2000–2006

Come indicato nei rapporti precedenti, nel periodo 2000–2006, lo sviluppo e l'aumento dell'efficienza della rete di trasporto dell'Italia meridionale sono stati in larga misura affidati all'attuazione del PON Trasporti 2000–2006, che ha riguardato le sei regioni meridionali e insulari, e precisamente Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Per tale programma sono stati messi a disposizione 4,5 miliardi di euro di cui 1.905 provenienti da fondi comunitari e 2.615 derivanti da fondi nazionali.

Allo stato attuale il Programma presenta livelli di realizzazione e velocità di spesa molto soddisfacenti. A luglio 2008:

- i pagamenti effettuati ammontano a circa 4.440 milioni di euro, corrispondenti al 98,2% della dotazione finanziaria del Programma.
- i pagamenti rendicontati superano i 4.051 milioni di euro, pari all' 89,6% della dotazione, di cui 1.728 milioni di euro circa di fonte FESR.

Per quanto riguarda l'attuazione delle singole operazioni, risultano conclusi 247 interventi, pari al 62% dei 399 interventi selezionati, e al 67,1% di avanzamento finanziario (spesa rendicontata) rispetto alla dotazione complessiva.

Fra le opere più importanti realizzate si annoverano:

- Ferrovie: 335 km ammodernati, di cui 152 raddoppiati; aumentata del 15% la rete ferroviaria a doppio binario elettrificata (tra cui Bari Lecce, Palermo – Messina); completata la linea ferroviaria ad alta velocità Roma – Napoli, con un risparmio di 33 minuti di percorrenza; installate nuove tecnologie per la fluidificazione del traffico su oltre 1.800 km di ferrovia; migliorati i nodi di Napoli, Bari, Palermo e Reggio Calabria; migliorati i servizi dell'Area Vasta di Cagliari con la fornitura di elettrotreni;
- Strade: gli interventi conclusi sono prevalentemente sull'autostrada A3 Salerno– Reggio Calabria (930 Meuro di pagamenti (1.438 Meuro di impegni). Importanti interventi sono stati realizzati anche lungo l'autostrada A29 Palermo – Mazara del Vallo e sulle strade statali della rete TEN: SS131 Carlo Felice, SS7 Appia SS106 Ionica, SS16 Adriatica, NSA 63 di Nasisi e Dogana (collegamento stradale al porto di Taranto), SS125 Orientale, SS 130 Igesiente, SS655 Bradanica, SS 89 Foggia – Manfredonia. I tratti di nuova costruzione completati al 31/12/2007 sono pari a 75 Km di Autostrade e 50 Km di SS. Sono anche entrati in funzione sistemi di monitoraggio del traffico.;
- Portualità: conclusione di 12 dei 22 siti inseriti nel Grande Progetto VTS (Vessel Traffic Service), che costituisce un innovativo sistema di tecnologia radar per la sicurezza del traffico marittimo nel Sud ed eseguiti interventi nei principali porti meridionali (Bari, Brindisi, Cagliari, Gioia Tauro, Napoli e Taranto) su oltre 1,5 Km di banchine e per oltre un milione di m³ di dragaggio fondali;
- Sistema metropolitano regionale: è stato realizzato un importante intervento sul sistema pugliese;
- Aeroporti: Costruiti i nuovi terminal degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari e resi più efficienti tutti gli aeroporti del Sud, in particolare con l'ammodernamento dei sistemi di controllo di volo. Il sistema aeroportuale meridionale ha così visto aumentare il traffico passeggeri dai 18 milioni del 2000 ai 28 milioni del 2007 (7,5 milioni dei quali internazionali), con un incremento del 55% dei passeggeri globali e del 120% di quelli internazionali. Tra i principali interventi conclusi troviamo l'aerostazione di Catania (inaugurata il 5 maggio 2007), l'aerostazione di Alghero, la nuova aerostazione di Bari (piazzale sosta aeromobili e aerostazione), l'aerostazione di Cagliari, un intervento sulla pista di volo di Catania, progetti sull'aeroporto di Napoli (aerostazione merci, sistemi di sicurezza, ecc), di Olbia e di Palermo, e l'installazione dei sistemi EDS e Controllo bagagli da stiva al 100% in tutti gli aeroporti in area Obiettivo 1;
- Interporti: Sono stati realizzati interventi negli scali merci di Cagliari e Napoli e nell'interporto di Nola.

Si riporta nella tabella a seguire un maggiore dettaglio sullo stato di avanzamento dei grandi progetti inclusi nel PON.

PON Trasporti 2000–2006 – Stato di avanzamento dei grandi progetti.			
Grande Progetto	Decisione	Certificato a luglio 2008	Avanzamento procedurale
Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta–Foggia	C(2005)1268 del 18.04.05	18.015.895	In corso
Raddoppio Bari–Taranto e CTC intera linea	C(2006)1985 dell'11.05.06, e C(2007) 548 del 16.02.07	114.750.606	In corso
Linea AV/AC Napoli–Roma (tratta campana)	C(2006) 5742 del 23.11.2006	273.000.000	Progetto Concluso e in esercizio
Raddoppio della linea ferroviaria Palermo – Messina	C(2007) 4583 del 2.10. 2007	167.078.887	Progetto Concluso
Aeroporto di Catania – Ampliamento Aerostazione Passeggeri	C(2006)256 del 27.01.06	70.600.329	Progetto Concluso e in esercizio
Raddoppio della linea ferroviaria Decimomannu – S. Gavino	C(2006)537 del 15.02.06	126.940.000	In corso
SS 131 “Carlo Felice” – Adeguamento Oristano Cagliari	C(2006) 2247 del 01.06.06, e C(2008) 1600 del 17.04.08	54.357.692	In corso
SS 114 – Orientale Sicula (Catania–Augusta)	C(2006) 2425 del 16.06.06	180.743.910	In corso.
A3 Salerno – Reggio Calabria	C(2006) 5740 del 23.11.2006, e C(2008) 3286 del 26.06.08	839.577.859	Gran parte dei lotti sono completati e operativi.
Implementazione del sistema VTS – 1° tranche	C(2005)773 del 10.03.05 e C(2008) 1393 del 09.04.08	59.077.943	In corso
Penetrazione urbana della nuova linea AV/AC nel Nodo di Napoli	Decisione in corso di formalizzazione	110.000.000	In corso
SS 268 del Vesuvio	C(2006) 7273 del 27.12.2006	8.132.086	In corso.
Totale rendicontazione grandi progetti		1.912.275.207	

Fonte: Ministero delle Infrastrutture

4.6.8. Gli interventi nel Mezzogiorno: PON Reti e Mobilità – Ob. Convergenza 2007–2013

Il Programma Operativo Nazionale (PON) dispone di complessivi € 2,75 miliardi, che derivano in misura paritaria dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal fondo di rotazione nazionale.

Il PON interviene nelle aree "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) ed ha l'obiettivo di contribuire alla valorizzazione della posizione del Paese nel bacino del Mediterraneo, mediante interventi che realizzano una piattaforma logistica di collegamento verso il sud del Mediterraneo.

Il Programma, approvato con Decisione C(2007) 6318 del 07.12.2007, definisce la griglia dei criteri di identificazione delle opere in base a due distinti "Assi":

PON Trasporti 2007–2013 – Assi strategici.

Asse I Sviluppo delle infrastrutture nodali di trasporto e logistica		Asse II Potenziamento delle connessioni tra sistemi locali e sistema infrastrutturale superiore.
I.1	Promozione del sistema logistico con riferimento ai Progetti prioritari europei 1 "Berlino–Brennero–Palermo" e 21 "Autostrade del Mare";	II.1 Rafforzamento delle connessioni interne al sistema logistico e tra questo e i poli produttivi;
I.2	Potenziamento dei nodi logistici complementari al sistema principale per lo sviluppo dell'intermodalità;	II.2 Miglioramento della qualità nell'offerta dei servizi di trasporto.
I.3	Creazione di un sistema tecnologico e informativo orientato all'interoperabilità ai fini di miglioramento della qualità dei servizi e della sicurezza;	
I.4	Sostegno e incentivo alla domanda degli operatori privati.	

Attraverso l'Asse I il Programma promuove lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e logistica di interesse europeo e nazionale, in particolare operando sullo sviluppo delle Autostrade del Mare (Corridoio 21) e del corridoio TEN-T "Berlino–Palermo" (Corridoio I). L'Asse II indirizza la propria strategia verso il potenziamento delle connessioni tra direttrici, nodi e poli principali dell'armatura logistica delle aree Convergenza, dando priorità al collegamento tra Corridoio I e Corridoio 21 e ai collegamenti di primo livello tra i suddetti corridoi e i principali poli logistici e produttivi. Per sostenere il trasporto sostenibile e dunque il riequilibrio modale, il PON destinerà non meno del 70% delle risorse alle modalità sostenibili (ferroviario e marittimo), ed un massimo del 30% alle modalità di trasporto aereo (solo merci) e stradale. Posto che le opere previste dal testo del PON rispondenti ad obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona corrispondono all'81% dei finanziamenti messi a disposizione, il PON "Reti e mobilità" contribuisce in misura rilevante all'attuazione della stessa.

Il Programma prevede di intervenire soprattutto attraverso Grandi Progetti. Quelli previsti sul Corridoio I sono: "Nuova linea ferroviaria AV/AC Napoli–Bari: Variante linea Canello–Napoli nel comune di Acerra per la sua integrazione con la linea AV/AC" e "Adeguamento della linea ferroviaria tirrenica Battipaglia–Reggio Calabria" e "Nodo ferroviario di Palermo"; quelli che sono a supporto del Corridoio 21 sono: "Nodo ferroviario di Bari", "Potenziamento della linea ferroviaria Gioia Tauro–Taranto"; "Potenziamento dell'hub portuale di Gioia Tauro", "Potenziamento del porto di Augusta" e "SS 106 megalotto 4 – Collegamento SA–RC (Firmo) – SS106 (Sibari)"⁶⁹.

4.6.9. Gli interventi nel Mezzogiorno: PNM Reti e Mobilità 2007–2013

Nelle stesse regioni di cui al paragrafo precedente nonché in Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna, con fondi esclusivamente nazionali, il Programma Nazionale per il Mezzogiorno 2007–2013 finanzia interventi infrastrutturali atti a migliorare la competitività dei territori meridionali finalizzati agli obiettivi generali e specifici previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno per le reti e la mobilità, anche nel rispetto del principio di concentrazione degli interventi introdotto dalla legge 233/2008.

Una parte significativa dei fondi a disposizione, pari a 4.027,6 milioni di euro, sarà destinata a migliorare la competitività del sistema produttivo delle regioni meridionali attraverso la riqualificazione del servizio di trasporto merci e passeggeri sia ferroviario che marittimo.

4.6.10. Le politiche delle regioni per le infrastrutture

Il tema dell'accessibilità e della mobilità sostenibile, con riferimento al trasporto di merci e persone, affrontati nei documenti programmatici regionali risultano coerenti con le priorità individuate dall'Unione Europea, che ha previsto un approccio programmatico strategico e un accordo organico ed integrato della politica di coesione con le strategie nazionali e regionali.

Un progetto strategico per la mobilità sostenibile deve essere in grado di quantificare ed attribuire obiettivi settoriali, sviluppando e portando a coerenza le azioni necessarie con

⁶⁹ Giova comunque esplicitare che, in aderenza e continuità con il metodo che ha supportato l'intero iter di conformazione del PON, l'elenco degli interventi sopra riportato è suscettibile di modifiche e integrazioni in itinere. Tali modifiche e integrazioni andranno effettuate sulla base di opportuni approfondimenti, esigenze di percorso e istanze specifiche raccolti in sede partenariale.

l'intensità opportuna. In tal senso, molte Regioni e PA hanno elaborato un proprio Piano Regionale/Provinciale dei Trasporti finalizzato, nella norma, a realizzare nel territorio regionale o provinciale le migliori condizioni per una mobilità sostenibile, assicurando ai cittadini e alle imprese un'ottimale accessibilità al territorio e promuovendo un sistema di mobilità integrato, che assegna al trasporto collettivo un ruolo fondamentale.

Gli interventi individuati dalle Regioni, di seguito riportati, saranno finanziati sia da risorse ordinarie, nazionali e regionali, sia nell'ambito della programmazione della Politica di Coesione unitaria 2007- 2013 (FESR, FAS e Programmi di Cooperazione territoriale) con particolare riguardo al tema della mobilità sostenibile e alla promozione di soluzioni sperimentali di mobilità sostenibile e di logistica, per il miglioramento dei servizi nel settore dei trasporti e logistica.

Gli interventi previsti agiranno sul dualismo Assi-Nodi al fine di dare impulso ad un processo di riqualificazione delle infrastrutture di trasporto già esistenti affiancandole a nuovi interventi che riducano l'impatto ambientale, pur garantendo la competitività dello sviluppo dei sistemi economici.

Le Regioni promuovono dunque nuovi nodi e assi di collegamento ai nuovi corridoi della rete Ten-t, alle tecnologie telematiche per una gestione intelligente dei flussi di persone e merci, ridefinendo i livelli gerarchici e funzionali della rete regionale e i nuovi relativi standard di prestazione qualitativa e quantitativa, L'incremento di accessibilità, e dunque di sviluppo indotto, secondo le Regioni e PA, deve essere sostenuto e governato da una profonda innovazione dei sistemi sociali, produttivi e territoriali in grado di generare qualità, attraverso interventi infrastrutturali e di politica dei trasporti e della mobilità, obiettivo strategico della una nuova stagione di programmazione 2007-2013.

Per quanto riguarda la logistica del trasporto delle merci, si evidenzia l'importanza del ruolo della stessa nell'incidere sullo sviluppo e sugli assetti territoriali del Paese. La logistica interna opera per il miglioramento dei fattori produttivi e quella esterna o di cattura per lo sviluppo di attività a valore aggiunto.

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Logistica
Molise	PON "Reti e mobilità", l'Asse III del POR FESR, il project-financing	Rete ferroviaria – realizzazione del collegamento trasversale Termoli-San Vittore. Miglioramento dei collegamenti tra il reticolo locale e il sistema viario principale			
Veneto	Sistema ferroviario Metropolitano regionale (insieme coordinato di interventi sulla rete e sugli impianti ferroviari esistenti). Piano triennale rete viaria	Garantire buoni livelli di mobilità; migliorare la qualità dei servizi regionali di trasporto collettivo; ridurre inquinamento atmosferico ed acustico; aumentare la sicurezza del trasporto. Miglioramento sicurezza stradale, riduzione inquinamento e ottimizzazione condizioni di circolazione			

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Logistica
Emilia-Romagna	Stipula dell'Accordo territoriale (polo aeroportuale) Programma autostrade regionali	Rafforzamento della rete infrastrutturale per una mobilità sostenibile. Potenziamento della rete ferroviaria locale e miglioramento dell'interconnessione con la rete FFSS. Sviluppo del polo funzionale dell'aeroporto di Bologna. Creazione prima autostrada regionale	2007/2013 di recente attivazione		Miglioramento sistema trasporto pubblico locale
Lazio		Potenziamento delle infrastrutture viarie e dei servizi di connettività		€267.000.000	
Lombardia	POR-FESR Accordo di programma per infrastrutture strategiche	Potenziamento dei servizi ferroviari, a supporto della mobilità nelle principali aree metropolitane. Sostegno a scalo aeroportuale di Malpensa e sviluppo sistema complessivo scali lombardi Sviluppo rete regionale e interconnessione con regioni limitrofe Potenziamento offerta trasporto trimodale (idrovia-ferrovia-strada)	2007/2013		Potenziamento delle capacità di interscambio merci (sviluppo terminal intermodali) Piano sviluppo mobilità intelligente – potenziamento mobilità ciclistica e diffusione veicoli a bassa emissione
Prov. Aut. Bolzano		Miglioramento e pianificazione contestuale del TPL (ferro+gomma) e introduzione del cadenzamento ferroviario in nuove linee.			Sviluppo asse TEN Berlino-Palermo Implementazione mobilità sostenibile e sviluppo sistemi innovativi di tariffazione e pagamento

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Logistica
Prov. Aut. Trento	Convenzione quadro con RFI S.p.A.	Potenziamento trasporto ferroviario e trasferimento di parte del trasporto persone dalla gomma alla rotaia. Sviluppo del cadenzamento dei servizi ferroviari (TPL) lungo la linea del Brennero e quella della Valsugana, oltre che della Valle di Non (già di proprietà della Provincia), anche attraverso la ridefinizione dei rapporti di servizio con Trenitalia.	Tra il 2006 e il 2007		Investimenti sulle stazioni ferroviarie minori riconvertite al trasporto locale e intermodalità mediante la costruzione di parcheggi di assestamento
	Sviluppo nuovo Corridoio intermodale del Brennero e relativo nuovo asse ferroviario (Asse TEN 1 Berlino–Palermo)	Incremento e razionalizzazione della capacità di utilizzo del vettore ferroviario			Nuova linea di accesso che attraversa il territorio da sud a nord, nuove strutture intermodali, collaborazione alla costruzione del tunnel ferroviario di base del Brennero.
Sicilia		Ammodernare le strade statali ed i sistemi ferroviari per favorire i collegamenti tra entroterra ed aree di costa. Miglioramento accessibilità aree metropolitane; recupero aree fronte mare dei centri urbani			Sviluppo sistemi portuali integrati con le TEN
Toscana		Nuovo assetto del servizio ferroviario con cadenzamento dei treni sulle direttrici primarie e sulle relazioni metropolitane			Sviluppo della piattaforma logistica costiera e della piattaforma commerciale per scambi tra est e ovest
Valle d'Aosta	Accordo di programma quadro (APQ) interregionale	Adeguamento e il miglioramento del sistema di trasporto ferroviario Aosta–Torino Miglioramento accessibilità del sistema aeroportuale	In attività dal 2006		Ampliamento servizi per l'infomobilità

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Logistica
Umbria	Disegno strategico territoriale (DST) e sottoscrizione di due APQ POR-FESR	Potenziamento di tre linee ferroviarie. Collegamento delle aree urbane con le infrastrutture di interesse economico regionale, ivi inclusa quella aeroportuale. Potenziamento collegamenti con sistema viario principale e con corridoi europei	2007/2013		Realizzazione piattaforme logistiche Promozione mobilità sostenibile attraverso trasporti pubblici locali ecocompatibili
Piemonte	Intervento Strategico Nel Corridoio Europeo N. 5; Accordo di Pracinat L.R. 8/2008 "integrazione sistemi di trasporto e sviluppo logistica regionale"	Interventi di trasporto sostenibile e interventi infrastrutturali integrativi comprendenti anche il materiale rotabile. Sviluppo collegamenti tra aree produttive e scali. Valorizzazione federalismo infrastrutturale (opere stradali essenziali per il territorio)			Sviluppo corridoio 5 (Torino-Lione) e 24 (Genova-Novara) Sviluppo piattaforme logistiche e interporti Ottimizzazione trasporto pubblico e monitoraggio della mobilità.
Marche	Piano regionale trasporti Programma triennale servizi	Potenziamento scalo di Falconara e relativi collegamenti con il territorio			Potenziamento dei servizi per il trasporto combinato delle merci Potenziamento servizi integrati trasporto passeggeri Introduzione sistemi monitoraggio della mobilità

4.6.11. Banda larga e sviluppo delle reti di nuova generazione

L'impegno dell'Italia per la realizzazione delle infrastrutture di rete di banda larga sul territorio nazionale è forte e deciso. Il nuovo Governo, ha adottato una strategia molto aggressiva che ambisce a realizzare una rete di nuova generazione entro il 2013. Si tratta di un contributo decisivo allo sviluppo economico, tecnologico e infrastrutturale dell'Italia stimato – in termini di PIL annuo tra 1,5 e 2 punti percentuali. Un investimento totale di circa 10 miliardi di euro, di cui lo Stato si impegna a finanziare da subito il 10% mediante un meccanismo di *project financing* su gara a evidenza pubblica per Reti aperte di comunicazione elettronica volte alla fornitura di servizi avanzati in tutto il Paese. Questo modello è contenuto nell'art. 14 del disegno di legge AC 1441, che prevede una dotazione di 800 milioni di euro per il periodo 2007/13 a valere sui fondi FAS.

Tale stanziamento si aggiunge a quelli previsti nel "*Programma per la copertura infrastrutturale a larga banda*" per il periodo 2007 – 2009 avviata dal Governo in coordinamento con le Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Marche e Umbria. Sono inoltre previsti 80 milioni di euro nelle leggi finanziarie e ulteriori 175 milioni di euro volti alla completa realizzazione degli Accordi di Programma stipulati con le Regioni.

La L. 133/08, senza implicare l'assunzione di oneri a carico della finanza pubblica, ambisce ad agevolare l'azione dell'operatore delle telecomunicazioni sul piano procedurale-amministrativo, semplificando l'iter autorizzatorio, riducendo i costi d'installazione delle reti di nuova

generazione, e consentendo agli operatori l'utilizzo delle infrastrutture civili esistenti e il passaggio per la posa interrata della fibra su proprietà pubblica senza la necessità di uno specifico titolo autorizzativo e su quella privata senza il previo assenso dei titolari.

Rinnovare le infrastrutture di rete non significa ricorrere esclusivamente alla tecnologia wired. Nel 2008 la gara per l'assegnazione delle frequenze WI-MAX – conclusasi con un incasso di € 136 milioni (+176% sulla base d'asta, il più elevato fra le gare WIMAX finora svolte nell'Unione Europea) – rappresenta una tappa fondamentale per l'abbattimento del *digital divide*, in particolare nelle aree dove la posa dei cavi non risulta economicamente conveniente. Sono stati attribuiti 35 diritti d'uso di frequenze WI-MAX nella banda 3,4 – 3,6 GHz. Ogni aggiudicatario ha garantito una significativa copertura territoriale (valutata attraverso un meccanismo a punti relativo all'installazione di impianti nei Comuni dell'area interessata) ed un particolare impegno nelle aree a "*digital divide*".

Le risorse che lo Stato italiano destina alle infrastrutture di rete a banda larga sono coordinate dalla "task-force per lo sviluppo di reti di nuova generazione". Si tratta di un gruppo di lavoro che detterà gli indirizzi tecnici ed economici relativi a tutte le attività finalizzate allo sviluppo delle NGN nel territorio nazionale, tenuto conto del monitoraggio e della rilevazione della domanda di servizi da parte dell'utenza e in particolare dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle imprese, delle Pubbliche Amministrazioni locali, al fine di assicurare uguale possibilità di accesso ai servizi a banda larga su tutto il territorio nazionale.

4.6.12. Transizione alla Televisione Digitale

Nel processo evolutivo delle infrastrutture di comunicazione per la strategia di Lisbona va incluso anche lo sviluppo della televisione digitale.

