

## Allegato II

Le spese dello Stato nelle regioni  
e nelle province autonome

PAGINA BIANCA

**INDICE DELLE TABELLE DELL'ALLEGATO II**

TABELLA A. 1-1. Analisi dei pagamenti del bilancio dello Stato per aggregati economici al netto di interessi passivi e redditi da capitale (dati in migliaia di euro)

TABELLA I. 1-2. Analisi dei pagamenti del bilancio dello Stato per aggregati economici di parte corrente al netto di interessi passivi e redditi da capitale – Anno 2010 (dati in migliaia di euro)

TABELLA I. 1-3. Analisi dei pagamenti del bilancio dello Stato per aggregati economici in conto capitale – Anno 2010 (dati in migliaia di euro)

**PAGINA BIANCA**

## I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

La legge di contabilità e finanza pubblica n.196/09, come modificata dalla legge di riforma, prevede all'articolo 10 che, in un allegato al Documento di Economia e Finanza, siano esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, le risorse destinate alle singole regioni, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali, e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le tabelle qui presentate contengono la disaggregazione regionale dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti. Sono pertanto esposti i flussi complessivi che dallo Stato affluiscono a vario titolo ai territori delle diverse Regioni e Province Autonome, non limitando l'analisi alle risorse che lo Stato attribuisce direttamente agli Enti territoriali ed alle amministrazioni locali operanti nelle diverse aree, sotto forma di trasferimenti.

Per le spese connesse alla produzione di servizi (soprattutto redditi da lavoro e acquisto di beni e servizi) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario.

L'informazione per la regionalizzazione proviene dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato relativo agli ordinativi di pagamento, la cui analisi consente in buona misura di attribuire le erogazioni ai singoli territori. In alcuni casi ci si avvale di informazioni aggiuntive, fornite direttamente dalle amministrazioni e dagli organismi responsabili della spesa.

Le informazioni disponibili non consentono tuttavia l'allocazione territoriale della totalità della spesa e questo spiega la presenza di una quota di spesa non regionalizzata, in buona misura composta da spese che, per la loro natura, non sono attribuibili ad alcuna regione (pagamenti destinati all'estero e poste meramente di natura contabile come gli ammortamenti). All'interno della spesa non regionalizzata è opportuno distinguere una ulteriore componente, denominata nelle tabelle "Erogazioni ad Enti e Fondi": detta componente è relativa alle risorse che non affluiscono ai beneficiari finali direttamente dallo Stato ma con l'intermediazione di altre istituzioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANAS, CNR, ecc.) o di fondi alimentati dal bilancio stesso (Fondo per l'innovazione tecnologica, Fondo per le agevolazioni alla ricerca, ecc.). In questo caso l'attribuzione ai territori dovrebbe più propriamente avvenire sulle erogazioni effettuate da tali organismi "a valle" del trasferimento dal bilancio: è un esercizio che viene effettuato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato nella pubblicazione "La Spesa Statale Regionalizzata" a cui si rimanda per indicazioni di maggiore dettaglio.

La tabella 1 riporta la distribuzione territoriale per gli anni 2009 e 2010 per il complesso delle spese correnti e di quelle in conto capitale, mentre le tabelle successive forniscono per il solo 2010 l'ulteriore disaggregazione dei pagamenti per categoria economica, rispettivamente per la parte corrente (tabella 2) e per quella in conto capitale (tabella 3).

