

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

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

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

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

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

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

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

Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche l'Italia - al pari degli altri Paesi Membri - è chiamata a perseguire un processo di consolidamento fiscale di riduzione del debito pubblico. In questo senso il processo di riforma della spesa pubblica per pensioni è stato avviato già nel 1995 e recentemente completato con il decreto legge n. 78/2010, che prevede una serie di misure volte alla progressiva stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

Pur in presenza di un debito pubblico comparativamente più elevato rispetto alla media UE, l'Italia non si pone comunque tra i Paesi in cui l'invecchiamento della popolazione produrrebbe un impatto rilevante sulla tenuta dei conti pubblici. In questo senso sono state efficaci le azioni di riforma sul sistema

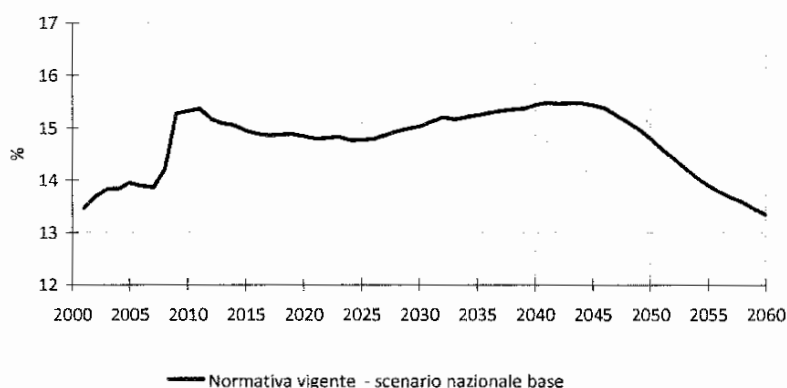
pensionistico. Maggiori informazioni sul processo di consolidamento fiscale saranno riportate nel Programma di Stabilità.

2.2.1. La riforma delle pensioni

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico italiano sia riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. Infatti, come evidenziato anche in sede internazionale (si veda al proposito il Rapporto EPC-WGA sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche), l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Descriviamo a seguire l'assetto normativo vigente, che tiene conto dei recenti interventi adottati in materia pensionistica, i quali hanno contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico.

Fig. 1 Spesa pubblica per pensioni (in percentuale del PIL)



Pensionamento di vecchiaia ordinario

Il sistema pensionistico italiano fissa il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di anzianità ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato. Per le lavoratrici del pubblico impiego, questo requisito anagrafico è stato incrementato dai 60 anni nel 2009 a 61 anni nel biennio 2010-2011, per essere ulteriormente elevato a 65 anni dal 1° gennaio 2012. Ciò consente, a partire dal 2012, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego (65 anni). Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della corte di giustizia delle Comunità europee del 13 novembre 2008, che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico. In ogni caso una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi i per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi.

Pensionamento anticipato

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

- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni e un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013 per i lavoratori dipendenti e dai 61

anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi. Il requisito anagrafico è ridotto di 1 anno rispetto a quello indicato, solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

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

Adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita

Dal 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale vengono adeguati ogni tre anni alla variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni accertata dall'Istat in riferimento al triennio precedente. La disposizione prevede espressamente che la procedura di adeguamento a cadenza triennale dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi di speranza di vita rientri pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente certezza del rispetto delle scadenze fissate e dell'applicazione degli stessi adeguamenti. Ciò in linea con la procedura già prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge n. 335/1995. Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale dell'Istat, l'incremento dei requisiti dal 1° gennaio 2015 è stimato pari a 3 mesi, in quanto assorbente l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante superiore (4 mesi)⁸; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a 4 mesi fino a circa il 2030 e attorno ai 3 mesi fino al 2050 circa. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo.

Effetti dei recenti interventi (decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010)

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

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

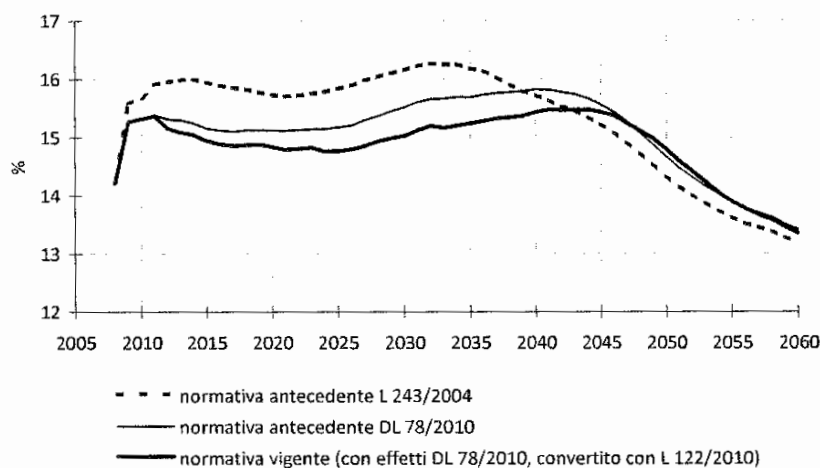
L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica, tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano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

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

livello delle prestazioni liquidate con il sistema di calcolo contributivo rispetto alla normativa previgente.