A settembre 2008, come previsto dalla L. 101/08, è stato fissato un calendario progressivo di transizione al digitale suddividendo il territorio italiano in 16 aree regionali o macro regionali, individuate dal Comitato Nazionale Italia Digitale, incaricato a svolgere tutte le attività di pianificazione e coordinamento, in modo da garantire un'uniformità radioelettrica ai diversi territori, assicurando un uso efficiente frequenze, la continuità nelle ricezione dei programmi, la segmentazione dell'utenza coinvolta e la riduzione dei possibili disagi per i cittadini. Il calendario di transizione al digitale è articolato in otto diversi archi semestrali per assicurare una continuità radioelettrica anche tra le diverse aree e una ripartizione equilibrata tra Nord, Centro e Sud del Paese.

La soluzione tecnica adottata (SFN – Single Frequency Network), abbinata alle procedure di pianificazione e di assegnazione prescelte, consente un'elevata ottimizzazione dello spettro delle radiofrequenze e apre il settore a nuovi operatori, in un'ottica di pluralismo dell'informazione. Delle oltre 35 frequenze utilizzate per realizzare altrettante reti digitali con coperture provinciali e regionali, un terzo è stato assegnato agli operatori principali (RAI e Mediaset) uno agli altri operatori nazionali (tra cui due reti destinate ad essere assegnate tramite gara a nuovi operatori), e uno alle emittenti locali.

Sempre nell'ottica di favorire il pluralismo dell'offerta televisiva, in base a quanto stabilito dalla legge istitutiva del digitale terrestre del 2001 (l.n. 66/2001), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) ha concluso la gara relativa alla cessione del 40% della capacità trasmissiva da parte dei principali operatori nazionali a soggetti indipendenti. Si prevede che entro la fine del 2008, quando si sarà proceduto ad assegnare la capacità trasmissiva, siano operativi almeno dieci nuovi canali nazionali di editori terzi, quasi tutti gratuiti, arricchendo in maniera significativa l'offerta televisiva e fornendo un esempio di apertura pluralistica del sistema tra le più avanzate nel continente europeo.

4.7. **La tutela dell'ambiente**

Il Governo difende e valorizza la risorsa ambiente e promuove, con progetti concreti e con un'adeguata azione culturale, una politica ambientale che, coniugando tutela e sviluppo, consente di difendere l'ecosistema, la natura e permette di realizzare quegli interventi, anche nel campo dell'energia, di cui il Paese ha bisogno.

La questione ambientale – che ha un valore locale, nazionale e globale – viene così assunta come uno dei nodi centrali per programmare uno sviluppo sostenibile della nostra società, in linea con gli obiettivi posti dalla strategia di Lisbona.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, individuando le priorità politiche in questo campo, ha delineato precise aree di intervento.

4.7.1. Gestione delle risorse idriche

Il futuro prossimo sembra prospettare seri problemi di disponibilità e di gestione della quantità delle acque e della loro distribuzione.

In questo settore si sta operando per dare attuazione al Programma Nazionale degli interventi nel settore idrico, previsto dalla Legge 350/2003, art. 4, comma 35 e trasmesso al Cipe nel novembre del 2004. Tali interventi, che risultano fondamentali per garantire l'infrastrutturazione necessaria ai fabbisogni civili ed economici del territorio, verranno realizzati attraverso le disponibilità di bilancio in capo all'Amministrazione, nonché facendo leva sulle risorse in capo alle Regioni nell'ambito della programmazione Unitaria 2007/2013.

Gli interventi individuati verranno sviluppati attraverso progetti innovativi che permettano di coniugare la prevenzione dell'inquinamento, lo sviluppo rurale, lo sviluppo industriale e la valorizzazione degli ecosistemi umidi, che abbiano un impatto su scala regionale o sovra-regionale. In tal senso potrebbero essere mutate le positive esperienze maturate sul territorio nazionale in materia di recupero delle acque reflue depurate che hanno visto il coinvolgimento di importanti settori industriali quali quello cartario, tessile, conciario, conserviero e chimico.

Rispetto al completamento delle fasi di implementazione della legge di riforma delle gestioni idriche previsto dalla Legge Galli, nelle Regioni del Mezzogiorno i principali sforzi dovranno essere indirizzati al completamento degli affidamenti nelle diverse Regioni.

Per quanto riguarda il recepimento e adeguamento degli strumenti pianificatori previsti dalla Direttiva Quadro sulle acque (2000/60/CE), l'attività dell'Amministrazione è focalizzata nell'assicurare l'adozione e approvazione dei Piani di Tutela e dei Piani di Gestione contenenti i programmi di misure da adottare a livello di Distretto idrografico, nonché la predisposizione di idonei programmi di monitoraggio, indispensabili per una accurata classificazione dei corpi idrici superficiali e sotterranei sulla base di parametri biologici, chimico-fisici ed idromorfologici.

Infine, il MATTM è impegnato al superamento della situazione emergenziale in atto sul territorio in materia di scarsità idrica, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno. Gli interventi attivati sono stati desunti dal Programma Nazionale degli Interventi nel Settore Idrico e dai Piani di Tutela delle Acque.

4.7.2. Bonifiche

L'attività prioritaria è costituita dal completamento degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree pubbliche a partire dai Siti di Interesse Nazionale, sui quali il MATTM si è impegnato sistematicamente a dare seguito agli obiettivi individuati dal Programma Nazionale di Bonifica di cui alla Legge 426/98. Tali interventi verranno realizzati attraverso la compartecipazione di risorse ordinarie e aggiuntive.

Considerata le ricadute sia in termini ambientali che economici degli interventi di disinquinamento che interessano i 56 Siti di Interesse Nazionale, attesa la stretta connessione con gli obiettivi di Lisbona, per tale tema è prevista la definizione di un Progetto strategico speciale da finanziare con fondi FAS che poggia la propria strategia sulla consapevolezza che i benefici ambientali derivanti dagli interventi di bonifica possono essere duraturi solo se accompagnati da uno sviluppo economico e occupazionale.

Gli interventi di bonifica che si vanno a realizzare su tali aree hanno spesso ricadute sotto il profilo economico e saranno funzionali non solo al ripristino dello stato ambientale ma anche allo sviluppo delle potenzialità economiche del territorio attraverso un approccio eco-compatibile.

Ne consegue che i profili sopra delineati sono oggetto di diverse linee di intervento tra loro connesse, la cui realizzazione poggia su strumenti programmatici condivisi e un mix di strumenti finanziari ed attuativi diversificati (Programma Operativo Nazionale "Ricerca & Competitività", POR, POI, Legge 181/89, Progetto straordinario per la riqualificazione di aree industriali inquinate, nonché gli strumenti messi in campo da Industria 2015)

In quest'ottica la riqualificazione ambientale dei Siti di Interesse Nazionale costituirà l'asse portante ed elemento funzionale e strumentale al rilancio economico/produttivo sia delle aree industriali dismesse ivi presenti, sia delle attività produttive già operanti sul territorio.

4.7.3. Rifiuti

Di seguito si rappresentano le principali linee di intervento sulle quali l'Amministrazione sta avviando specifici interventi/azioni:

- potenziamento della raccolta differenziata attraverso iniziative pilota e azioni di sistema funzionali al perseguimento dei target individuati rispetto al tema dei servizi essenziali, nonché al conseguimento dell'obiettivo del 35%, previsto per il 2006, dall'art. 205 del Decreto Legislativo 152/2006;
- realizzazione di piattaforme di trattamento per specifiche tipologie di Rifiuti così da creare un "servizio smaltimento" che di fatto costituisca un valore aggiunto di una determinata area industriale rendendola quindi appetibile rispetto ad altre (distretti industriali/cluster);
- Attivazione di iniziative volte alla promozione e diffusione di tecniche e tecnologie innovative volte:
 - alla riduzione della pericolosità dei rifiuti;
 - al riutilizzo, reimpiego e riciclaggio dei rifiuti, recupero di materia ed energia.
- Potenziamento delle attività di monitoraggio e controllo, al fine di assicurare la tracciabilità dei rifiuti e prevenire/reprimere gli illeciti penali nel settore.

Gli interventi sopra descritti si pongono come obiettivo principe la conclusione dalle situazioni emergenziali in materia di rifiuti, attraverso adeguate azioni trasversali di governance.

Accanto all'obiettivo di superamento delle situazioni emergenziali, il Ministero dell'Ambiente intende promuovere il ricorso da parte dell'universo produttivo di tecniche e tecnologie di eccellenza da attivare e sviluppare in eco-distretti. Tale obiettivo verrà perseguito attraverso le risorse disponibili del PON Ricerca & Competitività 2007/2013 (che prevede specifici sbocchi in tal senso) e Life Plus.

4.7.4. Tutela e conservazione della biodiversità

Coerentemente con il Piano Strategico della Convenzione per la Diversità Biologica e il relativo Piano d'Azione Europeo, entro il 2010 sarà completata la Strategia Nazionale per la Biodiversità, anche attraverso l'integrazione degli obiettivi di conservazione della biodiversità in tutte le politiche di settore e un processo di condivisione con le Regioni.

L'Italia ha ratificato la Convenzione sulla Diversità Biologica (Rio de Janeiro 1992) con la legge n. 124 del 14 febbraio 1994. Nel 1994 sono state definite le "Linee strategiche per l'attuazione della Convenzione di Rio de Janeiro e per la redazione del Piano nazionale sulla Biodiversità", approvate con Delibera C.I.P.E del 16 marzo 1994.

Nel corso del 2001 a livello mondiale è stata condivisa la consapevolezza che la biodiversità e le risorse naturali sono gravemente minacciate e che è necessario invertire tale tendenza se si vuole continuare a rendere possibile la vita sul pianeta. Tale allarme ha comportato, a livello globale, l'avvio di una revisione di tutte le politiche settoriali attraverso un processo di integrazione finalizzato ad una maggiore sostenibilità ambientale del pianeta anche in considerazione dei potenziali impatti derivanti dai cambiamenti climatici.

In questo contesto sono stati individuati gli obiettivi del Millennio (Millenium Development Goals) e lanciato l'Obiettivo 2010 che per le tematiche ambientali consiste nel ridurre significativamente il tasso di perdita della Biodiversità entro l'anno 2010; tale impegno globale, si è concretizzato nella definizione dello Strategic Plan che tutte le Parti firmatarie sono chiamate ad applicare a livello nazionale.

L'Unione Europea, come parte firmataria della CBD, in attuazione dello Strategic Plan nel 2003 ha avviato la revisione della Strategia Comunitaria sulla biodiversità ed ha elaborato la Comunicazione della Commissione "Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 – e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano COM(2006)" che contiene come allegato il Piano d'azione dell'UE fino al 2010 ed oltre. La Comunicazione ed il Piano sono stati approvati ed adottati in tutte le sedi istituzionali di livello comunitario, divenendo così riferimento essenziale per gli Stati Membri.

E' attualmente in corso, la prima fase di un progetto europeo finalizzato a quantificare in termini economici sia i costi connessi alla perdita degli ecosistemi e della Biodiversità che la previsione di quanto necessario alla sua conservazione (progetto The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB).

A livello italiano l'attuazione del Piano Comunitario è già stata avviata negli ultimi anni attraverso l'integrazione delle competenze Stato-Regioni e la consultazione di esperti di numerosi settori scientifici e professionali, che hanno permesso di produrre documenti e sintesi dello stato della Biodiversità nel nostro Paese al fine di predisporre un quadro conoscitivo

adeguato per l'implementazione della Strategia nazionale per la Biodiversità ed il raggiungimento dell'obiettivo globale 2010.

Tra le numerose attività intraprese si evidenziano:

- Piena attuazione delle Direttive comunitarie Habitat e Uccelli (designazione di 2500 siti della Rete Natura 2000, pari a circa il 20% del territorio nazionale, e definizione degli strumenti normativi per la gestione dei siti, avvio del processo di selezione dei siti marini)
- Pubblicazione del volume "Stato della Biodiversità in Italia" che, unitamente al DVD "GIS natura" (raccolta di banche dati e cartografie) e ai risultati di ulteriori ricerche promosse dal MATTM, fornisce un esauriente sintesi e base conoscitiva nazionale per l'identificazione di obiettivi e lo sviluppo della strategia nazionale per la Biodiversità
- Progetti pilota e collaborazioni con le Amministrazioni regionali sul percorso comune già intrapreso per la definizione e approvazione della Strategia nazionale

4.7.5. Qualità dell'aria ed energia pulita. Le misure relative agli obiettivi di Kyoto

Con la ratifica del Protocollo di Kyoto l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra (GHG) del -6,5% rispetto al 1990 nel periodo 2008-2012, ciò implica che le emissioni non potranno superare 483 MtCO₂/anno.

Tale obiettivo è particolarmente impegnativo per il nostro Paese, in particolare se paragonato agli obiettivi di altri importanti Stati Membri come dimostrano i dati di riferimento del 1990 relativi alle emissioni pro capite (7,8 t/cap) e ai consumi energetici pro capite (2,7 tep/cap) italiani, inferiori di circa il 50% rispetto a quelli di Stati membri con obiettivi di riduzione relativamente meno impegnativi del -6,5% italiano o comparabili a quelli di Stati Membri il cui obiettivo di riduzione è pari allo 0% a fronte di un mix energetico che prevede un ampio utilizzo dell'energia nucleare. Pertanto il contributo dei diversi Stati membri al *burden sharing* comunitario non sempre riflette l'effettivo sforzo da sostenere per raggiungere l'obiettivo di Kyoto.

L'Italia ha messo in atto azioni per ridurre le emissioni di GHG fin dal 1994, con l'approvazione da parte del CIPE del "Programma nazionale per il Contenimento delle emissioni di CO₂" finalizzato a stabilizzare, entro il 2000, le emissioni di GHG ai livelli del 1990. Successivamente il programma nazionale è stato rafforzato ed aggiornato (delibere del CIPE del 1997 e del 1998) fino a giungere nel 2002, anno in cui il Protocollo di Kyoto è stato ratificato dal Governo italiano (Legge 120/2002), all'approvazione della strategia nazionale per rispettare l'obiettivo di Kyoto (Delibera CIPE 123/2002 e relativo Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento).

La strategia, contenente sia le politiche e misure nazionali (P&Ms) per la riduzione delle emissioni nei vari settori dell'economia sia le indicazioni per l'uso dei crediti di emissione derivanti dal ricorso ai meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto, rappresenta il quadro di riferimento programmatico per l'attuazione del Protocollo. I finanziamenti e gli strumenti per l'attuazione della strategia sono identificati attraverso il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) /Legge Finanziaria (LF) e attribuiti alle amministrazioni in base alle rispettive competenze.

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 P&Ms attuate e pianificate e l'aggiornamento degli scenari emissivi.

I progressi realizzati nel processo di costante decarbonizzazione dell'economia del Paese sono sintetizzati nella figura 1.

Lo scenario emissivo al 2010, elaborato includendo le politiche attuate fino al maggio 2007 (vedi tabella 1), indica che al 2010 le emissioni di GHG ammontano a 576 MtCO₂eq per cui la distanza dell'Italia dall'obiettivo di Kyoto è pari a 93 MtCO₂/anno.

La Legge Finanziaria 2008 ha approvato ulteriori provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto con particolare riguardo nel settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica (si veda tabella 2). In tabella 3 sono elencati i progetti

pilota nazionali attivati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per dare avvio alle misure individuate dalla delibera CIPE 123/2002.

In aggiunta agli effetti attesi delle misure approvate successivamente al maggio 2007 (si stima che la sola attuazione della direttiva 2003/87/CE porterà a riduzioni per 24 MtCO₂/anno), le ulteriori misure da adottare per "colmare" il "gap" che separa il nostro Paese dal raggiungimento del Protocollo di Kyoto saranno individuate sulla base dei risultati del meccanismo di monitoraggio messo in atto e saranno incluse nel prossimo DPEF/LF. Un momento importante di verifica della strategia sarà costituito dalla Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente prevista nell'ambito della Manovra Finanziaria 2009 (D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 6 agosto 2008 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 195 del 21 agosto 2008). Obiettivo della Conferenza, convocata dal Ministro dello sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è l'elaborazione della proposta della « Strategia energetica nazionale » che il Governo dovrà adottare entro febbraio 2009 e che dovrà identificare le priorità di breve e lungo periodo, nonché le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di

- diversificazione delle fonti di energia e delle aree geografiche di approvvigionamento;
- miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale e sviluppo delle infrastrutture nella prospettiva del mercato interno europeo;
- promozione delle fonti rinnovabili di energia e dell'efficienza energetica;
- realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare e promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione;
- incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore energetico e partecipazione ad accordi internazionale di cooperazione tecnologica;
- sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi di energia;
- garanzia di adeguati livelli di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori.

Figura 1 – Progressi realizzati nel processo di decarbonizzazione dell'economia italiana

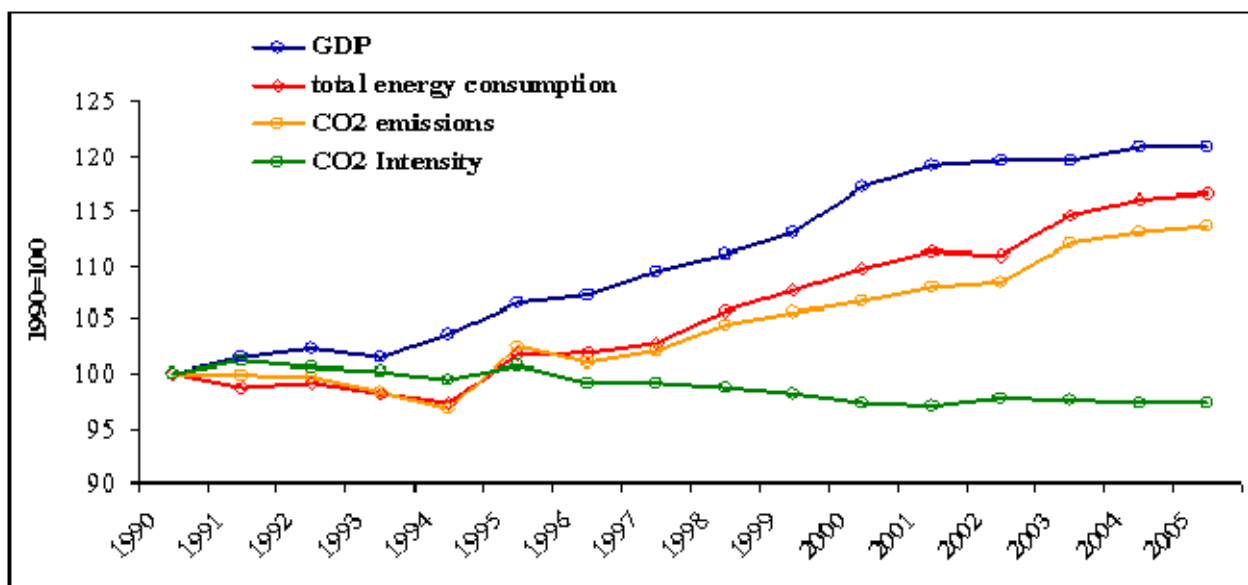


Tabella 1 – Politiche e misure incluse nello scenario emissivo al 2010

		MISURA	DESCRIZIONE DELLA MISURA
OFFERTA DI ENERGIA	<i>Rinnovabili</i>	D.lvo 79/99; D.lvo 387/03; D.lvo 152/06; Decreto 24/10/2005; L.F. 2008	Incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (Certificati Verdi)
		D.lvo 387/03; Decreto 19/2/2007;	Incentivi in "conto energia" per l'installazione di sistemi fotovoltaici
		D.lvo 387/03; Decreto 11 aprile 2008	Incentivazione in "conto energia" per il Solare termodinamico
	<i>Cogenerazione</i>	Decreto 20 luglio 2004; Decreto 21 dicembre 2007 (aggiornamento decreti 20 luglio 2004); D.lgs n.20 del 8 febbraio 2007	Incentivazione del risparmio energetico e della cogenerazione ad alto rendimento (Certificati Bianchi)
		Legge 239 del 23/8/2004	Incentivazione agli impianti di cogenerazione integrati con impianti di teleriscaldamento
	<i>Efficienza settore elettrico</i>	Decreto 4/8/1999	Conversione di 9400 MW a CCGT
		Leggi n. 55 del 9 aprile 2002 e n. 239 del 23 agosto 2004	Semplificazione delle procedure di autorizzazione per la costruzione delle centrali elettriche e infrastrutture
	<i>Industria</i>	D.lvo 20/07/2007	Incentivazione del risparmio energetico attraverso la cogenerazione (Certificati Bianchi)
L.F. 2007		Sostituzione dei motori elettrici e degli inverter a bassa efficienza	
DOMANDA DI ENERGIA	<i>Res. terziario</i>	Decreto 20 luglio 2004	Incentivazione del risparmio energetico negli usi finali (Certificati bianchi)
		Decreto 27/7/2005; D.lvo 192/2005 (modificato dal D.lvo 311/2006); L.F. 2007	Promozione del risparmio energetico e miglioramento del rendimento energetico nell'edilizia
	<i>Trasporti</i>	L.F. 2007	Rinnovo parco auto
		L.F. 2007	Promozione dei biocarburanti
		L.F. 2007	Fondo per la mobilità sostenibile
	<i>Ri-fiuti</i>	D.lgs. 152/2006; L. 296/2006	Raccolta differenziata
		D.lgs. 36/2003	Rifiuti biodegradabili conferiti in discarica