\* stima provvisoria

**TABELLA A.1-1 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)**

REGIONI	SPESA CORRENTE				SPESA IN CONTO CAPITALE				SPESA FINALE			
	Anno 2009		Anno 2010 (*)		Anno 2009		Anno 2010 (*)		Anno 2009		Anno 2010 (*)	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Abruzzo	4.689.780	2,4	4.401.445	2,3	456.790	1,8	1.348.042	6,3	5.146.570	2,3	5.749.487	2,7
Basilicata	2.298.458	1,2	2.034.587	1,0	286.880	1,1	241.970	1,1	2.585.338	1,1	2.276.557	1,1
Calabria	7.418.819	3,7	7.037.163	3,6	1.064.720	4,1	745.390	3,5	8.483.539	3,8	7.782.553	3,6
Campania	20.070.814	10,1	19.419.120	10,0	2.696.523	10,4	1.858.386	8,7	22.767.337	10,1	21.277.506	9,9
Emilia Romagna	11.266.552	5,7	11.014.764	5,7	1.470.816	5,7	1.212.306	5,6	12.737.368	5,7	12.227.070	5,7
Friuli Venezia Giulia	5.837.264	2,9	5.548.535	2,9	359.918	1,4	330.911	1,5	6.197.182	2,8	5.879.446	2,7
Lazio	24.553.858	12,3	24.288.006	12,5	5.253.413	20,3	3.460.900	16,1	29.807.271	13,2	27.748.906	12,8
Liguria	5.721.089	2,9	5.401.261	2,8	1.173.395	4,5	775.064	3,6	6.894.484	3,1	6.176.325	2,9
Lombardia	21.250.437	10,7	20.707.047	10,6	2.442.886	9,4	2.534.977	11,8	23.693.323	10,5	23.242.024	10,8
Marche	4.568.186	2,3	4.269.375	2,2	389.649	1,5	276.623	1,3	4.957.835	2,2	4.545.998	2,1
Molise	1.248.007	0,6	1.176.351	0,6	182.273	0,7	349.917	1,6	1.430.280	0,6	1.526.268	0,7
Piemonte	11.672.127	5,9	11.477.334	5,9	1.995.020	7,7	2.015.606	9,4	13.667.147	6,1	13.492.940	6,2
Puglia	14.227.700	7,1	13.298.921	6,8	1.333.919	5,1	1.101.593	5,1	15.561.619	6,9	14.400.514	6,7
Sardegna	8.348.934	4,2	8.461.295	4,4	800.475	3,1	413.673	1,9	9.149.409	4,1	8.874.968	4,1
Sicilia	22.147.584	11,1	21.278.068	10,9	2.082.277	8,0	1.583.524	7,4	24.229.861	10,8	22.861.592	10,6
Toscana	11.055.769	5,6	10.698.466	5,5	1.220.877	4,7	1.056.005	4,9	12.276.646	5,5	11.754.471	5,4
Umbria	2.989.778	1,5	2.705.800	1,4	277.226	1,1	204.339	1,0	3.267.004	1,5	2.910.139	1,3
Valle d'Aosta	1.367.712	0,7	1.428.580	0,7	19.361	0,1	24.038	0,1	1.387.073	0,6	1.452.618	0,7
Veneto	12.053.569	6,1	11.750.333	6,0	2.243.892	8,7	1.815.789	8,5	14.297.461	6,4	13.566.122	6,3
Trento	3.014.314	1,5	4.358.274	2,2	121.087	0,5	79.962	0,4	3.135.401	1,4	4.438.236	2,1
Bolzano	3.353.836	1,7	3.752.182	1,9	44.589	0,2	41.768	0,2	3.398.425	1,5	3.793.950	1,8
<b>SPESA REGIONALIZZATA</b>	199.154.587	100,0	194.506.907	100,0	25.915.986	100,0	21.470.783	100,0	225.070.573	100,0	215.977.690	100,0
<b>SPESA NON REGIONALIZZATA</b>	197.243.704		188.443.517		27.753.803		30.076.251		224.997.507		218.519.768	
di cui: Erogazioni ad Enti e Fondi	123.180.023		117.387.881		15.490.021		15.033.645		138.670.044		132.421.526	
<b>TOTALE SPESA</b>	396.398.291		382.950.424		53.669.789		51.547.034		450.068.080		434.497.458	

\* stima provvisoria

**TABELLA I.1-2 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI DI PARTE CORRENTE AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE - ANNO 2010 (\*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)**