In sintesi, considerando complessivamente i recenti interventi di riforma in materia di requisiti di accesso al pensionamento che iniziano a manifestare i relativi effetti dal 2008/2009 e aggiornando conseguentemente la rappresentazione riportata nell'ultimo Aggiornamento del Programma di stabilità, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, e a normativa antecedente la legge n. 243/2004. Complessivamente gli interventi adottati hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL che raggiunge in media 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali di cui quasi la metà da ascrivere alla legge n. 122/2010.

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



2.2.2. Il federalismo fiscale

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

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

Ulteriori misure a sostegno dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali sono state varate con il decreto legge n. 78 del 2010 con cui il Governo ha anticipato il piano di correzione dei conti pubblici per il prossimo triennio 2011-13. Il decreto, proseguendo nell'azione più generale di lotta all'evasione fiscale già iniziata con la manovra per il triennio 2010-12, ha innalzato la quota di partecipazione dei comuni al gettito recuperato a vantaggio degli enti maggiormente impegnati in tali attività. Inoltre, coerentemente con i principi stabiliti dalla legge sul federalismo fiscale, il decreto ha rafforzato i meccanismi premianti a favore degli enti locali virtuosi che hanno rispettato il Patto di Stabilità Interno, garantendo altresì loro la possibilità di escludere parte della spesa in conto capitale dal calcolo degli obiettivi definiti in termini di saldi finanziari.

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

Allo stato attuale la Commissione ha già contribuito all'elaborazione della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e le possibili ipotesi di definizione della struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali. Sul piano operativo ha raggiunto i primi risultati in tema di uniformazione dei principi contabili tra amministrazione centrale e governi locali, portando al contempo avanti il processo di definizione dei concetti di costo standard dei servizi pubblici forniti a livello locale e di fabbisogno standard. In particolare, i criteri del costo e del fabbisogno standard assumeranno un ruolo chiave nel nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali, permettendo il superamento del principio del costo storico attualmente utilizzato. In entrambe le materie la delega deve essere esercitata entro il mese di maggio del 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

La governance del sistema della spesa sanitaria

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

- a) il meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo. Ciò in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- b) il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie;
- c) l'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali. I singoli Piani di rientro individuano ed affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle regioni.

La governance implementata in materia sanitaria ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa.

Ne consegue che per questo settore l'attuazione del federalismo fiscale non può che muoversi in linea di continuità con i Patti sottoscritti tra Stato e Regioni. E ciò è di per sé un aspetto positivo stante i risultati in corso di ottenimento con la governance implementata, i Piani di rientro e i meccanismi sanzionatori. L'attuazione del federalismo fiscale con lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010 conferma l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa migliorando l'assetto istituzionale,

anche di raffronto tra le varie Regioni, sia in fase di riparto di risorse e sia per l'analisi delle esistenti inefficienze o inadeguatezze, fornendo un ulteriore substrato istituzionale al programma in atto. Infatti il criterio di scelta delle regioni benchmark è finanziario e qualitativo. Il requisito dell'equilibrio di bilancio è assolutamente necessario e prioritario per individuare le regioni che erogano servizi sanitari con le risorse ritenute congrue dallo Stato. Le regioni in disavanzo, ovviamente, presentano necessariamente aree di inefficienze ovvero erogano livelli di assistenza superiori. Nella selezione delle migliori regioni intervengono altri requisiti oltre all'equilibrio di bilancio:

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

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

2.2.3. La riforma della tassazione

Il sistema fiscale italiano, incentrato sul reddito e riformato nei primi anni '70 è stato oggetto nel tempo di numerosi aggiustamenti marginali che hanno aumentato notevolmente la complessità della struttura dell'imposizione determinando parallelamente maggiori costi di gestione per l'Amministrazione e di adempimento per i contribuenti. A titolo esemplificativo, l'imposta personale sul reddito grava su 6 categorie di reddito, prevede 5 diverse aliquote e 134 tax expenditures.

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

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

Il primo passo in questa direzione è rappresentato dal recente Decreto legislativo sul federalismo municipale con il quale il Governo ha delineato le linee guida per restituire ai Comuni il potere fiscale nel loro comparto naturale di competenza: immobiliare e territoriale. L'obiettivo che il governo intende perseguire è articolato in due fasi. Nella prima fase si attribuisce ai Comuni la titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale e immobiliare (imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, l'Irpef sugli immobili); nella seconda fase si procede accorpando gli

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

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

In sintesi gli elementi chiave della strategia saranno:

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

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

Tra gli squilibri macroeconomici che maggiormente incidono sulla crescita vi è la diminuzione della competitività del Paese. Le riforme più urgenti in questo senso devono creare le condizioni per favorire sistemi di contrattazione salariale e sviluppi del costo del lavoro coerenti con la stabilità dei prezzi e capaci di promuovere la produttività. Interventi su questo fronte garantiscono non solo la rimozione di uno dei principali ostacoli alla competitività ma possono anche stimolare la crescita nel breve periodo, identificandosi così come un'azione di *frontloading* capace di innescare un meccanismo virtuoso nell'immediato.