Tabella 2 – Politiche e misure adottate a partire dal maggio 2007

<p>RINNOVABILI (RE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Per il periodo 2007–2012 incremento della quota obbligatoria di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili da immettere in rete dello 0,75% annuo (0,35% l'anno nel triennio 2004–2006 a partire da 2% di base) - Significative modifiche al sistema dei Certificati Verdi (GCs): per gli impianti con potenza > 1MW, il GSE emette GCs in numero pari al prodotto della produzione netta di energia elettrica da rinnovabili, moltiplicata per un coefficiente (diversificato per tipologia di fonte). I GCs vengono collocati sul mercato a un prezzo pari alla differenza tra il valore di riferimento di 180 Euro/MWh e il valore medio annuo del prezzo di cessione nell'energia elettrica definito dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Il valore di riferimento incentivante viene assicurato per 15 anni, aggiornabile ogni tre anni, insieme ai coefficienti. - Impianti fino ad 1MW: introduzione del « conto energia » attraverso una tariffa incentivante (in alternativa al GC), per 15 anni, differenziata per fonte e aggiornabile ogni tre anni - Impianti a biomassa: possibilità di cumulo delle diverse forme di incentivazione fino al 40% del costo totale di investimento (es. GCs + incentivi derivanti dal Piano di sviluppo rurale 2007–2013) - Introduzione del sistema di incentivazione in “conto energia” dell'elettricità prodotta da fonte solare mediante cicli termodinamici; - Meccanismo di « scambio sul posto » esteso ad impianti fino a 200 kW (contro i precedenti 20 kW). I proprietari di impianti connessi alla rete non pagano l'elettricità se l'elettricità immessa in rete equivale a quella prelevata dalla rete stessa - Istituzione di un fondo (28 MEuro per il biennio 2008–2009) per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico
<p>RESIDENZIALE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Detrazioni fiscali pari al 55% della spesa per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti che comporti un risparmio del 20% di energia rispetto ai valori indicati nel D.lvo 192/2005 (fino a 100.000 Euro) ; per interventi volti a migliorare l'isolamento termico degli edifici esistenti (fino a 60.000 Euro) ; per la sostituzione dell'impianto termico, compresa la caldaia, con caldaia a condensazione, con pompe di calore ad alta efficienza energetica e con impianti geotermici (fino a 30.000 Euro) ; per l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici o industriali (fino a 60.000 Euro) - Detrazioni fiscali pari al 20% della spesa per sostituzione di condizionatori, frigoriferi, congelatori con apparecchi di classe energetica A+ (fino a 200 Euro) - Dal 2009 la concessione edilizia per la costruzione dei nuovi edifici è subordinata all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (almeno 1 kW e 5kW per edifici industriali di 100 mq) ed alla certificazione energetica dell'edificio - Istituzione del « Fondo per il risparmio e l'efficienza energetica » (1 Meuro) per il finanziamento di attività di informazione, promozione di buone pratiche in materia di efficienza energetica - Dal 2009 possibilità di riduzione dell'ICI per i soggetti che installano impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile - Dal 2010 è vietata la vendita di elettrodomestici di classe inferiore alla A - Dal 2011 è vietata l'importazione, la distribuzione e la vendita di lampade incandescenti e di elettrodomestici privi di un dispositivo « on/off » - Certificazione Energetica degli Edifici obbligatoria dal 2009 per ottenere la concessione edilizia (nuovi edifici), vendere/acquistare edifici, ottenere incentivi fiscali nel caso di ristrutturazioni o interventi di risparmio energetico
<p>INDUSTRIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Detrazioni fiscali pari al 20% (fino a 1.500 Euro) della spesa sostenuta per la sostituzione di motori ad alta efficienza (5–90 kW) e installazione di inverter (7,5–90 kW) (L.F. 2007 confermata da L.F. 2008) - Dal 2010 è vietata la vendita di motori elettrici a bassa efficienza (L.F. 2008) - Risanamento e bonifica dei siti industriali inquinati anche ai fini della riduzione di emissione di gas ad effetto serra
<p>TRASPO-RTI</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uso biocombustibili: incremento dal 1% al 3% della quota minima di biocombustibili da miscelare al combustibile tradizionale - Rinnovo parco auto: incentivi per la sostituzione di auto immatricolate prima del 1/1/2007 con Euro 4 o Euro 5 che emettono non oltre 140 grammi di CO2 al chilometro - Istituzione del Fondo per la Mobilità Sostenibile (70 M Euro l'anno per il triennio 2007 –2009)
<p>PROVVEDIMENTI “TRASVERSALI”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estensione degli obblighi di risparmio energetico ai distributori di elettricità e di gas con più di 50.000 clienti finali (contro 100.000 clienti finali dei decreti 20 luglio 2004), aumento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico per gli anni 2008 e 2009, determinazione dei nuovi obiettivi per il periodo 2010–2012 (Decreto 21/12/2007 di revisione ed aggiornamento dei Decreti 20 luglio 2004) - Attuazione della direttiva 2003/87/CE: Decreto MATTM/MISE del 29/2/2008 che assegna 195,8 MtCO2/anno per il periodo 2008–2012 (riduzioni attese pari a 24 Mt CO2/anno rispetto allo scenario con P&Ms) - Approvazione del decreto attuativo del Fondo rotativo per Kyoto finalizzato all'erogazione di finanziamenti agevolati (a soggetti pubblici e privati) per l'attuazione di misure di riduzione di GHG nelle aree di azione relative alla microgenerazione diffusa; rinnovabili, motori elettrici, usi finali, protossido di azoto, ricerca, gestione forestale (dotazione iniziale di 200 Meuro/anno per il triennio 2007–2009)

Tabella 3 – Progetti pilota nazionali attivati dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare per dare avvio alle misure individuate dalla delibera CIPE 123/2002

<p style="text-align: center;">88 PROGETTI PILOTA NAZIONALI</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Impatti dei cambiamenti climatici</i>: progetti su modellistica del clima su scala regionale, variazioni climatiche regionali, ciclo del carbonio, effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo dell’acqua, sulla gestione delle coste, sulle colture agricole, sul degrado dei suoli; - <i>Istituzione del Centro Euro–mediterraneo sui Cambiamenti Climatici</i> con sede principale a Lecce: il Centro è dotato di un potente e sofisticato centro di calcolo per l’elaborazione di modelli climatici regionali, e costituirà il centro scientifico di riferimento per i paesi del Mediterraneo sia per l’osservazione dei cambiamenti del clima nella regione, sia per lo studio degli effetti dei cambiamenti climatici sull’agricoltura, sulla pesca, sulla disponibilità di risorse idriche; - <i>Sviluppo di fonti e tecnologie energetiche a basse emissioni</i>: progetti pilota su “nuovo” fotovoltaico, biocombustibili, efficienza energetica negli usi finali nei sistemi stazionari e nei trasporti, confinamento geologico della CO₂, sviluppo di tecnologie e sistemi innovativi per la produzione di idrogeno e la separazione idrogeno/CO₂, produzione e accumulo di idrogeno da fonti rinnovabili. - <i>Protocollo di intesa “Isola di San Pietro– Carloforte”</i> con la Regione Sardegna stanziati 3 Meuro da aprte del MATTM. Sarà realizzato un modello di isola del Mediterraneo ad impatto zero attraverso un percorso di abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra. - Protocollo d’intesa “<i>MATTM – Coni</i>” (1,2 Meuro): il protocollo, firmato il 13 dicembre 2006 e di durata triennale, prevede il co–finanziamento al 50% dei progetti inerenti l’impiego delle fonti di energia rinnovabile e di efficienza energetica negli impianti sportivi di proprietà CONI SERVIZI
<p style="text-align: center;">BANDI DI RECENTE EMANAZIONE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “<i>PMI per l’incentivazione delle fonti rinnovabili</i>” (26 MEuro): prevede l’installazione di 9,2 MW di fotovoltaico, 890 kW di eolico, 7,3 MW di impianti a biomassa, 1,9 MW di solare termico per la piccola e media impresa - “<i>Il sole negli enti pubblici</i>” (12,3 Meuro): prevede un contributo in conto capitale per la realizzazione di impianti solari termici negli enti pubblici - “<i>Il sole a scuola</i>” (9.7 Meuro): prevede la realizzazione di piccoli impianti fotovoltaici (previsti 1200 KWp) nelle scuole pubbliche - “<i>Il fotovoltaico nell’architettura</i>” (3,6 Meuro): prevede la realizzazione di impianti fotovoltaici integrati in complessi edilizi - Programma di “<i>Solarizzazione Istituiti Penitenziari italiani</i>”: (0.8 Meuro) prevede la realizzazione di 5.000 m² di solare termico da installare in 15 istituti detentivi - “<i>Audit</i>” (per aziende distributrici di elettricità e ESCO) (1,5 Meuro): prevede contributi in conto capitale per il finanziamento di analisi energetiche per la definizione del potenziale di risparmio energetico nel terziario e P.A. - “<i>Aree naturali protette</i>” (2.0 Meuro): prevede contributi in conto capitale per interventi di fonti rinnovabili, risparmio energetico e mobilità sostenibile nelle aree naturali protette. - “<i>Isole minori</i>” (3.5 Meuro) prevede contributi in conto capitale per interventi di fonti rinnovabili, risparmio energetico e mobilità sostenibile nelle Isole minori. - “<i>Bando ricerca</i>” (10 Meuro). Prevede di cofinanziare, fino ad un massimo del 50% dei costi, “ studi e ricerche nel campo ambientale e delle fonti di energia rinnovabili destinate all’utilizzo per i mezzi di locomozione e per migliorare la qualità ambientale all’interno dei centri urbani”.
<p style="text-align: center;">INIZIATIVE INTERNAZIONALI</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 240 progetti in 48 paesi nei settori dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, della protezione e sviluppo delle foreste, assumendo come criterio lo sviluppo sostenibile dei paesi e la contestuale apertura di nuovi mercati per le tecnologie e le imprese italiane; - collaborazione con i programmi e le agenzie delle Nazioni Unite (UNEP, UNDP, UNIDO) per facilitare i progetti CDM nei paesi in via di sviluppo; - istituzione presso la Banca Mondiale dell’ <i>Italian Carbon Fund</i>, finalizzato alla promozione di progetti CDM e JI e partecipazione al <i>Community Development Carbon Fund</i> ed al <i>Biocarbon Fund</i>, con un totale di 49 progetti

4.7.6. Il contributo della politica regionale agli obiettivi della politica energetica

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.

La politica regionale co–finanziata dai Fondi Strutturali Comunitari nell’ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000–2006 per le regioni dell’Obiettivo 1 ha allocato circa 600 milioni di euro per interventi nel settore energetico. Dall’inizio della programmazione a fine 2007, sono stati impegnati circa 547 milioni di euro. Gli interventi sono stati concentrati sul sostegno alle fonti energetiche rinnovabili, prevalentemente solare, eolico e biomassa (6.841 progetti, pari a circa il 60% delle risorse complessivamente impegnate); il 26% circa delle risorse è stato destinato all’estensione della rete di distribuzione del metano, mentre il

rimanente 11% è stato utilizzato per progetti di risparmio e controllo energetico (incluso l'adeguamento delle reti di distribuzione dell'elettricità) e di cogenerazione.

Inoltre, nello stesso periodo di programmazione e fino alla fine del 2007, sono stati programmati poco più di 196 milioni di euro a valere sul FAS, destinati prevalentemente alla realizzazione della rete di distribuzione del gas metano e all'efficientamento delle reti di distribuzione dell'energia elettrica.

Per il periodo 2007–2013, la politica regionale unitaria per il settore energetico è orientata a sostenere investimenti caratterizzati da elevati tassi di innovazione, da forte capacità di attivare e consolidare filiere industriali e tecnologiche, e da elevata sostenibilità ambientale. Il Quadro Strategico Nazionale 2007–2013 assicura una significativa concentrazione di risorse comunitarie e nazionali per gli interventi su energie rinnovabili e risparmio energetico (pari complessivamente a circa 4,4 miliardi di Euro) nell'ambito della "Priorità 3 – Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo", al fine di rendere maggiormente disponibili risorse energetiche per i sistemi insediativi, produttivi e civili, contribuendo al contempo alla riduzione delle emissioni di gas serra e delle emissioni atmosferiche inquinanti.

Le azioni tese ad incentivare l'efficienza energetica ed il ricorso alle fonti rinnovabili costituiscono leve primarie per lo sviluppo e l'innovazione tecnologica delle imprese, in quanto in grado di incrociare fabbisogni e opportunità strettamente collegate alle specifiche vocazioni locali, produttive e ambientali.

Nell'ambito del Quadro Strategico nazionale è stato predisposto e approvato un Programma Interregionale "Energia rinnovabile e risparmio energetico". Il Programma, che interessa le Regioni dell'obiettivo comunitario della Convergenza è stato approvato con Decisione comunitaria del 20.12.07 con una dotazione finanziaria di 1,6 miliardi di euro, è esteso all'intero territorio del Mezzogiorno a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (approvato dal Cipe il 2 aprile 2008) con una dotazione finanziaria di circa 0,8 miliardi di euro.

4.7.7. Energie rinnovabili – Politiche delle Regioni

Le Regioni e le Province autonome esercitano funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di energia, definiscono gli interventi di *governance* di sistema ed emanano norme per la certificazione energetica degli edifici e linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia.

Un importante intervento di *governance* è costituito dalla programmazione dello sviluppo del comparto, messo in atto da numerose regioni attraverso l'elaborazione dei piani energetici, nei quali vengono fissati gli obiettivi da perseguire per il raggiungimento delle finalità indicate nel Protocollo di Kyoto. I piani energetici mirano all'individuazione dei presupposti per un corretto sviluppo del sistema energetico regionale; all'aumento dell'efficienza energetica nei settori produttivo, abitativo, terziario e agricolo, e al miglioramento sistemi di distribuzione e di trasporto dell'energia.

Per quanto concerne l'attuazione di strategie dirette al miglioramento dell'efficienza del sistema energetico e della qualificazione delle aree produttive tramite la ricerca di prestazioni sostenibili ed efficienti, queste fanno riferimento, in coerenza con l'impianto strategico del QSN 2007–2013, a specifici obiettivi dei Documenti Unitari di Programmazione per l'utilizzo delle risorse FAS, assi dei POR FESR e obiettivi dei Programmi Ob. 3 di Cooperazione territoriale.

Inoltre la programmazione di interventi finalizzati al rispetto degli impegni di Kyoto è completata con azioni orientate alla sostenibilità ambientale dello sviluppo, quali il contrasto ai fenomeni di inquinamento atmosferico, la bonifica e il recupero delle aree e dei siti inquinati e la protezione della natura. Gli strumenti di attuazione della politica regionale contribuiscono in maniera diretta a garantire caratteristiche di sostenibilità ambientale ai processi di crescita.

In tale contesto la gran parte di Regioni e Province autonome è caratterizzata dal comune obiettivo di garantire una maggiore indipendenza energetica attraverso tecnologie rispettose ed efficienti che, in primis, permettano di ridurre i consumi. Si riporta di seguito una tabella che sintetizza alcuni casi più ragguardevoli.

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Sostenibilità ambientale	Best Practices
Emilia-Romagna	LR 26/2004 Direttiva sul rendimento energetico degli edifici (2008) Piano Energetico regionale	Efficienza energetica	In attività dal 2004 In atto dal 2007		Qualificazione ambientale di insediamenti prod. (aree ecologicamente attrezzate)	Better regulation e semplificazione degli oneri amministrativi.
	POR	Cooperazione territoriale nello scambio di best practices	FESR 2007–2013			
Piemonte	Piano Energetico ambientale regionale	Aumento efficienza energetica e riciclo per risparmio energetico	In attività dal 2004		Miglioramento qualitativo e ambientale delle imprese	
	POR – Asse II “Sostenibilità ambientale ed efficienza energetica”	Energie rinnovabili, efficienza energetica e riconversione impianti esistenti	FESR 2007–2013	€ 270.639.610 (25% del totale POR)		
Lombardia	Piano di azione per l’energia (PAE)	Risparmio ed efficienza energetica nel settore edilizio				Incremento produzione termoelettrica e riduzione consumo energia elettrica
	Azioni in coordinamento con PSR	Produzione energia da fonti rinnovabili (mini idrico), miglioramento efficienza energetica (teleriscaldamento e illuminazione pubblica)	PSR 2007–2013			
Valle d’Aosta	Piano Energetico ambientale Piano di qualità dell’aria	Aumento efficienza energetica e tutela ambientale				
Toscana	Progetti di iniziativa regionale (PIR) finanziati da Piano regionale di azione ambientale	Produzione energia da fonti rinnovabili ed ecoefficienza in campo energetico	In attività dal 2007		Miglioramento distribuzione energia	

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Sostenibilità ambientale	Best Practices
	POR – Asse III “Competitività e sostenibilità del sistema energetico”; Asse I a “Sostegno a progetti integrati di ricerca nel settore energetico”	Sostenibilità del sistema energetico	In fase di attuazione			
Prov. Aut Bolzano	Piano energetico provinciale	Risparmio energetico e sviluppo fonti rinnovabili	In attività dal 1995			Incremento diffusione di fonti rinnovabili
	Asse II “Sostenibilità ambientale della crescita economica”	Aumento produzione energia da fonti rinnovabili	FESR 2007–2013	€ 25.000.000		
Prov. Aut Trento	L.P. 14/1980 (disciplina settore energia) L.P. 4/1998 (energia idroelettrica) Piano energetico provinciale		Ultime modifiche entrate in vigore nel 2008 Adottato nel 2003			
	Asse II “Sostenibilità ambientale della crescita economica”	Elevazione dal 45% al 65%, entro il 2015, del tasso di copertura dell’energia consumata tramite l’utilizzo di fonti rinnovabili	FESR 2007–2013	€ 25.000.000 annui di cui 15.000.000 specificamente rivolti allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili		
Marche	Piano Energetico ambientale regionale		Di recente approvazione			
	POR – Asse III “Efficienza energetica e promozione delle energie rinnovabili”	Miglioramento efficienza energetica	FESR 2007–2013	€ 37.000.000		
Molise	Piano Energetico ambientale regionale		Di recente approvazione		Interventi ad impatto intersettoriale	

Regione	Descrizione strumento	Obiettivi	Stato di implementazione	Budget	Sostenibilità ambientale	Best Practices
	Interventi finanziati da FESR, FEASR e programmi nazionali	Azioni di interscambio per acquisizione di pratiche energetiche avanzate	FESR 2007–2013	€ 35.000.000 (FESR)		
Umbria	Piano Energetico regionale	Diversificazione delle fonti energetiche e risparmio sui consumi	In attività dal 2004		Eco–innovazione	Creazione di unità territoriali a zero emissioni
	POR – Asse “Efficienza energetica e fonti rinnovabili”	Miglioramento sostenibilità ambientale dei processi produttivi, risparmio energetico e produzione di energia da fonti rinnovabili	FESR 2007–2013			
Basilicata	Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR)		Approvazione per la fine del 2008, a continuazione del PER 2001			
	POR	Risparmio ed efficienza energetica; incremento volumi energia elettrica endogena; sostegno alla produzione della componentistica energetica.	FESR 2007–2013			
Sicilia	POR – Asse II “Uso efficiente delle risorse naturali”	Realizzazione di un polo industriale mediterraneo per sfruttamento energia solare e sostegno ad eco innovazione per le pmi.	FESR 2007–2013			
Veneto	POR FESR “Produzione di energia da fonti rinnovabili ed efficienza energetica”	Produzione di energia da fonti rinnovabili; riqualificazione energetica dei sistemi urbani; contenimento consumi energetici di PMI.	FESR 2007–2013		Riqualificazione energetica del comparto agrario	

5. Le politiche di riforma nell'area dell'occupazione

5.1. Istruzione e formazione

Nel 2006, la spesa pubblica per l'istruzione fino alla scuola secondaria superiore è stata di 57 miliardi di euro, pari al 3,8% del PIL, con un incremento del 14% rispetto all'anno precedente⁷⁰.

La componente pubblica della spesa è in linea con la media OCSE. Tuttavia, il peso ridotto dei giovani e dunque della popolazione studentesca rende la spesa per studente dell'Italia largamente superiore (di ben il 24%) rispetto alla media OCSE. Difatti, quanto alla spesa per studente, l'Italia si colloca tra i paesi che dedicano più risorse all'istruzione scolastica: in particolare ciò vale per l'investimento nella scuola primaria, dove la spesa per studente in rapporto al PIL pro-capite supera di 5 punti percentuali la media europea; per la scuola secondaria, invece, il distacco è più contenuto (pari a 1,5 punti percentuali rispetto alla media UE). Nel 2005 la spesa pubblica per studente è stata pari a circa 5.200 euro⁷¹. Tale ammontare evidenzia, tuttavia, significative disparità regionali (vedi tabella)⁷². Le disuguaglianze regionali sono più marcate nella scuola pre-primaria e più contenute nella secondaria di II grado.

In generale, si segnala l'esigenza di effettuare un confronto incrociato fra spesa e qualità del servizio di istruzione. La connessione e parziale sovrapposizione dell'istruzione con servizi di assistenza agli alunni⁷³ o in genere ai giovani (come nel caso, che caratterizza l'Italia assieme ad altri paesi, in cui l'istruzione per gli studenti diversamente abili viene offerta dalle scuole) accentuano il fatto che l'efficacia comparata di una data istituzione pubblica non può essere compiutamente valutata in modo indipendente da una valutazione dell'operato di istituzioni complementari. E', in altri termini, possibile che sul personale e sulle risorse finanziarie della scuola italiana ricadano compiti che in altri paesi sono svolti da altre istituzioni.

Negli anni recenti l'Italia, caratterizzata da un forte ritardo storico in termini di livelli di istruzione della popolazione, ha realizzato progressi significativi: il numero di studenti inseriti nel sistema scolastico italiano – dalla scuola primaria alla secondaria di II grado – mostra nell'A.S. 2006/2007 un aumento percentuale dello 0,5 %. A livello di grandi aree, l'aumento è molto significativo per il Nord (1,8%), si dimezza al Centro (0,8%) e assume un valore negativo nel Mezzogiorno (-0,9%). La crescita della popolazione scolastica nelle regioni del Nord e Centro è legata al movimento degli immigrati che interessa in particolare le aree maggiormente sviluppate.

La percentuale dei diplomati delle scuole secondarie di II grado è confermata (77 su 100)⁷⁴: il dato evidenzia, in valore assoluto, l'andamento leggermente crescente rispetto all'anno

⁷⁰ Lo Stato è il principale finanziatore della scuola (82,5% della spesa pubblica in istruzione nel 2006). Seguono gli Enti Locali con il 13,5% e le Regioni con il 3,9%. La posizione preminente dello Stato deriva dal suo ruolo nel pagamento delle retribuzioni del personale. L'incidenza della spesa delle famiglie, che in Europa è pari al 4,8%, in l'Italia si riduce al 2,8% indicando come nel nostro Paese l'apporto finanziario delle famiglie sia di modesta entità. Nell'ultimo biennio si constata una flessione delle risorse dedicate all'istruzione da parte degli Enti locali. Occorre, comunque, considerare che gli Enti locali, oltre alle spese legate ai compiti d'istituto, direttamente contabilizzate alla voce istruzione, investono risorse in campo educativo attraverso politiche accessorie; dunque le dimensioni effettive delle risorse coinvolte sono diverse.

⁷¹ Dal valore nazionale si distaccano in misura apprezzabile, tra il 10% ed il 15%, la Calabria (6.018 euro *procapite*), la Basilicata (5.867) e la Sardegna (5.760). Un dato comune a queste aree è l'elevata incidenza di scuole localizzate in comuni montani nei quali le più difficili condizioni di contesto rendono problematico dimensionare le classi entro certi parametri e di conseguenza il rapporto docenti per studente diventa particolarmente alto. D'altro canto, le differenze regionali della spesa statale dipendono anche dalla struttura variabile (es. differenti tipologie contrattuali: tempo determinato/indeterminato; elevata anzianità di servizio, ecc...) del personale le cui remunerazioni incidono nel bilancio del MIUR per più del 90%.