REGIONI	TOTALE	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte pagate sulla produzione	Trasferimenti correnti ad Amm. Pubb.	Trasf. correnti a famiglie e ist. soc. private	Trasf. correnti alle imprese	Trasf. correnti all'estero	Risorse proprie Unione Europea	Poste correttive e compensative	Amm.ti	Altre uscite correnti
Abruzzo	4.401.445	1.321.818	217.083	99.356	2.629.024	78.433	53.131					2.600
Basilicata	2.034.587	581.351	76.192	47.514	1.285.050	26.607	15.856					2.017
Calabria	7.037.163	2.126.070	346.812	175.607	4.115.957	153.664	110.319					8.734
Campania	19.419.120	5.812.438	935.611	499.585	11.530.044	297.708	325.507					18.227
Emilia Romagna	11.014.764	3.095.385	504.835	256.552	6.703.470	183.525	262.043					8.954
Friuli Venezia Giulia	5.548.535	1.437.780	190.853	142.197	3.625.972	74.420	73.539					3.774
Lazio	24.288.006	8.050.322	1.961.921	751.370	12.730.398	421.454	304.811					67.730
Liguria	5.401.261	1.584.388	281.149	141.872	3.191.196	76.064	120.910					5.682
Lombardia	20.707.047	6.298.994	1.318.216	506.149	11.793.325	310.939	462.741					16.683
Marche	4.269.375	1.283.026	184.499	109.331	2.531.721	92.811	62.995					4.992
Molise	1.176.351	323.146	45.646	27.088	748.707	16.876	13.650					1.238
Piemonte	11.477.334	3.235.711	569.807	270.695	6.981.104	149.406	260.170					10.441
Puglia	13.298.921	4.483.514	664.199	411.122	7.402.349	192.664	131.784					13.289
Sardegna	8.461.295	1.702.138	248.792	149.868	6.197.332	80.636	71.047					11.482
Sicilia	21.278.068	5.118.612	795.830	439.667	14.279.806	374.470	253.942					15.741
Toscana	10.698.466	3.079.826	546.558	266.919	6.359.141	197.102	242.635					6.285
Umbria	2.705.800	716.656	97.751	59.871	1.721.802	61.576	43.235					4.909
Valle d'Aosta	1.428.580	51.671	7.907	4.745	1.350.691	3.981	9.420					165
Veneto	11.750.333	3.754.768	556.518	329.323	6.693.170	173.125	229.971					13.458
Trento	4.358.274	151.952	40.264	11.965	4.109.367	16.599	24.167					3.960
Bolzano	3.752.182	146.935	24.923	11.117	3.518.592	14.123	36.206					286
<b>SPESA REGIONALIZZATA</b>	194.506.907	54.356.501	9.615.366	4.711.913	119.498.218	2.996.183	3.108.079					220.647
<b>SPESA NON REGIONALIZZATA</b>	188.443.517	33.159.089	110.534	271	84.476.446	1.540.644	1.246.389	1.574.298	15.429.489	50.094.172	185.869	626.316
di cui: Erogazioni ad Enti e Fondi	117.387.881	32.649.930	50.656	242	84.133.581	434.057	99.172					20.243
<b>TOTALE SPESA</b>	382.950.424	87.515.590	9.725.900	4.712.184	203.974.664	4.536.827	4.354.468	1.574.298	15.429.489	50.094.172	185.869	846.963

\* stima provvisoria

**TABELLA I.1-3 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI IN C/CAPITALE - ANNO 2010 (\*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)**

REGIONI	TOTALE	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli investimenti alle imprese	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali	Contrib. invest. all'estero	Altri trasf. in conto capitale	Acquisizioni attività finanziarie
Abruzzo	1.348.042	919.342	248.704	97.461	784		81.751	
Basilicata	241.970	9.089	131.630	68.137	901		32.213	
Calabria	745.390	48.556	500.493	143.497	761		52.083	
Campania	1.858.386	152.966	1.017.471	571.534	2.653		113.282	480
Emilia Romagna	1.212.306	107.282	434.255	607.319	4.511		58.906	33
Friuli Venezia Giulia	330.911	44.512	128.772	134.505	1.064		22.058	
Lazio	3.460.900	367.524	1.140.561	1.546.807	4.485		401.523	
Liguria	775.064	58.534	402.486	296.812	2.297		14.747	188
Lombardia	2.534.977	190.169	988.489	1.046.696	4.218		305.101	304
Marche	276.623	15.357	172.989	71.712	1.345		15.193	27
Molise	349.917	71.089	183.800	32.831	40		1.261	60.896
Piemonte	2.015.606	83.611	743.001	1.100.755	2.770		85.469	
Puglia	1.101.593	69.401	610.687	378.134	6.355		37.016	
Sardegna	413.673	140.220	201.073	63.579	387		8.414	
Sicilia	1.583.524	88.620	1.058.245	378.262	6.578		51.361	458
Toscana	1.056.005	96.114	562.793	351.231	4.806		40.911	150
Umbria	204.339	22.713	109.504	62.009	1.574		8.499	40
Valle d'Aosta	24.038	3.668	17.351	1.679			1.340	
Veneto	1.815.789	156.279	865.288	471.891	13.577		308.621	133
Trento	79.962	3.443	19.209	51.950	1		5.359	
Bolzano	41.768	5.159	6.618	24.639	13		5.339	
<b>SPESA REGIONALIZZATA</b>	21.470.783	2.653.648	9.543.419	7.501.440	59.120		1.650.447	62.709
<b>SPESA NON REGIONALIZZATA</b>	30.076.251	3.453.264	11.557.697	3.963.046	5.292	692.452	3.799.818	6.604.682
di cui: Erogazioni ad Enti e Fondi	15.033.645	24.818	10.592.727	725.372	4		3.415.632	275.092
<b>TOTALE SPESA</b>	51.547.034	6.106.912	21.101.116	11.464.486	64.412	692.452	5.450.265	6.667.391

## Sezione III

### Programma nazionale di riforma

**PAGINA BIANCA**

## INDICE DELLA SEZIONE III

---

I. INTRODUZIONE .....	Pag. 411
II. SCENARIO MACROECONOMICO E STRUTTURALE .....	» 416
II.1 Crisi finanziaria e declino della crescita: andamenti congiunturali e strutturali	
II.2 Crescita e competitività in Europa e in Italia	
II.3 I fattori che frenano lo sviluppo in Italia	
II.4 Analisi degli squilibri macroeconomici	
II.5 Quanto valgono le riforme? Una valutazione d'impatto macroeconomico	
III. UN ANNO DI RIFORME .....	» 451
III.1 Misure nazionali di risposta alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea	
III.2 Azioni per il raggiungimento degli obiettivi nazionali previsti dalla Strategia Europa 2020	
IV. USCIRE DALLA CRISI: L'AGENDA PER LA CRESCITA .....	» 497
IV.1 Risanamento delle finanze pubbliche, riforma del sistema fiscale, <i>spending review</i>	
IV.2 Accesso al credito per le imprese	
IV.3 Promuovere la crescita e la competitività del sistema produttivo	
IV.4 Un mercato del lavoro più efficiente, equo e inclusivo	
IV.5 Una pubblica amministrazione più efficiente al servizio dei cittadini e delle imprese	
IV.6 Creare nuove competenze e generare innovazione: istruzione, educazione universitaria, ricerca e cultura	
IV.7 Verso una crescita più sostenibile	
IV.8 Usare efficacemente la politica di coesione per ridurre i divari territoriali	
ALLEGATI .....	» 523
Griglia delle misure del Programma nazionale di riforma .....	» 525
Le misure regionali per il Programma nazionale di riforma .....	» 569

## INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1	Quadro macroeconomico (variazioni percentuali ove non indicato diversamente)
Tavola II.2	Performance relative delle componenti del PIL (rispetto alla media UE15)
Tavola II.3	Analisi della performance delle aree di policy
Tavola II.4	UE15 -Indicatori dello 'Scoreboard' sugli squilibri macroeconomici
Tavola II.5	Italia -Indicatori dello 'Scoreboard' sugli squilibri macroeconomici
Tavola II.6	Squilibri macroeconomici rilevati per Paese
Tavola II.7	Numero di squilibri macroeconomici per Paese in UE15
Tavola II.8	Impatto finanziario delle misure del PNR 2012 (in milioni di euro)
Tavola II.9	Razionalizzazione della spesa sanitaria (in milioni di euro)
Tavola II.10	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola II.11	Riferimenti normativi degli interventi simulati
Tavola II.12	Specificazione dello scenario di riforma in QUEST III ed entità degli interventi
Tavola II.13	Effetti macroeconomici complessivi dei D.L. 1/2012 (cvt. L. 27/2012) e D.L. 5/2012 (cvt. L. 35/2012) (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola II.14	Effetti macroeconomici delle singole misure dei D.L. 1/2012 (cvt. L. 27/2012) e D.L. 5/2012 (cvt. L. 35/2012) (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola II.15	Specificazione dello scenario di riforma di chiusura del gap con i Best Performers europei (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione)
Tavola II.16	Effetti macroeconomici complessivi delle riforme strutturali di chiusura del gap con i Best Performers europei
Tavola II.17	Aggiornamento impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (punti percentuali di scostamento dalla media nei tassi di variazione)
Tavola III.1	Costo degli adempimenti amministrativi delle PMI per area di regolamentazione e riduzioni stimate a regime (miliardi di euro)
Tavola III.2	Livello del target: 'Tasso di occupazione'
Tavola III.3	Tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni per sesso e ripartizione geografica
Tavola III.4	Livello del target 'R&S'
Tavola III.5	Livello del target 'Emissioni di gas serra'
Tavola III.6	Livello del target 'Fonti rinnovabili'
Tavola III.7	Livello del target 'Efficienza energetica'
Tavola III.8	Interventi di efficienza energetica
Tavola III.9	Impatto delle misure di efficienza energetica al 2010
Tavola III.10	Impatto delle misure di efficienza energetica al 2016
Tavola III.11	Impatto delle misure di efficienza energetica al 2020
Tavola III.12	Livello del target: 'Abbandoni scolastici'
Tavola III.13	Livello del target: 'Istruzione universitaria'
Tavola III.14	Livello del target: 'Contrasto alla povertà'

## INDICE DELLE FIGURE

- Figura II.1 Crescita del PIL in Italia e nell' Unione Europea
- Figura II.2 PIL pro capite in Italia e nell'area dell'euro
- Figura II.3 Differenziali e fonti di reddito e crescita
- Figura II.4 Saldo delle partite correnti dei maggiori Paesi europei (in percentuale del PIL)
- Figura II.5 Scomposizione del saldo delle partite correnti dell'Italia (in percentuale del PIL)
- Figura II.6 Quote di mercato sulle esportazioni mondiali di merci (valori percentuali a prezzi correnti)
- Figura II.7 Produttività per ore lavorate (indice 2005=100)
- Figura II.8 Componenti del debito del settore privato (Anno 2010 - in percentuale del PIL)
- Figura III.1 Energia da fonti rinnovabili nei Paesi UE (anno 2009-2020 – valori percentuali)
- Figura III.2 Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso e regione – Media primi tre trimestri 2011 (valori percentuali)
- Figura III.3 Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione – Media primi tre trimestri 2011 (valori percentuali)