⁷² Il quadro si delinea, però, differente a seconda che si consideri la spesa del MIUR o quella degli Enti locali. La distribuzione territoriale della prima appare, infatti, relativamente omogenea, mentre quella della seconda presenta un'elevata variabilità, sintomo quest'ultimo che i differenziali regionali derivano principalmente dal diverso apporto finanziario dato alle scuole dagli Enti Locali.

⁷³ Quali la loro custodia in orari che eccedono quelli di istruzione, anche come alternativa o integrazione della cura familiare, che comportano, ad esempio, la gestione del servizio mensa d'intesa con l'Ente locale di riferimento.

⁷⁴ Nell'A.S. 2006/07 gli Istituti Tecnici hanno rilasciato il maggior numero di diplomi (37,5%), anche se con 3 punti percentuali in meno rispetto all'A.S. 2004/05 (40,6%). I Licei, invece, hanno in questi due anni accorciato le distanze, passando dal 30,7% al 34,5%.

precedente⁷⁵. La bassa percentuale di diplomati (rispetto alla media OCSE) non è necessariamente espressione di una carente partecipazione al sistema formativo. Infatti, se si considerano, oltre ai diplomati, i ragazzi in possesso di qualifiche professionali scolastiche ed extrascolastiche, la percentuale di coloro che hanno un titolo "secondario superiore" passa dal 77 all' 82%, con il che l'Italia si attesta nella media OCSE.

Spesa pubblica per studente per regione e livello scolastico – Anno 2005 (impegni in euro)

Regioni	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
Totale					
ITALIA	5.956	5.251	5.836	6.426	6.445
Piemonte	6.292	5.580	6.190	6.654	6.554
Valle d'Aosta ^(a)	7.317	-	-	-	-
Lombardia	6.301	6.411	6.100	6.693	6.212
Trentino A.A. ^(a)	8.854	-	-	-	-
Veneto	6.055	5.936	5.606	6.163	6.542
Friuli V.G.	6.967	6.657	6.642	7.042	7.393
Liguria	7.227	6.292	7.380	7.734	7.199
Emilia R.	6.114	5.554	5.883	6.214	6.562
Toscana	6.155	5.255	6.148	6.351	6.497
Umbria	6.144	5.686	5.907	6.370	6.457
Marche	5.889	5.153	5.485	6.008	6.601
Lazio	6.082	5.175	5.972	6.200	6.565
Abruzzo	5.997	5.230	5.848	6.329	6.285
Molise	5.903	5.015	5.946	6.228	6.021
Campania	5.717	4.693	5.516	6.166	6.069
Puglia	5.378	4.361	4.789	5.765	6.183
Basilicata	7.285	6.461	7.149	8.159	7.248
Calabria	6.675	5.591	6.449	7.350	6.897
Sicilia	5.751	4.070	5.421	6.342	6.475
Sardegna	6.539	5.915	6.355	7.227	6.491
Enti Locali					
ITALIA	962	1.641	945	843	747
Piemonte	1.136	2.253	993	1.004	761
Valle d'Aosta ^(a)	-	-	-	-	-
Lombardia	1.319	2.976	1.236	1.197	844
Trentino A.A. ^(a)	2.493	2.529	2.674	2.156	-
Veneto	1.069	2.581	956	867	893
Friuli V.G.	1.309	2.683	1.115	1.185	975
Liguria	1.002	1.991	1.060	1.022	436
Emilia R.	1.367	2.877	1.219	1.103	991
Toscana	1.107	1.687	1.193	1.047	764
Umbria	789	1.578	827	760	385
Marche	839	1.313	867	733	627
Lazio	1.189	2.358	1.076	923	886
Abruzzo	745	969	872	734	532
Molise	847	938	1.236	759	534
Campania	614	726	601	506	649
Puglia	569	777	479	558	561
Basilicata	654	1.022	746	652	424
Calabria	648	576	633	608	715
Sicilia	657	539	638	504	844
Sardegna	784	1.027	956	913	476

Fonte: Elaborazioni MPI – DG SP su dati di fonti contabili: Rendiconto Generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di Conto consuntivo delle province e comuni.

⁷⁵ Si segnala una diversa distribuzione dei diplomati a livello regionale. Mentre nelle Marche e in Basilicata i diplomati superano l'89%, in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna e Lombardia si situano sotto il 70%.

In sintesi: nel 2007, in media, il 76,3% dei 22enni risulta in possesso di un titolo a livello di diploma di maturità (ISCED 3), un valore non lontano dalla media UE 27 (77,8%) e superiore a quello UE15 (74,8%); la quota di 18–24enni con al massimo un titolo ISCED 2 (licenza media) non in formazione al momento dell'indagine sulle forze di lavoro si attesta al 19,3% (6 punti percentuali in meno rispetto al 25,3% del 2000), anche se resta più elevata della media EU27 (14,8%).

Nelle rilevazioni dell'indagine PISA (OCSE), la percentuale di alunni con più di 15 anni che ha scarsa capacità di lettura è pari al 23,9% (media UE: 19,8%) e mostra forti differenziazioni territoriali. L'indicatore *lifelong learning*, che mostra in quale misura la popolazione in età di lavoro (25–64) beneficia di interventi di formazione, per il 2006 è stato pari al 6,1%, una percentuale lontana dalla media europea (EU27: 9,6%) e dal target UE per il 2020 (12,5%) – cfr., per gli interventi di riforma in materia, paragrafo sulla formazione continua–.

La posizione dell'Italia rispetto ai cinque *benchmark* in "Education and Training" – Lisbona 2010 registra un tendenziale miglioramento, anche se permangono evidenti criticità, come riportato nella tabella che segue:

Indicatore	2000			2007				Obiettivo al 2010
	UE (25)*	Italia	UE (25)	UE(27)	Italia	Centro-nord	Mezzo-giorno	
1. Giovani che lasciano prematuramente la scuola: Percentuale della popolazione in età 18–24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	17,3	25,3	15,1	14,8	19,7	15,8	24,9	Non più del 10%
2. Competenze chiave: Percentuale di studenti 15–enni con al più il primo livello di competenza in lettura	**19,4	18,9	**19,8		26,4 (1)	18,2 (1)	37,0 (1)	Una riduzione del 20% rispetto ai valori dell'anno 2000
3. Tasso di scolarizzazione superiore: Percentuale della popolazione in età 20–24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore	76,6	67,3	77,7		75,7	79,7	70,3	Almeno 85%
4. Laureati in matematica, scienze e tecnologia: Numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia in migliaia per 1000 abitanti in età 20–29 anni	10,6	5,7	***13,2		12,2 (1)	14,8 (1)	8,4 (1)	Aumento del 15% rispetto ai valori dell'anno 2000
5. Life-long learning: Percentuale degli adulti in età 25–64 anni che partecipano all'apprendimento permanente	7,8	5,5	10,1		6,2	6,6	5,5	Almeno il 12,5%
Note: * Stima comprendente i Paesi membri dell'Unione a 25 riferita all'anno 2000. ** il dato riguarda i 16 Paesi dell'UE per i quali esistono dati comparabili. *** il dato si riferisce all'anno 2005. (1) dati 2006								
Fonte: Istat, Eurostat, OCSE PISA 2003.								

In definitiva, anche se la dispersione scolastica e formativa resta elevata e presenta quasi 10 punti percentuali in più rispetto al *benchmark* fissato dall'Unione europea per il 2010, l'Italia ha compiuto notevoli progressi negli ultimi 12 anni. Infatti, tra il 1996 e il 2007, l'indicatore è passato dal 31,7% al 19,7% e il progresso effettuato in questi 6 anni è pari a quasi 5 punti percentuali contro il 2,3 della media europea. Questo *trend* in evidente ripresa soprattutto dal 2004, trova riscontro con l'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e formazione fino ai 18 anni, già avviato con la legge 28 marzo 2003 n. 53.

Si segnala, inoltre, che negli ultimi dieci anni si è avuto un trend positivo di ritorno a scuola nell'età adulta tramite iscrizioni alle scuole serali. Il relativo numero è più che raddoppiato: da

46.805 iscritti dell'anno scolastico 1996/97 si passa a circa 95.000 nel 2006/07. L'analisi per tipo di istruzione evidenzia che quasi la totalità degli studenti iscritti ad un corso serale sceglie un indirizzo tecnico o professionale (rispettivamente il 67,1 e il 28,3%) per formalizzare le proprie competenze e poter migliorare la propria posizione lavorativa. Altro elemento interessante è la preferenza a frequentare una scuola statale (84,4%)⁷⁶. Gli studenti dei percorsi serali hanno generalmente un'età superiore ai 20 anni.

5.1.1. Linee di riforma

Le difficoltà del sistema italiano dell'istruzione, evidenziate anche da ricorrenti indagini internazionali, rendono necessario un profondo ripensamento dell'impianto complessivo, attraverso una revisione dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo e operativo, tenuto anche conto di uno scenario tendenziale di decremento della popolazione scolastica.

Gli interventi finalizzati al razionale ed efficace utilizzo delle risorse economiche⁷⁷ – nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica – mirano a realizzare, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle unità scolastiche e il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, una nuova *governance* territoriale dell'istruzione/formazione. Dall'attuazione delle misure di contenimento, si prevedono economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, a 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012⁷⁸. Una quota delle economie di spesa è destinata, nella misura del 30%, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010.

Le misure da attuare ai fini di una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili prevedono:

- a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, l'incremento graduale di un punto percentuale del rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un avvicinamento di tale rapporto agli standard internazionali⁷⁹;
- la revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in modo da conseguire, nel triennio 2009–2011, una riduzione complessiva del 17% del personale impiegato (su un totale di 252.661 unità).

A ciò si accompagna un Piano programmatico che si ispira ai seguenti criteri:

- dimensione territoriale quale ambito di riferimento sia per l'esercizio delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione, sia per la definizione dell'offerta formativa e della rete territoriale di scuole, sia per la gestione del servizio scolastico, secondo criteri che assicurino uno sviluppo coerente ed omogeneo del sistema scolastico sul territorio nazionale;
- trasparenza nelle scelte, con l'individuazione di parametri oggettivi, che consentano di valutare il percorso di riqualificazione della spesa e di progressivo riequilibrio territoriale nell'utilizzo delle risorse;
- integrazione delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali;
- ottimale dimensionamento delle scuole e funzionale previsione di una rete di istituti scolastici realmente rispondente ai bisogni dell'utenza che risiede in aree disagiate, insulari, collinari, montane etc;

⁷⁶ Dalla distribuzione degli iscritti per regione si osserva che essi, in rapporto alla popolazione scolastica in generale, sono superiori alla media nazionale (3,2%) soprattutto in Sardegna (5,1%), Liguria (4,6%) e Puglia (4,2%). In alcuni casi il fenomeno è legato al forte abbandono scolastico.

⁷⁷ Art. 64 D.L. 112/08 conv. L. 133/08, relativo alla riorganizzazione scolastica.

⁷⁸ Viene, inoltre, costituito un comitato di verifica tecnico-finanziaria composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze per monitorare il processo attuativo delle misure ed assicurare la compiuta realizzazione degli obiettivi finanziari previsti.

⁷⁹ Secondo il rapporto OCSE sull'istruzione, infatti, pubblicato nel mese di settembre 2008, riferito ai dati 2006, in Italia il rapporto medio alunni/docente è pari a 18.3 nella scuola primaria (contro il 21.5 della media OCSE) e a 20.9 nella scuola secondaria inferiore (contro il 24.1 della media OCSE).

- sostenibilità per gli studenti del carico orario e della dimensione quantitativa dei piani di studio e razionalizzazione degli indirizzi di studio.

Revisione degli ordinamenti scolastici

Le azioni che si intendono realizzare riguardano:

- riduzione dell'orario nei diversi ordini di studi: nella scuola dell'infanzia vengono mantenuti i due modelli attualmente vigenti: a tempo normale (40 ore) con due docenti e a 25 ore con un solo docente; per la scuola primaria viene introdotto il maestro unico con un orario di 24 ore a settimana e vengono, altresì, mantenuti, a richiesta delle famiglie, i modelli a 27 ore, a 30 ore e a 40 ore "tempo pieno"; nella scuola secondaria di I grado l'orario verrà ridotto da 32 a 29 ore; nella scuola secondaria di II grado l'orario settimanale nei licei sarà di 30 ore, nei licei artistici, musicali e coreutici di 32 ore, negli istituti tecnici e professionali di 32 ore;
- percorsi formativi maggiormente finalizzati al mercato del lavoro e caratterizzati da livelli di apprendimento standard per ogni ciclo di studi.

Riorganizzazione della rete scolastica

Si prevedono interventi volti a superare la frammentazione ancora esistente degli istituti scolastici, nel rispetto delle competenze degli Enti locali⁸⁰, in particolare attraverso la formazione di istituti comprensivi.

Razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole

Attraverso la riforma degli ordinamenti scolastici e un più razionale utilizzo del personale della scuola, è prevista una riduzione complessiva dell'organico, nel triennio 2009/2010 – 2011/2012 pari a 87.400 unità che rappresenta il 10,37% del totale del personale docente (87.400 su 843.000). A tale misura è da aggiungersi la riduzione, nel medesimo triennio, di 44.500 posti di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario che rappresenta il 17% del totale del personale ATA (44.500 su 252.661).

Le azioni che si intendono realizzare riguardano:

- la definizione di nuovi criteri per la formazione delle classi, degli organici e delle classi di concorso per l'insegnamento;
- la programmazione a medio-lungo periodo degli organici;
- il sostegno allo sviluppo dell'istruzione a distanza.

Ulteriori misure a sostegno dell'accesso all'istruzione riguardano:

- l'introduzione di tetti di spesa per il corredo di libri scolastici, insieme all'invito per le Case editrici di produrre testi scolastici in formato digitale, da scaricare da Internet;
- l'introduzione obbligatoria in ogni istituzione scolastica del Patto di corresponsabilità tra scuola e famiglia, finalizzato al reciproco impegno e assunzione di responsabilità nel processo formativo;
- la consegna della Carta dello studente, nata per promuovere tra gli studenti della scuola secondaria superiore e, progressivamente, dell'Università, l'esercizio del diritto allo studio e il più ampio accesso alle attività di carattere culturale, anche in funzione dell'apprendimento informale⁸¹.

⁸⁰. Tenendo conto che la L. 133/08 indica gli Enti locali quali istituzioni competenti in materia di istituzione, soppressione o aggregazione di scuole.

⁸¹ La carta è uno strumento che riconosce lo status di studente e fornisce, di conseguenza, alcune agevolazioni, tra cui accesso gratuito alle aree archeologiche, ai complessi monumentali e ai siti Unesco; agevolazioni per i trasporti pubblici, con particolare riferimento alle tratte interessate dal pendolarismo studentesco; biglietti ridotti per l'ingresso a cinema e teatro; sconti sui libri).

Al quadro di rinnovamento si aggiunge la costruzione e implementazione di un sistema nazionale di valutazione basato sugli apprendimenti, che prevede una rilevazione censuaria degli apprendimenti e competenze dall'a.s. 2008–2009⁸².

In continuità con i provvedimenti di riforma adottati negli anni precedenti, Il Governo ha previsto l'assolvimento dell'obbligo scolastico "finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18° anno di età" ⁸³, oltre che nei percorsi scolastici, in quelli di istruzione e formazione professionale, anche sperimentali⁸⁴. Con ciò vengono portati a sistema i percorsi sperimentali triennali⁸⁵, che hanno usufruito, oltre al FSE e a risorse stanziare sui singoli bilanci regionali, di un finanziamento statale pari a circa 200 milioni di euro l'anno, cui si sono aggiunti circa 40 milioni di euro nel 2007 e nel 2008 stanziati *ad hoc*. Le amministrazioni centrali e le Regioni si sono impegnate a definire, entro il 2008, il Repertorio nazionale delle figure professionali e i relativi standard formativi minimi. Si intendono, inoltre, confermare gli interventi promossi negli anni precedenti, quali:

- l'alternanza scuola lavoro, quale "opzione formativa" e quale "modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo", sia nel sistema dell'istruzione sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, "per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro";
- la riorganizzazione del sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)⁸⁶ che costituisce una misura volta a potenziare la formazione post secondaria non accademica. La valorizzazione della filiera tecnico-professionale beneficia anche del contributo dei Poli formativi attivati dalle Regioni volti a far acquisire le competenze necessarie allo sviluppo economico locale ⁸⁷;
- la riorganizzazione dell'istruzione tecnica e professionale di Stato, sul versante della scuola secondaria superiore;
- l'obbligo di recupero delle insufficienze formative entro l'anno scolastico.

5.1.2. Interventi della politica di coesione

Con riguardo alla politica di coesione, nell'ambito del QSN 2007–2013, la strategia operativa dei Programmi Nazionali per l'Istruzione 2007–2013 è fondata su due obiettivi principali:

- più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti;
- l'ulteriore riduzione della dispersione scolastica e la maggiore attrattività della scuola⁸⁸, valorizzando il ruolo della scuola di motore per l'inclusione sociale, nonché il collegamento delle scuole con il loro territorio.

Verrà valorizzata l'esperienza del Programma 2000 – 2006 per la Scuola, che ha coinvolto oltre l'80% degli istituti del Sud e più di 1 milione di persone:

- 360.000 persone, tra studenti, genitori e insegnanti hanno partecipato a progetti contro l'abbandono scolastico;
- 108.000 studenti hanno partecipato a corsi di informatica e 130.000 a stage aziendali;

⁸² Si è sperimentata per la prima volta nel 2008, a conclusione degli esami di stato della scuola media (conclusione del primo ciclo di istruzione secondaria), una prova a carattere nazionale per l'accertamento dei livelli generali e specifici di apprendimento delle competenze di base di italiano e matematica. E' in discussione la possibilità di estendere tale tipo di prova anche alla lingua inglese dal 2009.

⁸³ Art. 1, comma 622 della L. 27 dicembre 2006 n. 296.

⁸⁴ Art. 64, comma 4 bis del d.l. n. 112/08, conv. nella l. n. 133/08.

⁸⁵ Tali percorsi rappresentano ad oggi l'offerta formativa di maggior consistenza rivolta ai ragazzi dai 14 ai 18 anni, che ha sinora coinvolto oltre 130.000 giovani.

⁸⁶ cfr. dPCM del 25 gennaio 2008, contenente le "linee guida" per l'attuazione della riorganizzazione.

⁸⁷ I 123 Poli formativi (dato 2007), costituiti tra gli istituti tecnici e professionali, le strutture della formazione professionale accreditate, le Università e le imprese hanno integrato sul territorio l'offerta di istruzione con quella di formazione professionale in base ai fabbisogni del sistema produttivo.

⁸⁸ Ad esempio attraverso laboratori per l'apprendimento delle competenze chiave, dotazioni tecnologiche, interventi per la qualità e la fruibilità delle strutture, luoghi attrezzati per la didattica e strutture per rendere le scuole aperte a docenti e allievi anche in momenti extra curriculari, ambienti per la formazione degli insegnanti.

- quasi il 60% dei docenti e 130.000 adulti sono stati formati;
- è stato portato a 10 il numero di studenti per PC e sono stati realizzati o rinnovati i laboratori.

Questi significativi risultati indicano che le iniziative hanno colto fabbisogni reali. Il loro rilievo suggerisce di dare a questa linea di intervento un ruolo primario nei prossimi anni, affrontando con decisione il tema della qualità dell'apprendimento e dell'effettivo raggiungimento di competenze. Il QSN 2007–2013 ha incluso l'istruzione tra gli "Obiettivi di servizio" alla cittadinanza, considerati essenziali per lo sviluppo del Mezzogiorno, assieme alla gestione dell'acqua e dei rifiuti ed ai servizi di cura. Al conseguimento di tali obiettivi è correlato un sistema di premialità con una verifica della situazione al 2009 ed al 2013⁸⁹. In questo quadro, i Programmi per l'istruzione 2007 – 2013 contribuiscono all'impegno dell'Italia a ridurre il tasso degli *early school leavers* al 10% ed alla riduzione della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura, secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE, dal 35% al 20% e in matematica dal 48% al 21%.

Nel contesto dell'assetto costituzionale italiano che prevede, in tema di istruzione, la competenza concorrente Stato e Regioni nonché la competenza esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale, va sottolineato il notevole impegno delle amministrazioni regionali in ordine al rafforzamento del sistema di istruzione e formazione per elevarne la qualità nonché nella promozione di interventi per garantire un titolo o una qualifica ad una numero quanto più ampio possibile di soggetti. Dal punto di vista delle risorse regionali, complessivamente, per il periodo 2007–2013, le Regioni hanno programmato quasi 964 mln di euro comprensivi della quota FSE e del relativo cofinanziamento, "allo scopo di elaborare e attuare riforme dei sistemi di istruzione e di formazione per sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e formazione più pertinenti al mercato del lavoro", pari a oltre il 7% dell'investimento totale dei PO delle Regioni e PA. A questi si aggiungono oltre 1.368 milioni di euro volti a realizzare misure per l'aumento della partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente anche attraverso la riduzione dell'abbandono scolastico, il contrasto alla segregazione di genere su specifiche aree tematiche, l'aumento dell'accesso alla istruzione e formazione iniziale, migliorandone la qualità.

Al raggiungimento degli obiettivi di servizio sopra descritti concorrono anche le Regioni, tramite azioni cofinanziate in particolare dal FSE, attraverso gli interventi dell'asse capitale umano dei POR, che mira proprio alla qualificazione del sistema di istruzione e formazione per elevare il livello di competenze della popolazione e ridurre, soprattutto nelle aree dell'obiettivo Convergenza, il fenomeno della dispersione scolastica.

La priorità in questione è stata declinata in maniera diversa nelle due aree Convergenza e Competitività alla luce delle differenti possibilità di intervento offerte dal Regolamento FSE.

Nelle Regioni Competitività le iniziative sono concentrate prevalentemente su *target* più esposti al rischio di dispersione, quali per esempio gli immigrati. Nelle Regioni Convergenza è previsto un obiettivo specifico dedicato e sono programmate iniziative complementari a quelle nazionali attuate attraverso specifici PO90. In tali aree, contribuiscono anche gli interventi del FESR per l'istruzione, l'inclusione sociale e lo sviluppo urbano. In una logica di complementarità con le iniziative sostenute dai Programmi nazionali, inoltre, anche le Regioni hanno in corso di attuazione molteplici interventi volti, per un verso, alla costruzione del sistema per il riconoscimento, la certificabilità e trasferibilità/spendibilità delle competenze, e, per l'altro, ad innalzare la qualità dei servizi erogati (in particolare, in tutti i PO FSE è previsto un indicatore diretto a monitorare il numero di azioni di sistema che prevedono la certificazione delle competenze).