**PAGINA BIANCA**

## I. INTRODUZIONE

### **Il PNR dell'Italia nell'ambito del semestre europeo e della Strategia Europa 2020**

Il Programma Nazionale di Riforma 2012 è il secondo presentato dall'Italia nel quadro del 'Semestre Europeo' di coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio. La sua presentazione assume quest'anno un'importanza particolare per due ordini di ragioni.

In primo luogo l'agenda di riforme dell'Italia ha acquistato un rilievo che va oltre la stretta dimensione nazionale. Nel corso dei mesi passati, l'Italia si è trovata all'epicentro delle turbolenze finanziarie e dell'acuirsi della crisi del debito sovrano in Europa. La pressione dei mercati e il rialzo dei premi al rischio sul debito hanno sospinto l'Italia vicino a una crisi che avrebbe potuto avere esiti drammatici per il nostro Paese e per la stabilità dell'intera Area dell'euro. In questo contesto di grave emergenza, il Parlamento italiano ha dato vita il 17 novembre 2011 a un nuovo Governo sostenuto da un'ampia maggioranza di forze politiche che, pur avendo impostazioni programmatiche diverse, ha deciso di contribuire a un impegno comune in uno spirito istituzionale. Il 'Governo di impegno nazionale' nasce nella consapevolezza che il futuro dell'euro dipende anche da ciò che sarà fatto dall'Italia. In questa fase, la qualità delle riforme italiane può fare la differenza ai fini della salute economica e finanziaria dell'Unione economica e monetaria.

In secondo luogo, gli indirizzi di *policy* delle istituzioni comunitarie giocano un ruolo molto più forte che in passato nell'orientare le scelte di politica economica nazionale. Nelle raccomandazioni indirizzate all'Italia nel giugno 2011, il Consiglio dell'Unione aveva infatti giudicato le politiche descritte nel Programma Nazionale di Riforma 2011 insufficienti ad affrontare le debolezze strutturali di cui soffre il Paese e identificato sei aree nelle quali ravvisava la necessità di riforme più incisive<sup>1</sup>.

Alle Raccomandazioni del Consiglio si sono aggiunte, durante l'estate, le sollecitazioni della Banca Centrale Europea, che ha chiesto "un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori" e ha sottolineato la necessità di "una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme" basata su sostenibilità delle finanze pubbliche e interventi in materia di concorrenza, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e il ridisegno di sistemi regolatori e fiscali per sostenere la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro.

Successivamente, anche in ragione dell'ulteriore indebolimento del quadro congiunturale, il Summit dei Paesi dell'Area dell'euro, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2011 - prendendo atto degli impegni per le riforme strutturali e il risanamento di bilancio trasmessi in una lettera indirizzata dall'Italia al Presidente del Consiglio europeo e alla Commissione - ha invitato l'Italia ad attuare in tempi ravvicinati gli impegni assunti e ha

<sup>1</sup> 'Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Italy and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Italy, 2011-2014'.

invitato la Commissione a “fornire una valutazione dettagliata delle misure e a monitorarne l’attuazione”<sup>2</sup>.

Nel contesto di tale ‘sorveglianza rafforzata’, la Commissione Europea ha presentato all’Eurogruppo del 29 novembre 2011, un rapporto su ‘L’Italia e la sfida dell’alto debito/bassa crescita’<sup>3</sup>, nel quale si incoraggia il Paese a proseguire con determinazione sulla strada della riduzione del debito e a porre in atto un pacchetto coerente di riforme capaci di ripristinare la fiducia e dare impulso alla crescita, ispirato al principio dell’equità sociale. Il processo di ‘monitoraggio rafforzato’ è ancora aperto e il Programma Nazionale di Riforma costituisce una tappa importante per valutare il percorso compiuto sulla strada delle riforme sollecitate dalle istituzioni europee.

Il Programma Nazionale di Riforma per il 2012 è dunque un appuntamento fondamentale per accordare le linee guida della politica economica con gli orientamenti di *policy* stabiliti nell’ambito dell’Unione europea, definendo un’agenda di riforme di medio-lungo periodo nella prospettiva della Strategia Europa 2020.

### **La strategia per il consolidamento finanziario e la crescita**

In un quadro generale in cui l’economia europea vive una fase di lenta e incerta stabilizzazione, l’Analisi Annuale della Crescita 2012<sup>4</sup> della Commissione sottolinea l’esigenza di proseguire con decisione l’impegno per il consolidamento dei conti pubblici e di porre un accento ancora maggiore sulle misure di stimolo alla crescita. Cinque sono le grandi priorità per il 2012: proseguire nel consolidamento fiscale, privilegiando misure favorevoli alla crescita; ristabilire condizioni di normalità nei mercati del credito; promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo; contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la Pubblica Amministrazione. La Relazione della Commissione<sup>5</sup> giudica nell’insieme insoddisfacenti gli sforzi compiuti dagli Stati Membri nel primo anno di attuazione della Strategia Europa 2020 e chiede che ‘un senso di urgenza’ caratterizzi il nuovo Semestre Europeo.

L’Italia condivide questi indirizzi e sostiene la necessità di un maggior orientamento delle politiche europee verso la crescita, nel rispetto dei principi di stabilità delle finanze pubbliche. In questo senso l’Italia ha promosso con altri 12 Stati Membri un documento che invita le istituzioni dell’Unione ad accelerare la modernizzazione del mercato unico.

Il ritorno alla crescita dipende tuttavia in larga misura dalle riforme che saranno compiute a livello nazionale. Nel difficile contesto derivante dall’aggravarsi della crisi economica e del debito sovrano, il Governo ha impostato una strategia di intervento basata su due obiettivi: a) il riequilibrio strutturale dei conti pubblici, per consentire di ridurre rapidamente il peso del debito; b) la creazione di condizioni che consentano la

<sup>2</sup>Dichiarazione del Vertice Euro, 26 ottobre 2011.

Cfr. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/125659.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/125659.pdf)

<sup>3</sup> Elaborato sulla base della lettera di impegni inviata dal Governo alla Commissione Europea il 26 ottobre e dei chiarimenti forniti nelle settimane successive, anche in occasione della visita in Italia dei rappresentanti della Commissione e della Banca Centrale Europea.

<sup>4</sup> *Communication from the Commission, ‘Annual Growth Survey 2012’*, COM (2011) 815.

<sup>5</sup> ‘*Progress report on the Europe 2020 Strategy*’, allegato all’*Annual Growth Survey 2012*.

ripresa del processo di sviluppo. Tutto ciò nella consapevolezza che ogni sforzo deve essere fatto per ripartire equamente tra i cittadini l'onere del risanamento.

Al fine di realizzare il primo obiettivo e garantire il controllo dei conti pubblici, il Governo si è impegnato innanzitutto a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013, nel rispetto di quanto concordato al Consiglio Europeo di ottobre 2011. A ciò si è aggiunta una complessa operazione di politica economica, approvata alla fine del 2011 con il provvedimento ‘Salva Italia’, per assicurare la stabilità finanziaria, la crescita e l’equità. Il Governo ha inoltre intrapreso una serie d’interventi per sostenere la crescita e la competitività. Con i provvedimenti ‘Cresci Italia’ e ‘Semplifica Italia’<sup>6</sup> sono state introdotte misure tese a incentivare l’iniziativa economica privata, eliminare le barriere d’accesso ai mercati, creare condizioni più favorevoli per l’investimento interno e dall’estero, promuovere l’innovazione e l’efficienza e trasparenza della Pubblica Amministrazione, accelerare la diffusione delle ITC. Con lo sblocco degli investimenti pubblici e il ‘Piano di Azione Coesione’ si sono create le condizioni per una ripresa degli investimenti pubblici infrastrutturali e un rafforzamento della qualità dei servizi collettivi nel Sud.

In questo modo il Governo ha avviato una fase di riforme strutturali ispirate ai principi del rigore, della crescita e dell’equità, destinate a cambiare in profondità il funzionamento del sistema economico italiano, per correggerne durevolmente le fragilità e farne emergere le sue potenzialità migliori e ponendolo così in grado di raggiungere gli obiettivi europei definiti dalla Strategia Europa 2020.

Le misure introdotte con questi provvedimenti toccano in pratica tutti i problemi messi a fuoco nelle analisi degli organismi europei e internazionali. La simultaneità degli interventi dovrebbe non soltanto amplificarne l’impatto nel breve periodo, ma anche rendere esplicita la portata e la direzione del percorso di riforma intrapreso. La duplice strategia di risanamento delle finanze pubbliche e di riforme strutturali per la crescita rimane il principio guida dell’azione del Governo nei prossimi mesi. In linea con gli orientamenti europei priorità sarà data agli interventi che consentono di rendere strutturale la riduzione della spesa, proteggendo gli investimenti per la crescita e che consentono di ampliare il grado di efficienza, produttività e competitività dell’economia, con una particolare attenzione alle azioni necessarie per sfruttare appieno i nuovi motori della crescita, come l’agenda digitale e la *green economy* e per colmare i divari territoriali e le diseguaglianze sociali.