5.1.3. Formazione continua

Le iniziative di formazione dirette ai lavoratori occupati (formazione continua) rappresentano una parte fondamentale della strategia italiana di *lifelong learning*. L'impegno del Governo per il

⁸⁹ Si veda il Rapporto di attuazione 2007 al PICO.

⁹⁰ Si punta così a migliorare la qualità del sistema scolastico intervenendo sia sui docenti, al fine di elevarne le competenze, sia sugli studenti attraverso azioni formative per il conseguimento da parte dei giovani di un diploma o di una qualifica di istruzione e formazione professionale. Sono altresì programmati interventi mirati in favore di giovani usciti precocemente dal sistema educativo, tarati sulla base delle caratteristiche ed esigenze di questo specifico *target*.

rafforzamento del sistema prosegue valorizzando adeguatamente la *governance*⁹¹ a livello settoriale e territoriale. Gli strumenti finanziari che alimentano il sistema, in una logica di integrazione, sono i Fondi paritetici interprofessionali, il FSE e i trasferimenti annuali dallo Stato alle Regioni.

I Fondi Paritetici Interprofessionali gestiscono un flusso di risorse stimato tra 360 e 400 milioni di euro l'anno dedicati al sostegno dei Piani formativi proposti dalle imprese loro aderenti. Al luglio 2008 aderivano ai Fondi circa 482.000 imprese per un totale di 6,2 milioni di lavoratori. Le attività formative così finanziate hanno coinvolto, dal gennaio 2004 al 30 giugno 2007, 580mila lavoratori e circa 30.000 imprese. Si può stimare che il volume di attività totale al 30 giugno 2008 sia giunto a circa 6.800 piani formativi con il coinvolgimento di 40mila imprese e 850mila lavoratori.

Complessivamente le risorse FSE ammontano a circa 2.1 MLD euro, che, se considerati annualmente, costituiscono una fonte finanziaria pressoché equivalente alla dotazione dei Fondi paritetici interprofessionali. Circa un terzo di queste risorse è destinato all'adozione di modalità organizzative volte all'aumento della produttività e della qualità del lavoro, alle politiche di anticipazione dei cambiamenti e alla realizzazione di servizi specifici per fronteggiare le ristrutturazioni.

Le principali misure per la qualità dell'offerta formativa

Il miglioramento della qualità dell'offerta formativa viene perseguito attraverso:

– l'accreditamento delle strutture formative. Stato e Regioni garantiscono la qualità dell'offerta formativa finanziata con risorse pubbliche. La Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008 ha fissato gli standard minimi nazionali delle strutture. Le Regioni, attraverso i PO FSE 2007-2013 si sono impegnate a sostenere il perfezionamento del Sistema secondo una tempistica precisa concordata con la Commissione Europea. E' stata, peraltro, applicata, in via sperimentale, in alcuni dei principali enti di formazione professionale, la Guida italiana per l'autovalutazione delle strutture scolastiche e formative;

– la valutazione degli apprendimenti nel sistema della formazione professionale. Vengono sperimentati i metodi dell'indagine OCSE PISA nella formazione professionale assumendo come indicatore d'impatto i risultati conseguiti dagli allievi⁹²;

– le reti a livello nazionale ed europeo attraverso il lavoro del Reference Point italiano per la qualità⁹³;

– la definizione di standard professionali, formativi e di riconoscimento e certificazione delle competenze. La costruzione di un quadro di riferimento nazionale costituisce un asse prioritario dei Programmi Operativi Nazionali (PON)⁹⁴ nonché della programmazione FSE 2007-2013. In tale contesto, si segnala la sperimentazione avviata dalle Regioni e finalizzata al rilascio del Libretto Formativo del cittadino;

– l'Analisi e anticipazione dei fabbisogni professionali e occupazionali a sostegno della programmazione degli interventi in tema di lifelong learning.

⁹¹ All'Accordo Tripartito tra MLSPS, Regioni e Parti Sociali del 17 aprile 2007 hanno fatto seguito accordi a livello regionale. In questo quadro va segnalata l'attività dell'Osservatorio nazionale per la formazione continua.

⁹² Tra il 2005 e il 2006 gli allievi della FP sono stati sottoposti a 3 test (sulle abilità matematiche, sulle abilità linguistiche e una autovalutazione delle competenze strategiche) elaborati sulla base degli standard formativi minimi delle competenze di base nei percorsi triennali.

⁹³ Il Reference point, costituito nel 2006, fornisce informazioni ai principali stakeholders nazionali relativamente alle attività della Rete Europea per la qualità dell'istruzione e formazione professionale; offre supporto attivo per lo sviluppo del programma della Rete e promuove l'uso di metodologie a garanzia e per lo sviluppo della qualità.

⁹⁴ Il Tavolo tecnico attivato nel settembre 2006 dal MLPS, a cui partecipano MPI, MIUR, Coordinamento delle Regioni e Parti sociali, prosegue la sua attività di elaborazione di un primo impianto di standard minimi professionali nazionali, e costituisce riferimento unitario per i diversi sistemi territoriali per la progettazione dell'offerta formativa, per la certificazione delle competenze, in coerenza con il quadro europeo delle qualifiche, per le azioni e per i servizi di orientamento e di incrocio domanda-offerta di lavoro. L'obiettivo è la definizione entro il giugno 2010 di un quadro nazionale delle qualificazioni, in coerenza con quello europeo. Il tavolo ha esteso la sperimentazione della metodologia ai settori del turismo e della metalmeccanica. E' stato avviato il gruppo di lavoro con gli esperti delle parti sociali.

Nell'ambito della Programmazione del FSE viene declinato, quale obiettivo specifico, l'educazione all'imprenditorialità e la formazione imprenditoriale. Particolare attenzione, dunque, è dedicata alla promozione del lavoro autonomo e alla creazione di impresa incentivando specifici *target* (popolazione giovanile, donne e immigrati) e valorizzando settori strategici per le economie regionali. Iniziative formative, incentivi economici e consulenze sono gli strumenti previsti per raggiungere tale obiettivo⁹⁵. Una particolare filiera di interventi è destinata alle PMI con la finalità di introdurre all'interno delle aziende innovazioni di processo e di prodotto attraverso percorsi formativi diretti ai titolari e ai manager.

Uno degli strumenti utilizzati nelle iniziative di formazione continua è rappresentato dall'attuazione della L. 236/93 che prevede la formazione a domanda individuale (il *voucher* formativo). Le categorie privilegiate per la concessione dei *voucher* sono i lavoratori: coinvolti in processi di mobilità, collocati in cassa integrazione straordinaria, con contratti di lavoro cosiddetti "atipici", con età superiore ai 45 anni, in possesso del solo titolo dell'obbligo. Le risorse stanziare e trasferite alle Regioni ammontano a 207,5 milioni di euro (annualità 2006 e 2007).

5.2. *Formazione e inserimento dei giovani nel mercato del lavoro*

La scuola italiana è ancora caratterizzata dalla separazione della teoria dalla pratica, del sapere dal saper fare. D'altra parte, il sistema produttivo italiano ha difficoltà ad incorporare e produrre conoscenza: prevale ancora la richiesta di assunzioni di basse qualifiche, sono insufficienti gli investimenti in ricerca e innovazione. L'obiettivo del Governo è quello di intervenire sugli interessi strategici della scuola e dell'impresa: per la scuola si tratta di essere percepita come risorsa e fattore di sviluppo del territorio; per l'impresa si tratta di diventare impresa formatrice, la cui funzione non si esaurisce nel cosiddetto *learning by doing*, cioè nell'apprendimento tramite il solo fare, ma si estende all'investimento formativo. Il Governo intende intervenire in modo radicale sulla formazione con un Piano straordinario che ponga al centro dell'attenzione i fabbisogni formativi del sistema produttivo. Un punto decisivo, infatti, è la programmazione formativa basata sull'analisi dei fabbisogni di figure professionali e competenze⁹⁶.

Sul versante del collegamento tra istruzione e mondo del lavoro va evidenziato il ruolo dell'apprendistato, che consente l'accesso di molti giovani al mercato del lavoro, la cui riforma, attuata dal Governo nel primo provvedimento in materia di lavoro, sottolinea il ruolo dell'impresa come agenzia formativa. L'apprendistato è stato oggetto di un'intensa attività legislativa da parte delle Regioni che ne hanno disciplinato gli aspetti formativi⁹⁷.

Sempre in tema di apprendistato ma con riferimento alla tipologia "alta formazione"⁹⁸, è stata avviata da parte delle Regioni un'importante sperimentazione⁹⁹. I datori di lavoro hanno ora la possibilità di attuare convenzioni con le università al fine di meglio integrare programmi formativi e domanda di lavoro del sistema economico territoriale. All'apprendistato per i percorsi di alta formazione possono accedere i soggetti, di età compresa tra i 18 e i 24 anni, oltre che per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, universitario o dell'alta formazione, anche per i dottorati di ricerca. Nei POR FSE 2007–2013 si prevedono sia iniziative dirette all'innalzamento della qualità della formazione impartita sia modalità individualizzate per l'accesso alla formazione (es. formazione personalizzata erogata con i *voucher*) nell'ambito della priorità Adattabilità in modo trasversale.

Best practice : "Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione"

La materia dell'apprendistato è regolata dal decreto legislativo n. 276/2003. L'art. 50 individua tre tipologie di apprendistato: l'apprendistato professionalizzante (quello quantitativamente più importante), l'apprendistato in regime di obbligo formativo per i giovani under 18 e l'apprendistato

⁹⁵ cui peraltro è associato nei POR un indicatore specifico diretto a misurare il tasso di incidenza degli interventi finalizzati al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.

⁹⁶ L'ISFOL sta portando avanti un progetto cofinanziato dal FSE sull'analisi dei fabbisogni professionali a breve e medio termine.

⁹⁷ Quattordici Regioni hanno approvato leggi di disciplina dell'apprendistato professionalizzante.

⁹⁸ Art. 50 d.lgs. n. 276/2003, cit.

⁹⁹ La sperimentazione promossa e avviata dal Ministero per il lavoro, la salute e le politiche sociali con risorse del FSE del PON obiettivo 3, concordata e gestita dalle Regioni, è in fase di conclusione.

in alta formazione. Quest'ultima tipologia appare di particolare interesse in quanto canale per l'acquisizione di titoli di studio rilasciati dal sistema universitario. L'apprendistato in alta formazione offre, infatti, l'opportunità ai giovani, già in possesso di un diploma, di un inserimento nel mondo del lavoro nell'ambito di un progetto che prevede il conseguimento di una laurea o di un master di primo o secondo livello. Lo strumento si rivela idoneo a fornire sia risposte di alta formazione per i giovani che sono già in possesso di competenze superiori a quelle di base, sia la contemporanea acquisizione di ulteriori elevate competenze professionali e *skills* in risposta alle esigenze del mercato del lavoro. Il 30 giugno 2008 si è concluso il progetto pilota sull'Alto Apprendistato iniziato nel 2004 per la sperimentazione di percorsi di laurea e/o master universitari. La sperimentazione avviata dal Ministero del Lavoro con la collaborazione delle Regioni (Lombardia, Liguria, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria Lazio nonché con la P.A. di Bolzano) ha riguardato la definizione di singoli progetti a livello dei territori regionali tra tutti i soggetti coinvolti quali le amministrazioni provinciali, le università e le parti sociali. Questo ha consentito la realizzazione di interventi concreti e corrispondenti alle reali esigenze espresse dalle aziende del territorio, tenuto anche conto delle differenze esistenti tra i sistemi produttivi delle Regioni italiane; dal Piemonte, con la presenza delle grandi industrie, all'Umbria, con un tessuto produttivo costituito da micro imprese. La sperimentazione ha espresso preziose collaborazioni tra le imprese e le Università, fruttuose anche allo scopo di innescare sinergie in grado di incentivare la ricerca e il trasferimento di innovazione nel sistema produttivo dei territori e del Paese. Dai primi dati emerge che il numero di apprendisti che hanno partecipato alla sperimentazione supera le 1.000 unità. I master sono stati il percorso maggiormente preferito, in particolare quelli di primo livello, e hanno coinvolto il 60% del totale dei partecipanti. Dai primi risultati emerge l'attivazione di 65 corsi *ad hoc* per gli apprendisti, dei quali 56 finalizzati all'acquisizione di titoli di master universitario, oltre a circa 40 inserimenti di apprendisti in corsi già disponibili nell'offerta formativa delle istituzioni universitarie coinvolte. I dati evidenziano il conseguito dei titoli con voti molto alti, da una media del 101.7 per la laurea a una media del 105.2 per i master di secondo livello. Il tempo medio di attesa dopo la laurea per l'inserimento nel mercato del lavoro si riduce a un anno per i master di secondo livello a fronte di una media pari a 1,3 anni. Allo stato attuale alcune Regioni, come il Veneto e il Piemonte, hanno proceduto a recepire lo strumento "apprendistato alto" all'interno dei dispositivi regionali per la formazione, come anche la Provincia autonoma di Bolzano. Questo segna il successo dell'azione avviata che dalla fase sperimentale di progetto pilota diviene strumento messo a sistema sul territorio per rispondere adeguatamente alle maggiori competenze del capitale umano richieste dal mercato del lavoro. E' prevista una seconda fase di sperimentazione nelle Regioni del Sud. I progetti realizzati con questa tipologia di Apprendistato sono stati individuati e metodologicamente valutati quali buone pratiche e inseriti nel Catalogo nazionale delle buone pratiche del fondo sociale europeo consultabile all'indirizzo internet www.buonepratichefse.it

5.3. Politiche del lavoro

Il Libro verde sul futuro del modello sociale, pubblicato nel luglio scorso, sul quale è attualmente aperta una consultazione pubblica, sottolinea che l'obiettivo dell'Italia è quello di creare un *welfare* delle opportunità che assicuri le necessarie tutele ma che preveda anche responsabilità e comportamenti attivi per i soggetti che ne beneficiano. La tesi di fondo è che il modello meramente risarcitorio non risulta più adeguato né sostenibile: occorre costruire un *welfare* ben più complesso e impegnativo, che ponga l'accento sull'anticipazione dei fabbisogni e sulla prevenzione lungo tutto l'arco della vita della persona, che concorra a migliorare la qualità della vita dei singoli e a realizzare una società allo stesso tempo attiva e inclusiva.

La sfida progettuale e culturale attraverso la quale l'Italia intende riformare il modello di *welfare* passa attraverso la considerazione della persona nella sua integralità e nelle sue proiezioni relazionali, per incentivare comportamenti e stili di vita responsabili, condotte utili a sé e agli altri e rafforzarne l'autosufficienza prevenendo eventuali fattori che possano diminuirla, con una offerta personalizzata e differenziata.

La tesi intorno alla quale prenderanno forma le iniziative istituzionali del prossimo triennio è che una società attiva è insieme più competitiva, perché caratterizzata da un'alta dotazione di capitale umano, ma anche più giusta e inclusiva, perché capace di connettersi e costruire solide relazioni sociali. È una comunità che, a partire dal nucleo vitale e primario della famiglia, sa stare insieme e crescere investendo sui più giovani e sul futuro.

Il Governo intende declinare integralmente questi principi, peraltro già presenti nella legge Biagi del 2003 e nelle norme di attuazione. E', infatti, programmato l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, contratto di apprendistato e riordino degli incentivi.

Occorre altresì considerare gli interventi regionali in tema di flessibilità e sicurezza del lavoro. Essi si dispiegano lungo diverse linee e sono finalizzati in particolare: all'attivazione di interventi nell'area del lavoro flessibile, nell'ambito del sistema regionale dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento alle competenze professionali dei lavoratori atipici; alla stabilizzazione occupazionale e alla promozione della regolarità del lavoro. In tale contesto, si prevede, altresì, l'introduzione di forme basilari di tutela quali: sostegno all'attivazione di forme previdenziali integrative; promozione di strumenti che facilitino l'accesso al credito presso il sistema bancario; concessione di assegni formativi (*voucher*).

La prima fase della legislatura in corso è stata caratterizzata dalla semplificazione. L'abrogazione della norma sulle dimissioni volontarie, l'introduzione di un libro presenze semplificato al posto del libro matricola e del libro paga sono, infatti, misure generali di semplificazione che si affiancano all'obbligo della comunicazione preventiva per i datori di lavoro nei casi in cui procedono ad assunzioni di personale o debbono notificare la cessazione, la proroga o la trasformazione di un rapporto di lavoro. Il sistema, a regime, dovrebbe garantire la trasparenza del mercato del lavoro offrendo un'informazione tempestiva sulle tendenze in atto.

Il Governo, nel suo primo provvedimento in materia di lavoro¹⁰⁰, ha incentrato l'attenzione su alcune tipologie contrattuali: l'apprendistato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro a chiamata (*job on call*) ed il lavoro accessorio, con l'obiettivo privilegiato di incoraggiare la domanda di lavoro, e di creare, al contempo, le condizioni convenienti per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari. La previsione di clausole elastiche e flessibili nel lavoro a tempo parziale, oggetto di dialogo con le parti sociali, punterà a favorire l'adattabilità di questa tipologia contrattuale alle mutevoli esigenze del processo produttivo, anche al fine di favorire la conciliazione tra il lavoro e le esigenze familiari, con particolare riferimento al lavoro femminile. L'elevazione del tasso di occupazione femminile, infatti, costituisce una priorità nazionale accanto alle politiche indirizzate a promuovere la natalità; di qui la rilevanza attribuita al potenziamento dei servizi di cura all'infanzia (cfr. *infra*)

Il Governo è convinto che in un'economia sempre più terziarizzata tipologie contrattuali come il *job on call*, appena reintrodotta nella legislazione, rispondono a specifiche ma diffuse esigenze della domanda e dell'offerta di lavoro. Allo stesso modo, l'utilizzo di *voucher* prepagati, un meccanismo semplice già testato con successo in altri Paesi dell'Unione europea, dovrebbe consentire di regolarizzare lo svolgimento di molte prestazioni di lavoro occasionali garantendo trasparenza del mercato del lavoro nonché coperture previdenziali e assicurative.

Muovendo sulla stessa linea, il Governo ha provveduto a semplificare il contratto di apprendistato, il più importante canale di accesso al lavoro per i giovani, sottolineando, da un lato, il contributo della formazione aziendale e, dall'altro, attribuendo alle parti sociali un ruolo chiave nella regolazione anche attraverso la valorizzazione dell'esperienza già avviata con i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (cfr. *infra*).

Il Governo italiano si riconosce nei principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione. Le decisioni prese a seguito dell'intesa del 2007 tra Governo e parti sociali migliorano il quadro delle tutele economiche in caso di disoccupazione e bilanciano l'impegno sul versante della flessibilità nell'interesse dei lavoratori e delle imprese. L'esercizio delle deleghe legislative previste dalla L. 247/07 sarà funzionale al perseguimento del disegno riformatore. Particolare attenzione sarà dedicata: 1) alla valorizzazione del ruolo chiave della formazione e alla sua maggiore finalizzazione alle specifiche esigenze del mercato del lavoro 2) alla riforma organica del sistema degli *unemployment benefits*, con riguardo al livello delle indennità e al loro profilo temporale, valorizzando il ruolo delle parti sociali; 3) al ruolo dei servizi per l'impiego pubblici e privati, con particolare riferimento alla rete di collegamento dei centri per l'impiego.

Nell'attuazione dei principi di *flexicurity* grande attenzione viene riservata alle concrete opportunità di (re)impiego esistenti sul territorio che condizionano il successo delle *policies* ed al ruolo degli *stakeholders* (attori istituzionali e parti sociali a livello locale) anche tenendo conto

¹⁰⁰ D.L. 112/08 convertito nella L. 133/08.

dell'esperienza maturata con il Programma PARI¹⁰¹. In considerazione dell'insufficiente dinamica dei salari e della bassa produttività che caratterizzano l'Italia nel periodo più recente, il Governo ha avviato una sperimentazione semestrale della detassazione dei premi e degli straordinari che si aggiunge alla decontribuzione degli elementi variabili della retribuzione introdotta dalla legge finanziaria per il 2008 (L. 247/07). Per promuovere in maniera adeguata la produttività il Governo garantisce il necessario supporto all'autonoma iniziativa delle parti sociali in materia di riforma della contrattazione collettiva. Su questo tema le parti sociali stanno discutendo in queste settimane ed hanno raggiunto già un primo accordo.

Riportiamo a seguire i risultati del monitoraggio per le politiche del lavoro 2001–2006. Per il 2007, i dati sono di un ordine di grandezza comparabile: i risultati definitivi del monitoraggio non sono ancora disponibili.

Nel 2006 la spesa complessiva per le politiche del lavoro ammonta, secondo i dati di consuntivo, a circa 16,4 miliardi di euro, risultando in lieve diminuzione rispetto al 2005 per effetto della riduzione della quota percentuale di spesa destinata alle politiche attive (comprensive di incentivi) che passano in un anno da 6,9 a 6,4 miliardi di euro e dell'aumento della spesa per le misure di sostegno del reddito che da 9,8 raggiungono quasi 10 miliardi di euro. E' possibile inoltre osservare, a partire dal 2004, l'ampliamento del peso delle politiche passive rispetto a quello delle politiche attive.

Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento delle spese per le politiche "passive", è opportuno considerare, con riferimento alla crescita dell'occupazione degli ultimi anni ed in particolare alla crescita del lavoro flessibile, l'aumentata maturazione dei diritti relativi al sostegno del reddito che ne sono derivati. In aggiunta vanno inseriti anche fattori strettamente legati alla congiuntura economica, in particolare all'andamento del settore industriale come l'aumento del ricorso alle misure di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (cresciuta nel 2006 del 30% rispetto all'anno precedente).

Spese per politiche del lavoro – dati in migliaia di euro – anni 2001–2006							
class.							
LMP	Misure	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0	SPI: spese per il personale dipendente	n.d.	n.d.	n.d.	304.000	309.000	321.000
0	SPI: spese generali (FSE e Min. Lavoro)	97.692	138.135	218.745	212.943	129.747	111.029
1	Orientamento, consulenza, inform. (FSE)	8.383	23.381	66.565	87.706	109.574	86.653
2	Formazione professionale	260.618	463.074	1.028.663	855.476	650.442	636.534
2	Contratti a causa mista	2.419.821	2.491.028	2.521.733	2.338.436	2.242.614	1.946.109
4	Incentivi alle assunzioni	3.290.392	4.996.754	4.246.126	2.868.647	2.474.285	2.356.558
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti lavoro	462.576	506.672	616.368	574.939	589.188	603.713
4	Incentivi al mantenimento dell'occupazione	169.777	38.353	8.555	8.266	6.669	9.145
–	Sgravi a carattere territoriale	407.403	114.304	27.222	31.519	52.788	30.272
5	Incentivi per i disabili	74.554	77.213	87.174	87.659	94.622	32.493
6	Creazione diretta di posti di lavoro	556.861	450.207	388.050	155.127	145.068	129.210
7	Incentivi all'autoimpiego	834.668	331.897	675.798	745.269	737.993	629.122
	Totale misure (ex politiche attive) (2–7)	8.476.670	9.469.502	9.599.690	7.665.337	6.993.669	6.373.156
8	Trattamenti di disoccupazione	6.498.032	6.844.896	6.895.191	8.306.416	9.560.552	9.596.535
9	Pensionamenti anticipati	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432
	Totale supporto (ex politiche passive) (8–9)	7.229.942	7.405.116	7.378.554	8.669.394	9.849.205	9.994.967
	Totale misure e supporto (ex politiche attive e passive) (2–9)	15.706.612	16.874.618	16.978.244	16.334.731	16.842.874	16.368.122

5.4. Lotta al lavoro sommerso

Gli interventi finalizzati alla emersione del lavoro sommerso ed irregolare rappresentano da tempo una delle priorità italiane unitamente agli interventi a tutela delle condizioni di lavoro, sia sotto il profilo economico che contributivo. Il Governo ritiene che un'azione incisiva su questo versante riduca i rischi di dumping sociale e gli effetti distorsivi sulla libera concorrenza fra le imprese. La distinzione è tra misure "preventive" e misure "sanzionatorie". Tra le prime rientrano:

¹⁰¹ Il programma PARI, varato nel 2005 e gestito dall'agenzia tecnica Italia Lavoro, sperimenta l'integrazione tra strumenti di sostegno economico e politiche attive (modello *welfare to work*) offrendo interventi differenziati in relazione alla tipologia di utenza e alle caratteristiche del territorio. Il programma cura anche gli aspetti della *governance*, particolarmente rilevanti in un Paese come l'Italia e il trasferimento di *know how* agli operatori dei centri per l'impiego;

- l'obbligo di effettuare la comunicazione di assunzione il giorno antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro, indipendentemente dalla natura del contratto, sia per i datori di lavoro privati che per quelli pubblici¹⁰²;
- la necessità per le aziende di dotarsi del documento che attesta la regolarità dei contributi previdenziali e assicurativi (DURC)¹⁰³ nel caso intendano usufruire di benefici normativi e contributivi;
- la reintroduzione del lavoro intermittente o a chiamata (*job on call*). Tale tipologia contrattuale che consente una particolare flessibilità di utilizzo di lavoratori in determinati giorni della settimana e periodi dell'anno può contribuire a ridurre il lavoro irregolare, in particolare nei settori del turismo, del commercio, dei pubblici esercizi¹⁰⁴;
- la revisione del lavoro accessorio¹⁰⁵ che consente di regolarizzare quegli ambiti in cui è frequente il ricorso al lavoro irregolare: imprese familiari, lavori domestici, giardinaggio, insegnamento privato supplementare, manifestazioni sportive e culturali, attività svolte durante il periodo delle vacanze scolastiche da giovani under 25 regolarmente iscritti all'università e per tutte le attività agricole stagionali;
- la cumulabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2009, di tutte le pensioni dirette di anzianità con i redditi da lavoro dipendente ed autonomo¹⁰⁶;
- la detassazione sperimentale delle remunerazioni per prestazioni di lavoro straordinario e per premi di produttività, relative al 2° semestre 2008. Per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno un reddito lordo fino a 30mila euro è prevista l'applicazione di un'aliquota del 10% con un massimale di 3mila euro¹⁰⁷. Questa agevolazione si aggiunge alla decontribuzione degli elementi variabili della retribuzione introdotta in via sperimentale nel 2007 per il periodo 2008-2010¹⁰⁸.

Le misure di carattere "sanzionatorio" riguardano la quintuplicazione delle sanzioni amministrative previste per la violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e la modifica della "maxisanzione" per lavoro nero¹⁰⁹. Nel caso in cui si riscontri l'impiego di personale irregolare in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è prevista anche la sospensione dell'attività imprenditoriale¹¹⁰. L'intensificazione dell'attività ispettiva ha già prodotto significativi risultati sia sotto il profilo occupazionale che in termini di recupero contributivo. Tra l'agosto 2006 e il 31 dicembre 2007, nel solo settore dell'edilizia, sono stati ispezionati 37.129 cantieri. Delle 58.330 aziende operative nei cantieri stessi il 57% sono risultate irregolari. Il provvedimento di sospensione ha interessato 3.052 aziende di cui 3.013 hanno impiegato circa il 63% di lavoratori irregolari rispetto al totale dei lavoratori occupati. I controlli hanno evidenziato la presenza di oltre 206.000 soggetti non iscritti all'INAIL di cui 91.161 italiani e 115.060 stranieri (es. 69.759 romeni, 9.655 albanesi)¹¹¹.

La lotta al lavoro irregolare rappresenta una delle priorità strategiche anche per le amministrazioni territoriali. Alcune Regioni (Regione Lazio, Liguria, Puglia) hanno approvato leggi specifiche sul lavoro irregolare; altre Regioni hanno adottato misure in materia all'interno delle leggi regionali sul mercato del lavoro¹¹². Nell'ambito della programmazione FSE 2007-2013 le

¹⁰² Con la conseguente impossibilità di regolarizzare successivamente alle verifiche ispettive (Art. 40, comma 2, D.L. 112/08 conv. L.133/08).

¹⁰³ Art. 5 d.M. 24/10/07, in applicazione dell'art.1, comma 1176 della L. 296/06 (finanziaria 2007).

¹⁰⁴ Art. 39 comma 10, d.l. n. 112/08 cit..

¹⁰⁵ art. 22 del d.l. n. 112 del 2008 cit.

¹⁰⁶ Art. 19 d.l. n. 112/08 cit.

¹⁰⁷ I dipendenti pubblici, ora esclusi, dovrebbero rientrare nel campo di applicazione quando la norma sarà a regime (Art. 2 D.L. 93/08, conv. nella L. 126/08).

¹⁰⁸ cfr. L. 247/07 (art. 1, comma 67).

¹⁰⁹ Art. 36 bis del D.L. 223/06, n. conv. nella L. 248/06.

¹¹⁰ Art. 14 del D.Lgs. 81/08 n. e successive modifiche ed integrazioni. La misura era già prevista per il settore edile dall' art. 36 bis d.l. 223/06 citato e, per le altre attività imprenditoriali, dall'art. 5 della L. n. 123/2007.

¹¹¹ Nello stesso periodo vi sono stati 1.160 provvedimenti di sospensione che hanno riguardato altri ambiti merceologici. Complessivamente le aziende "sospese" hanno impiegato circa il 52% di lavoratori in nero (n. 2.984) rispetto al numero complessivo di personale impiegato (n. 5.764).

¹¹² In particolare sono state adottate le seguenti misure:

Regioni hanno posto particolare attenzione al tema immigrati – lavoro irregolare. L'obiettivo quantificato per l'aggregato Mezzogiorno è di ridurre le unità di lavoro irregolare dal 19,6% al 16,8% al termine del ciclo programmatico.

5.5. *Politiche attive del lavoro e Servizi per il lavoro*

La riorganizzazione dei Servizi per il Lavoro nonché il miglioramento della loro integrazione territoriale costituisce una delle priorità dell'attività del Governo e delle Regioni. Lo sviluppo tendenziale della strategia in atto è rappresentato soprattutto dalla valorizzazione del ruolo di "regia" pubblico, dei Servizi per il lavoro sul piano dell'organizzazione dell'intero sistema del mercato del lavoro misto "pubblico – privato", in quanto punto di snodo tra interventi in materia di politica attiva e politica passiva per l'occupazione.

In particolare, sul lato della domanda di lavoro, si è ritenuto essenziale procedere all'ampliamento dell'offerta di servizi alle imprese con particolare riguardo al reclutamento e alla preselezione dei lavoratori, tenuto conto dei profili professionali d'interesse delle imprese. È opportuno ricordare che la quota di Centri per l'Impiego (CPI) che offrono tali servizi è passata dal 49,6% del 2006 al 55,2%, nel 2008 e che nello stesso periodo si è ridotto il differenziale tra il Nord e il Sud del Paese. Sul versante dell'offerta di lavoro, la capacità di intervento tempestiva ed appropriata dei servizi per l'impiego poggia su un effettivo raccordo tra CPI e formazione professionale. Al riguardo, si registra un incremento di quasi 13 punti percentuali (dall'81% del 2006 al 93,8% del 2008) della quota di CPI che offrono ai lavoratori servizi di raccordo con la formazione professionale. Il miglioramento riguarda sia il Centro Nord (dall'85,1 al 98,4%) che il Sud (dal 75 all'87,3%).

Con l'esercizio della delega sui servizi per l'impiego prevista dalla legge 247 del 2007¹¹³ si punta a rafforzare il valore e il ruolo del patto di servizio, come strumento di gestione degli interventi di politica attiva sul lavoro, di verifica e di responsabilizzazione delle parti, CPI e utente. Dai dati del monitoraggio ISFOL relativi al 2007 risulta che il 51,9% dei CPI (2006: 46,7%) ha adottato il patto di servizio, anche se emergono rilevanti differenze territoriali. L'87,4% dei CPI ha attuato anche le verifiche periodiche sulla corrispondenza tra percorso concordato e percorso effettivo. La concretezza dei percorsi risulta comunque condizionata in misura rilevante dal differenziale di opportunità di lavoro presente nei diversi contesti territoriali¹¹⁴.

Considerando, inoltre, il nuovo ruolo assunto dagli operatori privati nel mercato del lavoro, molte Regioni hanno previsto, attraverso interventi di regolazione, un regime di accreditamento regionale delle strutture¹¹⁵. L'obiettivo delle Regioni è quello di garantire servizi di qualità: I POR 2007–2013 dispongono di oltre 1,35 miliardi di Euro per l'ammodernamento e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro di cui 940 milioni di euro in obiettivo Convergenza per il superamento delle differenze territoriali. Queste risorse saranno utilizzate per il miglioramento dei servizi nelle zone meno accessibili e periferiche, per il ricorso a servizi e collaborazioni tecnico-specialistiche, per il potenziamento dei servizi rivolti ai soggetti svantaggiati¹¹⁶. I POR prevedono un indicatore *ad hoc* diretto a rilevare il numero di servizi mirati in aggiunta a quelli di base.

-
- interventi specifici di educazione alla legalità e campagne di informazione;
 - disposizioni per la trasparenza e la legalità nell'accesso ai finanziamenti pubblici (es. rispetto della normativa in materia di lavoro; rispetto dei CCNL; possesso del DURC ecc.);
 - promozione della responsabilità sociale delle imprese;
 - incentivi per l'emersione dal lavoro irregolare e misure di stabilizzazione;
 - creazione di osservatori sul lavoro irregolare.

¹¹³ Art. 1, comma 30, lettera a.

¹¹⁴ Nel Centro Nord (tasso di disoccupazione medio 2007: 3,9%) l'83% dei Cpi rispetta i 90 giorni dalla sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità (DID) alla ricerca attiva di lavoro, risultando marginali le quote espresse in corrispondenza delle modalità meno performanti. Diversa la situazione del Mezzogiorno italiano (tasso di disoccupazione medio 2007: 10,9%) dove poco meno della metà (49,4%) si colloca nell'intervallo di tempo previsto dalla norma (90 giorni) e ben il 43,7% dichiara tempi di accesso superiori ai 6 mesi.

¹¹⁵ Le Regioni che prevedono un regime di accreditamento sono: Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Emilia–Romagna, Marche e Sardegna.

¹¹⁶ Le risorse sono inoltre necessarie per interventi diretti al rafforzamento delle competenze del personale e per l'attuazione, nei Centri, di percorsi integrati, volti a rispondere a bisogni specifici e in tempo breve, comprendenti fasi di orientamento, formazione e accompagnamento all'inserimento.

Sul versante della collaborazione interistituzionale, a partire da maggio 2007 è attivo un tavolo tecnico congiunto tra il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province per la predisposizione del nuovo Masterplan dei Servizi per il Lavoro. Gli argomenti oggetto di approfondimento sono: i livelli essenziali delle prestazioni; gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle attività dei servizi; le risorse e gli obiettivi per il consolidamento del sistema.

In tale contesto, negli ultimi anni, è stata dedicata notevole attenzione alla costruzione partecipata del Sistema Informativo del Lavoro, come strumento dello Stato, delle Regioni, delle Province e degli Enti locali finalizzato alla rilevazione, all'elaborazione e alla diffusione dei dati in materia di lavoro. Nell'autunno del 2008 sarà predisposta una bozza di Accordo tra Stato e Regioni che definirà tempi e modalità di completamento del sistema¹¹⁷.

Un'ulteriore linea di intervento ha interessato gli standard di sistema¹¹⁸. Ad esempio, le comunicazioni che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono effettuare ai servizi competenti sono inviate esclusivamente per via telematica utilizzando un unico modello standard. I datori di lavoro che operano su più sedi possono scegliere di indirizzare le comunicazioni ad uno qualunque dei servizi in cui hanno una sede aziendale. La semplificazione delle procedure abbatte i costi di circa il 30% (costo stimato dalle aziende per compilare e trasmettere le comunicazioni con i metodi "cartacei") ma soprattutto, il sistema produce in tempo reale una base informativa utile alle politiche del lavoro, migliorando in modo considerevole la disponibilità e l'affidabilità dei dati.

5.6. *Politiche di conciliazione e servizi per l'infanzia*

L'Italia ha promosso una serie di strategie che, in accordo con le linee guida europee, mirano ad attivare sinergicamente più livelli di intervento, così da agire sia sul versante della riorganizzazione del lavoro, sia su quello della promozione di nuovi modelli culturali ispirati ad una piena condivisione delle responsabilità familiari tra uomo e donna, sia, infine, su quello della riorganizzazione del territorio in ottica *family friendly*, con più servizi di supporto, di migliore qualità, di più facile accessibilità e più coordinati con i tempi di lavoro.

Lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia rappresenta una priorità italiana. Nel 2007 è stato varato il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, con la finalità di favorire il conseguimento entro il 2010 dell'obiettivo della copertura territoriale del 33%¹¹⁹. Il piano prevede, ad oggi, un impegno finanziario ingente dello Stato e delle Regioni pari a circa 730 milioni di euro (vedi tabella). Il Piano identifica come obiettivo specifico il potenziamento dei servizi di cura per l'infanzia ed è in linea con la scelta del QSN 2007-2013 di fissare "obiettivi di servizio" alla cittadinanza in ambiti considerati essenziali per lo sviluppo, quali i servizi di cura, al cui raggiungimento è ricollegato un sistema premiale¹²⁰. Ciascuna Regione predispose al riguardo un Piano d'azione (ad esempio, gli interventi dei Programmi FESR in questo campo sono inclusi nel quadro delle strategie regionali per la promozione dell'inclusione sociale e dello sviluppo urbano).

Un'altra importante novità nel settore dei servizi per la prima infanzia è costituita dal finanziamento, per l'anno scolastico 2007-2008, di un servizio educativo sperimentale, integrativo dell'offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell'infanzia (3-5 anni), rivolto ai

¹¹⁷ I contenuti dell'intesa riguarderanno le componenti tecnologiche della rete dei servizi (anagrafe dei lavoratori e delle aziende datori di lavoro; sistemi informativi regionali e provinciali, nodo di coordinamento nazionale, sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro,); le modalità di raccordo e i dati da condividere con gli enti previdenziali (già anticipati con una convenzione in corso di sottoscrizione con l'INPS, per lo scambio di informazioni sui lavoratori percettori di reddito); gli indicatori utili per la realizzazione di un sistema di monitoraggio nazionale, basato anche sulle indicazioni della Commissione Europea (anticipato fin dal prossimo autunno da un cruscotto nazionale relativo ai dati sulle comunicazioni obbligatorie).

¹¹⁸ Tre decreti interministeriali hanno in particolare dettato le regole per la costruzione di sistemi uniformi per la classificazione e per il flusso di dati e delle informazioni inerenti i rapporti di lavoro, l'incontro tra domanda e offerta (standard di funzionamento della Borsa Continua Nazionale del Lavoro) ed i profili anagrafici e professionali dei cittadini.

¹¹⁹ L'indice di copertura del servizio è pari a 15,7% nel Centro Nord e a 4,4% nel Mezzogiorno.

¹²⁰ oltre alla gestione dell'acqua e dei rifiuti ed all'istruzione. Il QSN definisce un sistema di premialità per le Regioni del Mezzogiorno che al 2013 avranno raggiunto i target fissati per l'obiettivo, con una verifica intermedia al 2009, descritto nel Piano Nazionale di Riforma 2007. Per i servizi di cura per l'infanzia, il premio ammonta ad un massimo di 375 milioni di Euro ed i target sono: aumento della percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dall'attuale 21% al 35% e della percentuale di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4% al 12%.

bambini dai 2 ai 3 anni (c.d. progetto “sezioni primavera”)¹²¹. L’investimento pubblico è pari a 35 milioni di euro ed ha attratto ulteriori investimenti da parte delle Regioni e dei privati nell’offerta dei servizi. Nel complesso, i finanziamenti relativi al Piano nidi dovrebbero consentire di creare un’offerta addizionale di 41.000 posti, cui debbono aggiungersi i 24.000 derivanti dall’istituzione delle sezioni primavera. Globalmente dovrebbe essere possibile portare il livello di copertura della domanda di servizi socio-educativi integrati per la prima infanzia al 15% entro il 2013.

Da segnalare, inoltre, che la legge finanziaria 2008 ha istituito un fondo di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, per l’organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa. Tale finanziamento ha consentito di attuare programmi di sostegno alle famiglie con prole, del personale militare e civile del Dicastero.

Nell’ambito degli “Obiettivi di Servizio” previsti dal QSN 2007 – 2013, le Regioni del Mezzogiorno sono chiamate a sviluppare i propri servizi in vista del raggiungimento del *target* fissato al 2013 di innalzamento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dall’attuale 1,6% al 3,5%, attraverso il contributo di diverse fonti finanziarie¹²². Ad esempio, nei PO FSE, le Regioni hanno previsto incentivi economici per l’accesso ai servizi di custodia e assistenza (*voucher family care*) nonché iniziative di sensibilizzazione ed incentivi alle imprese per l’attuazione di modalità organizzative *family friendly*. Si dà anche ampio spazio ai servizi di cura per le persone anziane attraverso incentivi finanziari, l’attivazione di percorsi formativi *ad hoc* finalizzati alla creazione di figure professionali specializzate nell’erogazione di servizi di assistenza personale – anche domiciliare– alle persone anziane.

Piano nidi

FONDI STATALI		Risorse
	Finanziaria 2007	300.000.000
	Fondo Famiglia + integrazioni 2007	65.000.000
	Integrazioni Fondo Nidi 2007	25.000.000
	Finanziaria 2008	56.462.000
Totale		446.462.000
FONDI REGIONALI		
	cofinanziamento Regioni del Nord 2007	53.008.952
	cofinanziamento Regioni del Nord 2008	16.598.350
	cofinanziamento Regioni del Sud 2007	211.550.940
Totale		281.158.242
Totale Piano nidi		727.620.242

In chiave più generale, con riguardo alle politiche di conciliazione tra tempi di lavoro e vita familiare, la promozione dell’occupazione femminile richiede interventi selettivi e multisettoriali che vanno dalle decontribuzioni, alle offerte di servizi fino alla flessibilità dell’orario di lavoro e dell’organizzazione aziendale. Il Governo intende attuare una più efficace politica dei servizi valorizzi la sussidiarietà e lo sviluppo di servizi privati sostenuti non da interventi pubblici diretti ma indiretti (erogazione di *voucher* o riconoscimento di detrazioni fiscali). A ciò si aggiunge una più ampia e qualificata rete dei servizi, il rafforzamento delle politiche di sostegno del congedo, del *part time*, del reingresso nel mondo del lavoro. Si segnala l’introduzione, con la gradualità del caso, del cosiddetto quoziente familiare, uno strumento per una fiscalità più giusta e più equa e che può sostenere la scelta di avere figli. Sul piano delle azioni positive in materia di conciliazione, si evidenzia il proseguimento della sperimentazione di accordi contrattuali per la

¹²¹ Nell’annualità 2007–2008 sono state avviate circa 1.353 sezioni primavera, di cui 42 con finanziamento regionale. In considerazione dell’importanza del progetto, il 20 marzo 2008 è stata siglata un’Intesa tra Stato e Regioni per la prosecuzione nel biennio 2008–2009 dell’ampliamento dell’offerta integrativa educativa in parola, con l’obiettivo di migliorare i raccordi tra nido e scuola dell’infanzia e concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi 0–6 anni.

¹²² Cfr all’interno del presente paragrafo. Il premio disponibile per questo obiettivo ammonta ad un massimo di 375 milioni di Euro.

conciliazione di tempi di vita e di lavoro sul luogo di lavoro (art. 9, L. 53/00). In virtù di tale misura, ad oggi, sono stati approvati 459 progetti per un finanziamento complessivo di circa 30 milioni di euro. In particolare, per il 2007 sono stati stanziati 21 milioni di euro e, per il 2008, 18,4 milioni di euro.

Il Governo intende operare nel prossimo triennio con misure volte ad elevare in misura sostanziale il tasso di occupazione femminile, promuovendo non solo politiche del lavoro in grado di favorire tale sviluppo, ma anche strategie di welfare funzionali ad accrescere il contributo occupazionale delle donne. Per dare maggiore concretezza e visibilità agli interventi di promozione delle pari opportunità e per l'occupabilità delle donne il Governo predisporrà un Piano Nazionale basato su un'ampia gamma di azioni. L'obiettivo è quello di rendere più coerente il complesso delle misure strutturali e temporanee ed il quadro della governance. Il Piano sarà attento alle specificità territoriali e sarà il risultato di un dialogo proficuo con i soggetti istituzionali, gli operatori e il mondo associativo. Nel piano troveranno spazio anche il rilancio delle misure di promozione dell'autoimprenditorialità femminile e il riordino, in attuazione della Direttiva Comunitaria 2006/ 54/ CE, delle norme e degli Istituti che riguardano gli organismi di Parità.

Il governo intende quindi raggiungere tali obiettivi mediante:

- un programma organico di semplificazione e deregolazione del lavoro che, senza abbassare il livello di tutela del lavoratore e della lavoratrice, è rivolto a liberare sia l'impresa sia il prestatore d'opera da adempimenti burocratici e formali e a facilitare così l'occupazione riducendone i costi indiretti;
- un pacchetto di misure in grado di favorire una maggiore flessibilità degli orari e dei tempi di lavoro, a partire dallo sviluppo del part time, secondo standard europei, un potenziamento dei servizi alla persona, nonché la possibilità di ri-professionalizzazione della donna che decide di rientrare in un'attività lavorativa dopo anni di lavoro di cura nell'ambito del nucleo familiare;
- una politica di sostegno alla famiglia in una logica di sussidiarietà e di integrazione delle politiche pubbliche di sicurezza sociale in raccordo con il sistema privato e del terzo settore".