### **Il Programma Nazionale di Riforma 2012**

Il Programma Nazionale di Riforma 2012 ha una duplice veste. Da un lato serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo l’approvazione del PNR dello scorso anno, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell’Unione Europea e il loro impatto atteso. Dall’altro presenta un’agenda di interventi previsti per il prossimo anno, delineando così il percorso attraverso il quale l’Italia intende

---

<sup>6</sup> Rispettivamente: D.L. n.201/2011 ‘Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici’, cvt. L. n.214/2011; D.L. n.1/2012 ‘Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività’, cvt. in L. n.27/2012; D.L. n.5/2012 ‘Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo’ cvt. in L. 35/2012.

conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020. Esso riflette dunque, anche nella struttura, questo sforzo di sintesi e di proiezione nel medio e lungo periodo.

Dopo la visione d'insieme fornita in questa introduzione, il secondo capitolo del Rapporto è dedicato all'analisi delle criticità e dei fattori che da tempo ostacolano la crescita e la competitività del Paese. L'uso degli strumenti analitici messi a punto a livello europeo e il confronto con gli altri Paesi Membri dell'Unione Europea assicura la coerenza tra la prospettiva nazionale e quella europea. Una sezione specifica è dedicata al nuovo meccanismo di prevenzione degli squilibri macroeconomici introdotto alla fine del 2011 nell'ambito della nuova *governance* economica europea. Ne emerge un quadro che identifica una serie di debolezze di fondo del sistema economico nazionale e segnala nella progressiva riduzione della produttività totale dei fattori una delle principali ragioni della bassa crescita italiana. Senza un cambio di rotta, queste debolezze consegneranno l'Italia a un futuro di crescita modesta o inesistente, alta disoccupazione ed elevato debito pubblico. Al contrario, riforme attuate nel quadro della Strategia Europa 2020 possono portare a una crescita cumulata del PIL intorno al 2,4 per cento nel 2020.

Il terzo capitolo fornisce il quadro dettagliato delle riforme effettuate o iniziate nel corso dell'ultimo anno, ponendole in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio Europeo e al percorso che l'Italia si è data ai fini del raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Sono analizzati in questa parte i provvedimenti adottati in via definitiva al momento della presentazione di questo Programma.

Il quarto capitolo, infine, offre un panorama delle riforme "in cantiere" e delle principali sfide che ancora occorre affrontare per riportare il Paese su un sentiero di crescita durevole e sostenibile.

Il PNR è completato da quattro importanti allegati, comprendenti: la griglia completa delle misure legislative adottate in ambito nazionale; il contributo dato dalle Regioni al Programma e un prospetto per le misure regionali; la Relazione del Ministro dell'Ambiente sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; le Linee Guida all'Allegato Infrastrutture 2013-2015. Viene inoltre richiamato il Rapporto Coesione.

#### **La consultazione delle forze politiche, delle autonomie territoriali e delle Parti Sociali**

Il Programma Nazionale di Riforma 2012 è stato predisposto sulla base di un lavoro collegiale in seno al Governo, con il contributo di tutte le amministrazioni centrali e regionali. Il coordinamento dei contributi delle amministrazioni è avvenuto attraverso il Comitato Tecnico del CIACE.

Nella preparazione del Programma, il Governo ha attribuito molta importanza al confronto e alla consultazione delle forze politiche, delle autonomie territoriali e delle Parti Sociali. In linea con quanto previsto dalla legge, il progetto di PNR è stato trasmesso alle Camere il 18 aprile 2012.

La preparazione del PNR è stata condivisa con le Regioni e gli Enti Locali. Il Comitato Tecnico del CIACE ha costituito la sede privilegiata per un confronto sulla dimensione territoriale delle politiche di attuazione della Strategia Europa

2020, nonché per la presentazione di *best practices* e di iniziative innovative elaborate da Regioni e Province autonome nei vari ambiti d'azione di loro spettanza.

Il loro contributo, allegato al PNR, evidenzia l'importanza cruciale dell'azione territoriale per l'attuazione e l'efficacia delle riforme.

Il PNR è stato inoltre arricchito dagli *input* dei principali attori coinvolti nel processo economico e sociale nazionale. Le Parti Sociali hanno avuto modo di portare il loro contributo alla definizione di iniziative politiche specifiche presentate nel PNR attraverso appositi tavoli di consultazione settoriali, come nel caso del 'Piano di Azione Coesione' o della Riforma del Mercato del lavoro. Il CNEL ha collaborato attivamente con il Governo, presentando un documento sul PNR 2012, adottato dalla sua Assemblea plenaria il 7 marzo 2012.