5.7. *Invecchiamento attivo e adeguatezza delle pensioni*

I fattori demografici stanno modificando la struttura per età della popolazione italiana e influiscono sugli equilibri del sistema di *welfare*. Gli interventi recenti hanno riguardato sia l'innalzamento dell'età pensionabile gradualizzato¹²³, sia l'affiancamento, accanto al metodo retributivo, del sistema contributivo di calcolo delle prestazioni, che ha implicitamente creato un meccanismo di incentivazione al prolungamento dell'attività lavorativa.

Oltre alle regole previdenziali è stata posta in essere una strategia complessiva che punta ad accrescere l'occupabilità dei più anziani. Uno dei gruppi target del "contratto di inserimento" introdotto dal decreto legislativo 276 del 2003 è rappresentato da soggetti con più di 50 anni di età. Più in generale, le forme di flessibilità introdotte nel mercato del lavoro – si pensi al lavoro a progetto e al lavoro accessorio – possono agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro dei non più giovani.

La legge 247 del 2007 contiene una delega sul riordino degli incentivi che individua negli *over 50* un gruppo prioritario. A livello territoriale sono stati promossi progetti specifici per l'invecchiamento attivo che riguardano la promozione delle pari opportunità di inserimento al lavoro, la formazione¹²⁴, la sperimentazione di modalità flessibili di lavoro e la redistribuzione dei carichi di lavoro

Una prima misura varata dal Governo per promuovere l'occupazione degli anziani e nello stesso tempo contrastare il fenomeno del lavoro sommerso riguarda la sostanziale liberalizzazione del cumulo tra redditi da pensione e redditi da lavoro¹²⁵. Il Governo, come

¹²³ L'innalzamento dell'età pensionabile ha preso avvio nel 2008 ed è destinato a procedere fino a raggiungere nel 2013 un limite di età minima di 61 o 62 anni, rispettivamente per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi, con i requisiti di contribuzione per la pensione di anzianità.

¹²⁴ Tali progetti sono stati sviluppati sia all'interno di imprese, sia all'esterno, attraverso offerte formative ai lavoratori anziani in alcuni programmi di utilità sociale o inserimenti lavorativi mirati di breve termine.

¹²⁵ art.19 DL 112/08 conv. L. 133/08.

sottolinea il Libro verde, punta però ad attuare una politica di più ampio respiro culturale, in qualche misura di "riprogettazione" della vecchiaia che realizzi l'inclusione sociale dei non più giovani.

Le Regioni dedicano grande importanza alle politiche per l'invecchiamento attivo, con particolare attenzione allo sviluppo dell'occupabilità dei più anziani. Nei POR FSE 2007–2013 sono state stanziati risorse per 298 milioni di Euro per l'intero settennio. Interventi specifici per i *senior* sono previsti dai Servizi per il lavoro¹²⁶ sia in generale che con riferimento ai casi di crisi occupazionale.

Il fatto che il lavoro resti la leva principale per favorire l'inclusione sociale non esclude interventi a sostegno del reddito di coloro che si trovano in situazione di disagio economico. Per tali interventi, previsti dalla normativa vigente nazionale e regionale, si rinvia al Rapporto di inclusione

5.8. Politiche per l'inclusione sociale

Il Governo intende attuare un rilancio delle politiche per l'inclusione sociale. Nel Rapporto sull'inclusione, in via di stesura, si formalizza, infatti, per la prima volta a livello di Governo nazionale, un programma di interventi coerente e specificamente finalizzato ad azioni di maggiore conoscenza e sostegno per le persone che versano in condizioni di estremo disagio economico, in particolare i senza dimora, gli anziani oltre i 65 anni con la sola pensione minima, le famiglie con un solo genitore (spesso donna) e con figli minori a carico, quelle con figli portatori di disabilità o di disagio psichico. Proprio la famiglia costituisce, infatti, un obiettivo prioritario e un *target* per le politiche dei prossimi anni.

Sembra, dunque, opportuno accennare ad alcune iniziative in corso di adozione che saranno esposte in dettaglio nel Rapporto:

- non autosufficienza: offerta di un sistema di servizi integrati socio-sanitari alle persone non autosufficienti, disabili o anziane mediante l'istituzione di un Fondo per le non autosufficienze gestito dalle Regioni e dalle Province autonome, le cui risorse saranno destinate alla presa in carico della persona non autosufficiente attraverso il punto unico di accesso alla rete dei servizi, anche con piani individualizzati di assistenza e col rafforzamento dell'assistenza domiciliare. Il Fondo ha comportato un iniziale investimento di 100 milioni di euro nel 2007, che è aumentato a 300 milioni nel 2008, fino a raggiungere i 400 milioni nel 2009;
- disagio abitativo: interventi a beneficio di soggetti interessati da provvedimenti esecutivi per finita locazione con reddito annuo lordo inferiore a 27.000 euro che siano o che abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultra-sessantacinquenni, malati terminali, disabili con invalidità al 66% e che non risultino proprietari di altra abitazione adeguata;
- provvedimenti a favore dei portatori di disabilità: utilizzo, su tutto il territorio nazionale, della metodologia del "collocamento mirato" che permette di integrare nel mondo del lavoro persone disabili agli stessi livelli di produttività degli altri lavoratori. A tale scopo, nel luglio 2007 è stato incrementato il Fondo nazionale per le agevolazioni economiche e supporti tecnici e consulenziali a favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori disabili (intervenendo altresì sulla semplificazione della documentazione da presentare e sulle liste di assunzione).

Si tratta di misure che chiamano in causa più livelli di governo e vedono protagoniste le organizzazioni del terzo settore, del volontariato, delle parti sociali. Queste iniziative sono di particolare importanza e richiederanno nuove forme di *governance*, basate sul metodo di coordinamento aperto, in ragione della trasformazione in senso federale dell'ordinamento.

A ciò si aggiungono anche le iniziative a sostegno dei redditi sul piano fiscale, quali:

- supporto alle famiglie: aumento degli assegni familiari in base al reddito familiare e al numero dei figli e detrazione di 1.200 euro a favore delle famiglie con almeno quattro figli;

¹²⁶ Gli interventi più efficaci sono quelli che coniugano assistenza ai lavoratori e sostegno alle imprese. Secondo i dati del monitoraggio ISFOL nel 2007 il 61% delle province ha attivato servizi a tale scopo.

- bonus incapienti: bonus di 150 euro per il capo famiglia e per ciascun (eventuale) familiare a carico (*una tantum* sui redditi del 2006) che si aggiunge della detrazione di 1.200 euro;
- aiuto per i pensionati: introduzione della quattordicesima mensilità per i pensionati a basso reddito¹²⁷ e, a partire dal 2008, incremento delle pensioni sociali per gli ultra-settantenni (e ultra-sessantenni invalidi civili totali, sordomuti e ciechi assoluti);
- misure a sostegno delle spese per la casa: abolizione dell' imposta nel 2008 e detrazioni per affittuari che dichiarano un reddito IRPEF fino a 30.987 euro l'anno.

La legge 133 del 2008 prevede benefici economici per i cittadini anziani over65 che hanno un reddito inferiore ai 6000 euro annui. Coloro che risultano in possesso dei requisiti previsti dal decreto – la platea degli aventi diritto è stimata in 800.000 soggetti – riceveranno una carta sociale prepagata di 480 euro annui ricaricabile da utilizzare per il pagamento di utenze (energia elettrica, gas) e per l'acquisto di generi alimentari presso esercizi convenzionati. Il costo complessivo del provvedimento per l'annualità restante del 2008 è stimato in 170 milioni di euro. La social card sarà operativa dal 1 dicembre 2008.

¹²⁷ Ne hanno usufruito 3.5 milioni di pensionati di età superiore ai 64 anni con un reddito pensionistico inferiore a una volta e mezza il trattamento minimo di pensione, pari a 654 euro mensili nel 2007.

Allegato. Lisbon reporting table.

IT	Description of measure							Classification of measure						Impact and Follow-up module			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ID	Description of Measure	Rationale-of-measure	Status decision	Status implementation	Timeline start	Timeline end	Comments	Integrated guidelines	Key challenge	Country specific recommendations	Points to watch	Euro area recommendations	Comments	Budgetary information	Enforcement, monitoring and evaluation	Structural/E MCO indicators	LAF policy areas
1	Measures for the correction of excessive deficit and the consolidation of public finances: adopted a three-year stability plan which allows the full convergence between programmatic and executive part, in line with the balance-sheet standards of the other European countries	Improvement of Italy's macroeconomic and financial stability	Decision process concluded	On-going	Q3 2008	Q4 2009		1. Macro economic stability 2. Economic and fiscal sustainability	1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 7. The Commission added: stronger measures on fiscal sustainability.	1. Fiscal consolidation and implement the pension reforms		Budgetary consolidation		The expected impact is the following: in 2009, net borrowing would be at 2.1% of GDP (-34.070 millions) and the primary balance (net of interest spending) would be in surplus at 3.0% of GDP (+49.662 millions), in 2011 it would be at 4.6% (+80.882 millions), under the assumption of relatively stable interest expenditure at about 5.1% of GDP. The cyclically-adjusted budget balance net of one-off measures would be at 1.8% of GDP in 2009, and the debt would reach 102.9% of GDP from 103.7% in 2008	Quarterly monitoring process	eb060 General government budget balance	Public finances
2	Implementation of the Public pension reform	Developing a fair pension system without hampering sustainability	Proposal introduced	On-going	Before 2008	After 2012		1. Macro economic stability 2. Economic and fiscal sustainability	1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 7. The Commission added: stronger measures on fiscal sustainability.	1. Fiscal consolidation and implement the pension reforms	6. Active ageing strategy older workers pension adequacy.	Quality of public finance		The expected containment of expenditure will achieve an incidence at about 14% pf GDP in 2050	Six-monthly monitoring process	EMCO 18M4 Average exit age from the labour force-total(+)	Public finances

<p>Budget reform and spending review: a rationalization of the public spending at a centralized level as well as at a local one; limit to the public spending growth according to the new balance sheet structure by missions and programs; recalibration of the financial endowment among programs in the same spending mission; better quality of fiscal governance aimed at fighting fiscal evasion</p>	<p>Decision process concluded</p>	<p>On-going</p>	<p>Before 2008</p>	<p>Q4 2011</p>		<p>1. Macro economic stability</p>	<p>1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 7. The Commission added: stronger measures on fiscal sustainability.</p>	<p>1. Fiscal consolidation and implement the pension reforms</p>		<p>Budgetary consolidation</p>				<p>eb060 General government budget balance</p>	<p>Public finances</p>
--	-----------------------------------	-----------------	--------------------	----------------	--	------------------------------------	--	--	--	--------------------------------	--	--	--	--	------------------------

4	<p>Measures for the containment of health care expenditure: the three-year stabilization plan of the public finance establishes that the health sector contributes to the public finance consolidation process starting 2010 with about 3 trillions saving. Corrective action through a digitalization process designed for monitoring the expenditure and the pertinence of the prescribed treatments</p>	Decision process concluded	On-going	Q3 2008	Q4 2013		1. Macro economic stability 2. Economic and fiscal sustainability	1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 7. The Commission added: stronger measures on fiscal sustainability.	1. Fiscal consolidation and implement the pension reforms		Quality of public finance		The expected impact of the containment of health care expenditure is the following: in the period 2009-2013 the health care expenditure will achieve an annual growth rate of about 3.0% with an incidence at 6.8% of GDP. The expected containment of health care expenditure is about 3.000 millions. The State financing of NHS consists in: 102.683 million of euros for 2009, 103.945 million of euros for 2010 and 106.265 million of euros for 2011	Quarterly monitoring process	eb060 General government budget balance	Public finances
5	<p>Liberalisations: abolition of mobile services recharge tax and reduction of international roaming charges</p>	Decision process concluded	Fully implemented	Q2 2007	After 2012		13. Competitive markets and globalisation	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition		The Government and the Antitrust Authority are committed to closely supervise the results of this measure to avoid that it will bring to costs increasing for consumers		er02a1 Price of telecommunications	Competition

<p>Liberalisation citizen-consumer law (n. 248/2006): it introduces norms on competition and consumers rights. Norms on competition and consumers rights, regarding the following sectors: car insurance, OTC drugs selling, banking services and professional services</p> <p>Eliminating a series of restrictions on commercial distribution, sale of the bench medicines, activities in the sectors of the notaries, of the free professions, of assurances, banks, and taxis. Eliminating restrictions on market functioning in the car insurance sector and facilitating choices by consumers. Reducing costs for citizens in the OTC drugs selling sector. Cutting costs of banking services and introducing more transparency in the professional services sector</p>	Decision process concluded	Fully implemented	Q4 2006			2. Economic and fiscal sustainability 13. Competitive markets and globalisation 14. Competitive business environment	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition	Liberalisations involve sectors such as banking, insurance, retail, telecommunications, drug sales, and many others (see the text of the Report)		The Government and the Antitrust Authority are committed to closely supervise the results of this measure to avoid that it will bring to costs increasing for consumers	eb040 Inflation rate - (HICPs)	Competition
--	----------------------------	-------------------	---------	--	--	--	--	--	--	-------------	--	--	---	--------------------------------	-------------

7	<p>Financial market liberalisation</p> <p>Liberalisation of financial markets consists in two measures concerning mortgages: debtors can transfer the mortgage contracted to buy or refurbish the first house from a bank to another one who offers better conditions (portability under Law No. 40/2007); debtors can also transform a roll-over mortgage to one at a fixed rate avoiding consequences of rising interest rates (renegotiation under Law No. 126/2008)</p>	Decision process concluded	On-going	Q2 2007	After 2012		13. Competitive markets and globalisation	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition					Competition
8	<p>Payment account switching</p> <p>Making easier and less expensive to change the bank where the consumer has a current account. In particular, there is the syndicate "Pattichiani" including 167 banks: it permits to change freely among member banks</p>	Decision process concluded	On-going	Before 2004	After 2012		13. Competitive markets and globalisation	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition					Competition

9	<p>Recognition of professional qualifications. Implementation of Directive 2005/36/CE on the recognition of professional qualifications by Legislative Decree Nb. 206 of 9th November 2007</p> <p>The Directive establishes rules according to which each Member State shall recognise professional qualifications obtained in one or more other ones, if qualifications are necessary to access to a regulated profession</p>	Decision process concluded	On-going	Q4 2007	After 2012	The Decree of 28th April 2008 of Ministry of Justice has indentified the national representative associations of professions without registers and specific regulations	13. Competitive markets and globalisation 14. Competitive business environment	2. Extending the area of free choice for citizens and companies. 8. The Commission added: boost competition especially in network industries and services.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition				eb040 Inflation rate - (HICPs)	Competition
10	<p>Full liberalisation of electricity demand. Starting from 1st July 2007 all consumers are free to choose their electricity supplier. Firms operating in the sector are submitted to informative obligations. On the supply side this law introduces the legal separation between selling and distribution activities of firms serving more than 100,000 final clients</p> <p>Completing the energy market liberalisation according to the European directives. Increasing the choices for consumers and reducing energy prices. Promoting transparency and competition in service supplying. Reducing market concentration and enhancing the liberalisation on the supply side</p>	Decision process concluded	On-going	Q3 2007	After 2012	For some aspects of the measures the sectoral Authority is enacting the necessary actions as regard tariffs design	13. Competitive markets and globalisation 14. Competitive business environment	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition				er02b2 Electricity prices - households	Competition
11	<p>Energy. Simplifying start-up procedure for energy infrastructures</p> <p>Reducing barriers to entry and enhancing better regulation in the energy market through simplification of procedures in electricity grid and energy power. Simplification about LNG terminals and gas storages</p>		On-going				14. Competitive business environment 16. EU infrastructure	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition				er031 Market share of the largest generator in the electricity market	Competition

12	<p>Developing a strategic medium long term view to create a stable frame for investments; Improving security of supply and rapid efficient response to crisis; developing a framework for stable and reliable investment that allows the return of nuclear energy</p> <p>Energy. Defining Piano Nazionale Energetico 2005-2030; improving security of supply by Updating Piano di Emergenza e Sicurezza del Sistema Elettrico; (PESSE)</p>		On-going				16. EU infrastructure	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.							en021 Energy intensity of the economy	Sector regulation
13	<p>Ensuring greater neutrality in the management of essential infrastructures for the development of competitive energy markets. Avoiding discriminatory behaviour in the access to commercial information. Increasing costs transparency</p> <p>Code containing provisions governing functional and accounting unbundling for companies operating in the electricity and gas sector managing national energy infrastructures</p>	Decision process concluded	On-going	Q1 2007	After 2012	The Government has given mandate to the sectoral Authority to adopt new measures for the functional separation of gas storage activities	13. Competitive markets and globalisation 14. Competitive business environment	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition				er02b2 Electricity prices - households	Competition
14	<p>Boosting competition by intervening in a number of areas, from administrative simplification to service market opening</p> <p>"Three Year plan for the development" (Law 133/2008) containing measures directed to: simplifying the legislative environment, facilitating the entrepreneurial activities, reforming the local public services sector</p>	Decision process concluded	On-going	Q2 2008	Q4 2011		13. Competitive markets and globalisation 14. Competitive business environment 15. Entrepreneurial culture and SME's	2. Extending the area of free choice for citizens and companies. 8. The Commission added: boost competition especially in network industries and services.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition				eb012 Real GDP growth rate	Competition

15	<p>Guillotine Mechanism. To reduce number of existing laws</p> <p>Simplifying regulatory environment. 3.000 laws abrogated in 2008</p>	Decision process concluded	On-going	Q2 2008	Q4 2011	<p>13. Competitive markets and globalisation</p> <p>14. Competitive business environment</p> <p>15. Entrepreneurial culture and SME's</p>	<p>2. Extending the area of free choice for citizens and companies.</p>	<p>2. Increase competition in products and service markets.</p>	Competition	er012 Real GDP growth rate	Competition
16	<p>Simplification and reorganisation of the legislation for one-stop shops. They will represent the unique access point to start up a productive activity. Besides the public administration, recognised private bodies could accomplish the task of one-stop shops and release the necessary authorisations to open up an activity</p> <p>To make effective the protection of economic initiative by entrepreneurial subjects</p>	Decision process concluded	On-going	Q2 2008	Q4 2011	<p>14. Competitive business environment</p> <p>15. Entrepreneurial culture and SME's</p>	<p>2. Extending the area of free choice for citizens and companies.</p>	<p>2. Increase competition in products and service markets.</p>	Competition	er081 Business demography - Birth rate	Business environment

<p>E-Justice. Electronic Civil procedure</p> <p>To promote the innovation of the Legal System by the introduction of Information Technology in order to increase the efficiency and productivity of Judges, Lawyers and Administrative staff. The E-Civil Procedure has been tested in some pilot projects (Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme, Padova) and it has been introduced at the Court of Milan. This measure has contributed to a significant reduction of the length of Proceedings and costs. The Project of the Court of Milan was among the 5 best projects of the European Crystal Scales of Justice Prize 2008</p>		On-going	Q1 2007			3. Efficient allocation of resources/ QPF 9. ICT	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.								
--	--	----------	---------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

18	National Operational Programme. The Programme is funded by ERSF (European Regional Structural Fund) and managed by the Ministry of Interior	The Programme aims at spreading better conditions of security, justice and freedom, for citizens and enterprises; improving lawfulness and re-qualifying areas of the southern Regions facing criminal phenomena. It pursuists the objective by two macro-interventions: 1) Ensuring more security, economic freedom and entrepreneurship; 2) Spreading better and lawful conditions of justice and security for citizens and enterprises. The macro-interventions envisages 5 activities: Tlc and surveillance infrastructures; enforcement of border surveillance; promotion of	Decision process concluded	On-going	Q3 2007	Q4 2013	1. Macro economic stability 14. Competitive business environment	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.	4. Improve infrastructure souther regions.			810 Reference period 2007-2011. The measure previews an additional amount of 347 Mln of euros related to 2012-2013	1) Monitoring of physical, financial and procedural indicators; 2) Definition of the Programme Evaluation Plan (on-going); 3) Realization of evaluation activities (strategic and operational ones)	em051 Life-long learning - total	Immigration/ integration
19	Industrial Plan for the Public Administration: employment and bargaining. Urgent measures concerning employment and bargaining (DL 112/2008)	To enhance the quality of collective bargaining, to improve the productivity of public employment and to make the public expenditure for the PA more efficient	Decision process concluded	Fully implemented	Q3 2008	Q3 2008	3. Efficient allocation of resources/ QPF 8. Innovation	1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 2. Extending the area of free choice for citizens and companies.		Quality of public finance				eb021 Labour productivity per person employed	Wages	

20

<p>Industrial Plan for the Public Administration: efficiency of the PA. Measures concerning the increase of the productivity of public employment (Government law proposal). Measures for organizational efficiency and rationalization (Law Proposal 1441). Measures for the openness</p>	<p>Proposal introduced</p>	<p>On-going</p>	<p>Q3 2008</p>	<p>Q3 2009</p>		<p>3. Efficient allocation of resources/ QPF 8. Innovation</p>	<p>1. Ensuring long-term fiscal sustainability. 2. Extending the area of free choice for citizens and companies.</p>			<p>Quality of public finance</p>				<p>eb021 Labour productivity per person employed</p>	<p>Wages</p>
--	----------------------------	-----------------	----------------	----------------	--	--	--	--	--	----------------------------------	--	--	--	--	--------------

21

<p>Industrial Plan for Innovation. 12 agreements with the national administrations: innovation platforms for the competent sectors at national level. 42 agreements with Regions and their capitals. 2 infrastructural programmes. 2 special projects. Rules and standards. Reducing administrative burdens</p>	<p>Proposal introduced</p>	<p>On-going</p>	<p>Q3 2008</p>	<p>Q3 2009</p>		<p>8. Innovation 9. ICT</p>	<p>2. Extending the area of free choice for citizens and companies.</p>			<p>Competition</p>				<p>eb021 Labour productivity per person employed</p>	<p>Competition</p>
---	----------------------------	-----------------	----------------	----------------	--	---------------------------------	---	--	--	--------------------	--	--	--	--	--------------------

22	<p>Entrepreneurial education through training projects. The project "Network of virtual training firms" involves the schools asking the pupils to simulate an entrepreneurial activity in a firm. To favour the match between demand and supply of stages and create a virtual place of exchange for training experiences it has been realised the POLARIS Project</p>	Decision process concluded	On-going	Before 2004			15. Entrepreneurial culture and SME's 17. Full employment	4. Strengthening education and training.	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.		Labour market flexibility and security					Business environment
23	<p>Measures for youth. Funds to make easier to solve certain needs arising from work and to develop innovative and entrepreneurial activities for people under 35</p>	To develop innovative and entrepreneurial activities	Not yet initiated	Q1 2009	After 2009		17. Full employment 18. Life-cycle approach to work	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.				150		er081 Business demography - Birth rate	Business environment
24	<p>Fiscal incentives to SME for R&D (research personnel, PhD fellowships, research contracts)</p>	Increase private R&D investments, particularly in connection with University and research centers	On-going	Q1 2006	Q3 2008		7. R&D 8. Innovation 23. Human capital	3. Incentives for scientific research and innovation.							ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	R&D and innovation