La preparazione del PNR ha anche preso in esame i contributi fatti pervenire al Governo in varie forme dalle Parti Sociali e i documenti da essi presentate nel corso dell'anno su vari temi legati alla competitività e alla crescita del Sistema Italia.

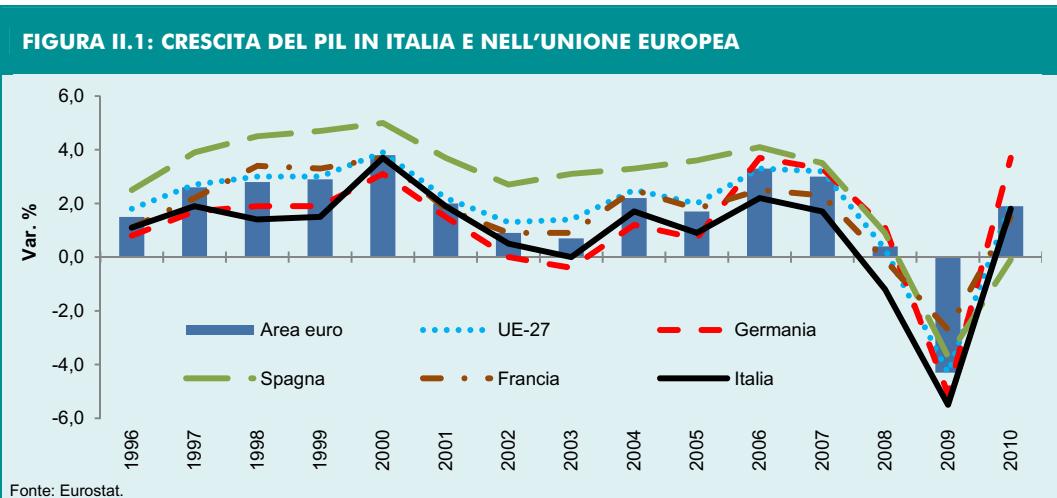
Una particolare attenzione infine è stata prestata ad ascoltare l'opinione dei giovani, avviando con il Forum Nazionale dei Giovani un confronto sulle riforme fondamentali per costruire l'Italia del 2020.

## II. SCENARIO MACROECONOMICO E STRUTTURALE

### II.1 CRISI FINANZIARIA E DECLINO DELLA CRESCITA: ANDAMENTI CONGIUNTURALI E STRUTTURALI

Dai primi anni novanta l'economia italiana ha mostrato tassi di crescita molto contenuti, significativamente più deboli sia rispetto alla *performance* registrata nei decenni precedenti sia rispetto alla media dell'Area dell'euro nel decennio appena trascorso. La crescita media annua del PIL italiano, pari al 3,8 per cento negli anni settanta e al 2,4 per cento negli anni ottanta, è stata pari all'1,6 per cento nel periodo 1991-2000, riducendosi allo 0,4 per cento a partire dal 2000<sup>1</sup>.

Dalla seconda metà degli anni novanta, il differenziale negativo di crescita si è attestato in media a 1,0 punto percentuale rispetto all'Area dell'euro, a 0,5 punti percentuali rispetto alla Germania, a 0,8 punti percentuali rispetto alla Francia e a 1,8 punti percentuali rispetto alla Spagna. Fino alla seconda metà degli anni novanta, il PIL pro-capite italiano si è collocato a un livello superiore a quello medio dell'Area dell'euro; a partire dal 2003 è sceso al di sotto. Nel 2010, il PIL pro-capite italiano è risultato inferiore del 6,9 per cento rispetto alla Francia, del 7,7 per cento rispetto alla media dell'Area dell'euro e del 17,1 per cento rispetto alla Germania. D'altra parte, è risultato ancora superiore dello 0,4 per cento rispetto a quello della Spagna e dello 0,8 per cento rispetto alla media dell'Unione Europea. Alla radice del progressivo indebolimento della capacità di crescita dell'economia italiana vi è soprattutto la scarsa dinamica della produttività. Anche l'Area dell'euro è stata interessata da un generale rallentamento della produttività, ma in Italia l'andamento è stato comparativamente più debole ed è entrato in territorio negativo nell'ultimo decennio.



<sup>1</sup> I dati storici dal 1990 fanno riferimento alle nuove serie di Contabilità Nazionale pubblicate dall'ISTAT il 2 marzo 2012. Le medie annue dei decenni precedenti sono calcolate sulla base delle vecchie serie di Contabilità nazionale. Le medie di periodo sono calcolate sulla base del metodo della capitalizzazione composta.