<p>Italian Institute of Technology. Reinforcing "Istituto Italiano di Tecnologia (DL 112 - 25 June 2008)</p> <p>Reinforcing an international center of reference for high technology scientific research</p>		On-going	Q3 2008	After 2008		7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.		1. R&D investment and efficiency.		<p>Since 1st of July 2008, the resources belonging to the IRI Foundation have been allocated to the Italian Technology Institute Foundation . These resources are assigned to both finance the Applied Research Programmes at national level (in order to support projects within strategic technological sectors) as well as to establish a network of high-specialized technological research infrastructures located within the main research public centres.</p>			ir023 Gross domestic expenditure on R&D (GERD) by source of funds - government	R&D and innovation
--	--	----------	---------	------------	--	-------------------------	---	--	-----------------------------------	--	--	--	--	--	--------------------

26	<p>Enacting the "Piano AeroSpaziale Nazionale 2006-2008"</p> <p>Strengthening the scientific base of the country, improving the technological level of the productive system to support competitiveness, increase growth and develop human capital through nine research areas: earth, universe, medical research, biotechnologies, telecommunications, naval research, space transportation, space habitability, specialised space training, space stations</p>		On-going	Q1 2006	Q3 2008		7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.					2854 Earmarked as at 31/08/2007: M 1.777 (The Ministry for University and Research provides financing for 1.992mln of the total earmarked sum)		ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	R&D and innovation
27	<p>Developing 25 "Distretti Tecnologici" (technology clusters) to foster collaboration between local authorities, enterprises and public research</p> <p>Increasing the innovation capability of those companies belonging to high technology clusters</p>	Decision process concluded	On-going		Q4 2008		7. R&D 8. Innovation 10. Competitive industry	3. Incentives for scientific research and innovation.				370		ir140 High-tech exports	R&D and innovation	

28

<p>Industria 2015. Fund for competitiveness and development - Industrial technological innovation</p> <p>Promoting investments: projects for industrial innovation, requalification of SME's in 5 areas of technological innovation</p>		On-going			By that date is planned for the five technology areas, the approval of projects of Industrial Innovation, the exercise of calls and allocation of resources by approving lists of questions (graduatoria). Allocation of resources, implementation phase of projects and reporting of costs	7. R&D 10. Competitive industry	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.					630		ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	Competition
---	--	----------	--	--	---	------------------------------------	--	--	--	--	--	-----	--	--	-------------

29

<p>Fregate FREMM project. Franco-Italian collaboration for new polyvalent war frigates; EUROFIGHTER project. Anglo-Spanish-German-Italian collaboration. Medium Armoured Vehicles (VBM) project</p> <p>Internationalisation of the productive techniques of military shipbuilding and the electronics of command, control, communication and fight; strenghtening of the knowledge and productive skills in the high technology sector of Italian enterprises through the development of a strategic programme for national defence</p>		On-going	Q4 2008	After 2008		7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.				For FREMM, the new integrated architecture will be financed with yearly contributions, for 15 years: 24 mln from 2006, additional 24 mln from 2007, and additional 60 mln from 2008. For VBM initial funding to develop and realize the new integrated architecture will be assured by yearly contributions, for 15 years: 6 mln euros from 2006, additional 6 mln from 2007, and additional 15 mln from 2008	675		ir072 ICT expenditure - Telecommunications	R&D and innovation
---	--	----------	---------	------------	--	-------------------------	---	--	--	--	---	-----	--	--	--------------------

30	<p>To support access to scientific degrees (orientation actions, training for teachers in secondary schools, re-focusing of curricula, introduction of new curricula to better reflect labour demand)</p> <p>Increasing the number of applications and graduations in scientific degrees (chemistry, physics and mathematics), maintaining a high quality standard in order to facilitate professional integration</p>		On-going				8. Innovation 23. Human capital 24. Education and training	4. Strengthening education and training.							ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	R&D and innovation
31	<p>Supporting research centers, strengthening collaboration among industry, universities, research centres. Developing research in the health field</p> <p>Achieving better co-ordination amongst the different actors involved in the development, dissemination and exploitation of scientific knowledge</p>	Decision process concluded	On-going	Q4 2009	The legislative framework has been set up in the 2008 financial manoeuvre. In some respects, linked to biomedical research, last July, the Minister of Labour, Health and Social Policies, has launched a public consultation (that will be for a period of 3 months)	3. Efficient allocation of resources/ QPF 7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.		1. R&D investment and efficiency.					ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	R&D and innovation	
32	<p>Creation of the Fund for scientific technological research - "Fondo per gli Investimenti in Ricerca Scientifica e Tecnologica" (FIRST)</p> <p>Improving the effectiveness of research investments by overcoming the previous fragmentation of resources in order to support the National Research Programme 2008-2010</p>		On-going			3. Efficient allocation of resources/ QPF 7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.							ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	R&D and innovation	

33	<p>Tax credits on costs incurred for industrial research and precompetitive development's activities</p> <p>Increasing private R&D investments through tax incentives</p>		On-going	Q4 2008	After 2008		7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.	2. Increase competition in products and service markets.				The plan was approved with the Financial Law 2007. Description of Cost: 10% of costs; 15% if costs are related to contracts signed with universities and public research institutions; Costs upper limit of 15.000.000/year	30		ir023 Gross domestic expenditure on R&D (GERD) by source of funds - government	R&D and innovation
34	<p>Measures for university students. Creation of 16,000 housing units for university students;</p> <p>Universities' buildings and student housing; Tax credits on costs incurred by university students for flat rental</p> <p>Remove obstacles that prevent less well-off students to choose universities that are located far from their hometown</p>		On-going			<p>For universities' buildings and student housing the Financial Law 2007 approved earmarking of resources for a total amount of M 241 for the period 2007-2009 ("total cost of measure"). Student housing: M32 / year (2007, 2008, 2009). University buildings: M 125 (2007); M 15 (2008); M 5 (2009). Tax credits for costs incurred by university students for flat rentals are confirmed by Financial Law 2007. Cost & Earmarked: 19% of costs incurred (costs upper limit of 2.633 / student / year)</p>	23. Human capital 24. Education and training	4. Strengthening education and training.							ir041 Science and technology graduates - total	Education and LLL	

35	<p>Supporting internationalisation of University, through mobility of students, teachers and researchers;</p> <p>Revising recruiting policies and mechanisms for Professors and Researchers in Universities;</p> <p>Extraordinary three-years hiring plan for researchers in Universities;</p> <p>Unlocking of personnel hirings, including researchers, in public research bodies ("Enti pubblici di Ricerca") and Universities</p>	On-going				7. R&D 23. Human capital 24. Education and training	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities								ir041 Science and technology graduates - total	Education and LLL
36	<p>Call for proposals IDEAS FIRB Starting Independent Researcher Grant dell'ERC</p> <p>Ensure that a significant number of young researchers cooperate with universities and public research institutions. Promote, support and relaunch the research sector</p>	On-going				7. R&D 8. Innovation	3. Incentives for scientific research and innovation.					30			ir023 Gross domestic expenditure on R&D (GERD) by source of funds - government	Education and LLL

37	<p>Creation of the Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca - ANVUR (National Agency for university and research evaluation). Redefining the criteria to distribute recurrent funding across Universities towards a system based on the evaluation of research and training performances</p> <p>Rationalize the evaluation system of: 1)the quality of activities of public and private universities and research institutions that receive public funding; 2)the efficiency and effectiveness of national funding and incentive programmes supporting research and innovation</p>		Not yet initiated				7. R&D 8. Innovation 10. Competitive industry	4. Strengthening education and training.							ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	Education and LLL
38	<p>MIUR adopted a new procedure in order to be able to fund the projects selected by the JTIs or the Art. 169</p> <p>Due to the fact that the JTIs ARTEMIS and the art. 169 AAL and Eurostars require a combined funding of their projects between the Member states and the European initiatives, it was also necessary to harmonise the national funding procedure and the international ones</p>		Fully implemented	Q3 2008			7. R&D	3. Incentives for scientific research and innovation.				The Italian support to Eurostars with a budget of 5 million euro per year and ARTEMIS, ENIAC and AAL to commit respectively a budget of 8, 10 and 2,5 million euro			ir021 Gross domestic expenditure on R&D (GERD)	
39	<p>Strengthening industrial competitiveness by enhancing patent and trademarks institutions and procedures and reinforcing protection against fraud and counterfeiting</p> <p>Strengthening policy of patents</p>		On-going	Q3 2008			8. Innovation	2. Extending the area of free choice for citizens and companies.	2. Increase competition in products and service markets.			13			ir051 Patent applications to the European Patent Office (EPO)	R&D and innovation

<p>TEN-T Network. Priority Project n. 1 Berlino-Palermo railway axis*. Final design</p> <p>Reduction of time & costs in freight transport</p>	<p>Proposal introduced</p>	<p>On-going</p>	<p>Q1 2008</p>	<p>After 2008</p>	<p>16. EU infrastructure</p>	<p>5. Coherence across policy areas 14. Competitive business environment 16. EU infrastructure</p>	<p>5. Upgrading infrastructure.</p>	<p>2. Increase competition in products and service markets.</p>		<p>Competition</p>	<p>19 Nov 2007: The EU Commission granted a financial aid for the total amount of 786 M 193,35 for studies 592,65 for Works for equal percentage divided between Italy and Austria. Moreover a Community grant for the amount of 58,81 (41,9M for studies and 16,91 for Works divided between Italy and Austria) has been allocated to Italy for the Access line to the Bernner Tunnel on the Fortezza - Verona railway line March 2008 - BBT has transmitted the final design of the Brenner basis tunnel to the</p>	<p>1291 Period 2007-2013</p>		<p>en033 Road share of inland freight transport</p>	<p>Market integration</p>
---	----------------------------	-----------------	----------------	-------------------	------------------------------	--	-------------------------------------	---	--	--------------------	---	----------------------------------	--	---	---------------------------

41	<p>TEN-T Network Priority Project n. 6 Lyon-Torino- Trieste-Ljubljana- Budapest Ukrainian border rail axis. Preliminary design</p> <p>Reduction of time & costs in freight transport</p>	Proposal introduced	On-going	Q1 2009	After 2008	16. EU infrastructure	5. Coherence across policy areas 14. Competitive business environment 16. EU infrastructure	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition	Cross-border section, Turin- Lyon: - 19.2.2008: The EU Commission grants a financial aid for the total amount of 671,8 M - for the period 2007- 2013 - to be allocated for 63% to Italy and 37% to France. The total amount granted for Italy is 457,2 M and specifically, 126,2 M for studies and 331 M for works. - 29.6.2008: the "Observatory for the Val di Susa" has subscribed the document " □ terms of the agreement for the design of the new railway line and for the new regional transport policy". - 29.7.2008: Meeting of the	1380 Period 2007- 2013		en032 Volume of passenger transport relative to GDP	Market integration
42	<p>TEN-T Network. Priority Project n. 24 Genova- Rotterdam railway axis. Railway line Genova- Milano/Novara- Swiss border. Preliminary design</p> <p>Reduction of time & costs in freight transport</p>	Proposal introduced	On-going	Q2 2008	After 2008	16. EU infrastructure	5. Coherence across policy areas 14. Competitive business environment 16. EU infrastructure	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition	19.11.07 A Community grant of 5,05 M has been assigned to Italy for studies of the Voltri- Brignole link 17.7.2008 Transmission to the EU Commission of the financial decision for approval			en032 Volume of passenger transport relative to GDP	Market integration

43	<p>Motorway Salerno-Reggio Calabria</p> <p>Reduction of time & costs in freight transport</p>	Proposal introduced	On-going	Before 2004	After 2008	16. EU infrastructure	5. Coherence across policy areas 14. Competitive business environment 16. EU infrastructure	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets.		Competition	Works completed, in progress or waiting for approval correspond to a total length of 360 km (82%). In particular, 166,5 km are completed and open to traffic; 26,7 km will be completed by Dec 2008. The budget available for the ongoing works amounts to 6,019 M; .For the projects under approval a budget of 1,626 M is foreseen. For the total completion of a segment of 64 km presently on design, a further budget of 2,122M is estimated as necessary.	6019		en033 Road share of inland freight transport	Market integration
44	<p>Programme for the broadband coverage in Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Marche, Umbria and Sardegna</p> <p>Extending the broadband to Regions subject to market failure</p>	Decision process concluded	On-going	Q1 2006	Q4 2010	599 cities to be covered	3. Efficient allocation of resources/ QPF 5. Coherence across policy areas 8. Innovation	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets. 3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	4. Improve infrastructure southern regions.	Competition		308 Co-funding by the Ministry of Communications and the Regions	Infratel Italia S.p.A. and Ministry	ir072 ICT expenditure - Telecommunications	ICT

45	<p>Measure addressed to develop the New Generation Networks and the Wi Max call for proposals</p> <p>Make the spread of the broadband easier and facilitate the roll-out of the electronic wired/wireless communication infrastructures</p>	Decision process concluded	On-going	Q4 2007	Q4 2008		3. Efficient allocation of resources/ QPF 11. Sustainable use of resources 12. Deepen internal market	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets. 3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	3. Quality of regulation and impact assessment. 4. Improve infrastructure souther regions.	Competition		260 The only additional costs were those of the tender of frequencies allocation	Task-force for the development of the New Generation Networks	ir130 Broadband penetration rate	ICT
46	<p>Bill on the funding of the New Generation Networks and Ministerial Decree establishing the "task-force for the development of the New Generation Networks"</p> <p>Infrastructural Plan for the Underutilised Areas in order to facilitate the adaptation of the electronic communication networks to the technological evolution and to provide advanced services in the framework of the task force</p>	Proposal introduced	On-going	Q2 2008		2. Economic and fiscal sustainability 9. ICT 11. Sustainable use of resources	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets. 3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	3. Quality of regulation and impact assessment. 4. Improve infrastructure souther regions.	Competition		800 A budget of 800 millions of euro for 2007/2013 from the Fund for Underutilized Areas in accordance with art. 61 of the law 27 december 2002, n. 28	Task-force for the development of the New Generation Networks	ir072 ICT expenditure - Telecommunications	ICT	
47	<p>Digitalization of the terrestrial television system. Law n. 101/2008 art. 8 novies</p> <p>Measures replying to the European Commission's requests on the permits of radio-frequencies in the fields of sound and television. Foreseeing the timeplan for the digitalization of the entire terrestrial television system and making the sanction scheme more rational</p>	Decision process concluded	Fully implemented	Q2 2008	Q2 2009	3. Efficient allocation of resources/ QPF 8. Innovation 14. Competitive business environment	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets. 3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	3. Quality of regulation and impact assessment.	Competition			Task-force for the development of the New Generation Networks		ICT	

48	Measures for the switch-off of the analogical television: Decree financing all digital areas, Decree establishing the Italia Digitale Committee and Decree for the timeplan of the digitalization of the terrestrial television system	Measures for the management of the switch-off of the analogical television and turning it into digital by 2012	Decision process concluded	On-going	Q3 2008	Q4 2012			3. Efficient allocation of resources/ QPF 8. Innovation 12. Deepen internal market	5. Upgrading infrastructure.	2. Increase competition in products and service markets. 3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	3. Quality of regulation and impact assessment. 4. Improve infrastructure southern regions.	Budgetary consolidation		40 The funding for the all digital areas draws from the budget law n. 296/2006	Italia digitale Committee	ir071 ICT expenditure - IT	ICT
49	Projects for the diffusion of renewable sources and energy saving	Increasing the use of renewable sources and promoting energy saving in penitentiaries, SMEs, secondary schools, public buildings, small islands, protected areas and sport centers	Decision process concluded	On-going					11. Sustainable use of resources	6. Protecting the environment.		2. Greenhouse gas emission targets.		74			en024 Renewable energy	
50	Institution of a Fund to increase the use of renewable energy and promoting energy efficiency	Monitor and reduction of GHG emissions and promotion of the production of electric energy from thermodynamic conversion of solar energy	Proposal introduced	Not yet initiated					11. Sustainable use of resources	6. Protecting the environment.		2. Greenhouse gas emission targets.		28 Financial Law 2008 art. 2 par. 322 (resources included in those identified art. 2 par. 321)			en024 Renewable energy	
51	Introducing fiscal incentive for energy savings (penetration of low emission and consumption vehicles)	Reducing GHGs emissions through the substitution of vehicles produced before 1996	Decision process concluded	Not yet initiated					7. R&D 11. Sustainable use of resources	6. Protecting the environment.		2. Greenhouse gas emission targets.		Financial Law 2007 par. 224-241			en010 Total greenhouse gas emissions	

52	Institution of a Fund to finance the measures for achieving the Kyoto Protocol's objectives for the years 2007-2009 (to develop & enhance use of high-efficiency industrial motors and the production of electricity, heat and refrigeration via small co-generation facilities with high-performance distribution)	To increase support in the achievement of the Kyoto Protocol objectives	Decision process concluded	On-going					11. Sustainable use of resources	6. Protecting the environment.		2. Greenhouse gas emission targets.			630 Funds earmarked for the 2007-2009 period for this fund amount to 200mln per year (par.1110-1115 Financial Law 2007); for the year 2007 further 30 mln come from Law 1 June 2002 n. 120	en010 Total greenhouse gas emissions	
53	Institution of the Fund for the Sustainable Mobility	Increase sustainable use of resources with the purpose to finance interventions to improve air quality in urban areas and for the increasing public transportation	Proposal introduced	Not yet initiated					11. Sustainable use of resources	6. Protecting the environment.		2. Greenhouse gas emission targets.			210 Funds earmarked for the 2007-2009 period for this fund amount to 90 mln per year (Financial Law 2007 par. 1121-1122)	en042 Urban population exposure to air pollution by particulate matter	
54	Package on lifelong learning / Education for Adults and School / work alternance	To increase lifelong learning; to promote social inclusion; to reduce regional disparities/to improve links between education and work; to prepare youngs to quickly enter the job market		On-going	Q4 2008	After 2008			18. Life-cycle approach to work 23. Human capital 24. Education and training	4. Strengthening education and training.	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.					em051 Life-long learning - total	Education and LLL

55	<p>Continuous training for labour inspectors</p> <p>Reduce undeclared work</p>	Proposal introduced	Not yet initiated	Q1 2009		17. Full employment	17. Full employment 18. Life-cycle approach to work	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.				7		em0611 Serious accidents at work - total	Education and LLL
56	<p>Women employment: the main aim is to regularize the employee through the creation of a system able to: 1) qualify the work throughout specific training courses in order to create a professional figure on home care services; 2) help workers entering in contact with employers; 3) more flexibility to work; 4) technical support to the regularization; 5) simplify the bureaucratic system of Regularisation; 6) awareness campaign to inform citizen about the importance of legal work</p> <p>Combating and eliminating the hidden work in the field of home care services and to give the possibility to work in a regular and safe way. The six winner projects will be able to assure the regularization of a large number of female workers within the whole Italian territory. The measure will permit to several families to have a regular and fair assistance to increase and improve female employment, the overall growth of the whole Italian economy and to eradicate women exploitation in the labour market.</p>	Decision process concluded	On-going	Q4 2007	Q1 2010	The time line start of the decision dimension was 12th December 2007. The time line end of the decision dimension was 5th June 2008. The time line start of the implementation dimension will be approximately on September and the project will end after 18 months.	13. Competitive markets and globalisation 17. Full employment 22. Labour costs	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	3. Quality of regulation and impact assessment.	Labour market flexibility and security	The measures "Donne Sommers" is important both to reduce unemployment and to protect female workers in the home care services	7174758 The Departement for Equal Opportunities has allocated a financing of EURO 5 millions to sustain the project. It represent the 70% of the total, the other 30 % is in charge of the six participants winners of the Public notice.	In September 2008 the Department for Equal Opportunities will constitute a technical working group with the scope to monitor the development process of the six projects.	em012 Employment rate - females	Labour supply: women

57	<p>Positive actions to promote work-life balance</p> <p>The objective of the measure is to foster experimental positive action aimed at promoting work-life balance in particular within enterprises, among autonomous workers and professionals</p>	Decision process concluded	On-going	Q1 2007	After 2008		17. Full employment	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities					39	For 2007, an amount of 21,000.000 has been allocated. In 2008, the amount was of 18,431.188. These resources finance, on request, specific actions aimed at promoting work-life balance.	em011 Employment rate - total	Job protection
58	<p>Fund for Youth and Special Guarantee Fund for first home purchase directed to one parent families with minors</p> <p>The first one has the aim to improve the cultural and professional education of youth and their inclusion in the social life. The second one facilitates the access to financing for young couples</p>		Not yet initiated	Q1 2009	Q4 2011		17. Full employment 18. Life-cycle approach to work	4. Strengthening education and training.	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.				246		er061 Loans to households for house purchases	Job protection
59	<p>The Special Plan for Early Childhood</p> <p>The Special Plan for Early Childhood aims at setting up a large, integrated qualified and varied networks of socio-educational services for early childhood and to provide complementary and innovative services at the workplace</p>	Decision process concluded	On-going	Q4 2007	Q4 2009	The time line start of the action was 26 September 2007. The time line end of the implementation should be approximately end of 2009 and first half of 2010, as far as allocation of resources is concerned. It also worth to mention a monitoring activity by the the State on the effective expenditure on childcare services by Regions	17. Full employment	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.	5. Childcare provision.	Labour market flexibility and security		728	The total amount (State and regional funds) has been allocated in 2007 and 2008 to finance new socio and educational services for early childhood. In line with regional plans, these resources has been distributed to every Region.	EMCO 18M3 Childcare	Education and LLL

<p>Active ageing: increased provision of employment services for workers (e.g. in case of restructuring); START UP of Industry-based Funds for Continuing Vocational Training</p> <p>To improve life and work quality; increase productivity; increase over-50 employment; significant growth of total workers and enterprises involved in training projects</p>	Decision process concluded	On-going	Q3 2007		18. Life-cycle approach to work	15. Entrepreneurial culture and SME's 18. Life-cycle approach to work	9. The Commission added: increase labour supply and employment rates including by tackling regional disparities	3. Labour market relevance of education LLL undeclared work employment services to reduce regional disparities.			192		em014 Employment rate of older workers - total	Labour supply: older
--	----------------------------	----------	---------	--	---------------------------------	--	---	---	--	--	-----	--	---	----------------------