L'accordo sul modello contrattuale del 2009 tra le parti sociali e con la partecipazione del Governo si è mosso in questa direzione, prevedendo un adeguamento delle retribuzioni in base ad un indice di prezzi che esclude la dinamica dei beni energetici importati. Questo consentirà anche di affrontare e ridurre le pressioni inflazionistiche provenienti da *shock* sui mercati energetici mondiali. Oltre a ciò si è ampliata la portata dei contratti decentrati, che consentiranno un incremento dei premi di produttività in linea con la produttività aziendale e territoriale. A questo riguardo il Governo ha anche promosso lo spostamento delle quote di salario sulla contrattazione decentrata, prevedendo un trattamento fiscale favorevole per il 2009 ed il 2010 e che sarà confermato nel 2011. I progressi verso una crescita 'inclusiva' si basano sulla maggiore partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro. Le politiche volte a stimolare l'occupazione sono uno strumento essenziale per garantire ai cittadini europei accesso e opportunità e ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Le sfide chiave a cui l'Italia dovrà continuare a rispondere, in questo ambito, riguardano in particolare l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro delle fasce più deboli della popolazione (donne, giovani e lavoratori anziani) e la riduzione delle disparità regionali.

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

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

Gli ostacoli che impediscono l'ulteriore sviluppo pro-competitivo dell'economia italiana sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente il settore dei servizi e delle industrie a rete e in una maggiore efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale.

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

2.4.1. *Concorrenza, apertura dei mercati e ambiente imprenditoriale*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ("Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"). Le finalità contenute nella Legge annuale risultano in linea con il Rapporto del Prof. Monti al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, concernente "Una nuova strategia per il mercato unico". Essa può rappresentare una di quelle "misure specifiche" che, secondo il rapporto, occorrono per consentire "ai cittadini, ai consumatori e alle PMI di sfruttare attivamente questa gamma ampliata di opportunità" di scelta di fornitori, servizi e prodotti o le nuove possibilità di mobilità, vigilando, nello stesso tempo, sulla "sicurezza dei prodotti oggetto di scambi commerciali".

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

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

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

- la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese attraverso regolamenti del Governo, anche sulla base dei risultati della misurazione degli oneri amministrativi, sulla base dei principi di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, delle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti, dell'estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni tecniche da parte di professionisti abilitati, dell'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure e della soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente;
- la possibilità di applicazione del regime fiscale estero, se più favorevole, per le imprese dell'Unione Europea che intraprendono in Italia nuove attività nell'arco di tre anni;
- la creazione di un contratto di rete con cui le imprese dei distretti industriali possano collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio o scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica;
- la possibilità di istituire nelle regioni del Mezzogiorno le zone a "burocrazia zero", dove i provvedimenti amministrativi saranno conclusi entro tempi certi (normalmente entro 30 giorni), anche con l'ausilio di un Commissario di Governo, e le imprese potranno beneficiare di sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e di un trattamento preferenziale nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica.

Tra i temi-chiave per la competitività delle imprese, vi è quello dell'accesso al credito, che ha assunto grande rilevanza soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni colpite dalla congiuntura economica negativa che si è manifestata a partire dal 2008. Si tratta di imprese sane che, a causa della crisi, hanno avvertito difficoltà nel sostenere la propria iniziativa imprenditoriale, ma che hanno anche mostrato, nella prospettiva di una ripresa economica, l'esigenza di un rilancio.

In questo scenario, ha svolto una funzione fondamentale il Fondo centrale di garanzia che favorisce l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie con la concessione di una garanzia pubblica. Istituito con Legge 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico, il Fondo è stato rafforzato a partire dal 2008 per precisa volontà del Governo, al fine di dare ossigeno alle imprese in periodo di crisi e per favorirne la crescita.

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

Tutte queste riforme pongono le basi per lo sviluppo del Fondo nel prossimo futuro, potenziandone ulteriormente l'efficacia. L'obiettivo è di consolidare ulteriormente lo strumento in chiave non solo anticiclica ma anche di sviluppo, al fine di valorizzare maggiormente il suo effetto moltiplicatore e incrementarne l'impatto sul tessuto imprenditoriale italiano.

In questa prospettiva, particolare attenzione sarà posta a delineare un'evoluzione del Fondo in dialogo con i territori. Si aumenterà così l'azione capillare dello strumento, nell'ottica di una sempre più ampia collaborazione con la rete di soggetti operativi del sistema della garanzia, con i fondi regionali, i confidi e i diversi protagonisti vicini alle imprese.

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

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

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

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

- 1) sportello unico doganale;
- 2) decreto tempi attesa al carico ed allo scarico;
- 3) riforma delle Autorità portuali;
- 4) disincentivi per ridurre i viaggi a vuoto;
- 5) premialità all'outsourcing logistico;
- 6) distribuzione urbana delle merci;
- 7) intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti;
- 8) Piano nazionale per i sistemi intelligenti di trasporto

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

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

La metodologia del *Market Monitoring* applicata all'Italia

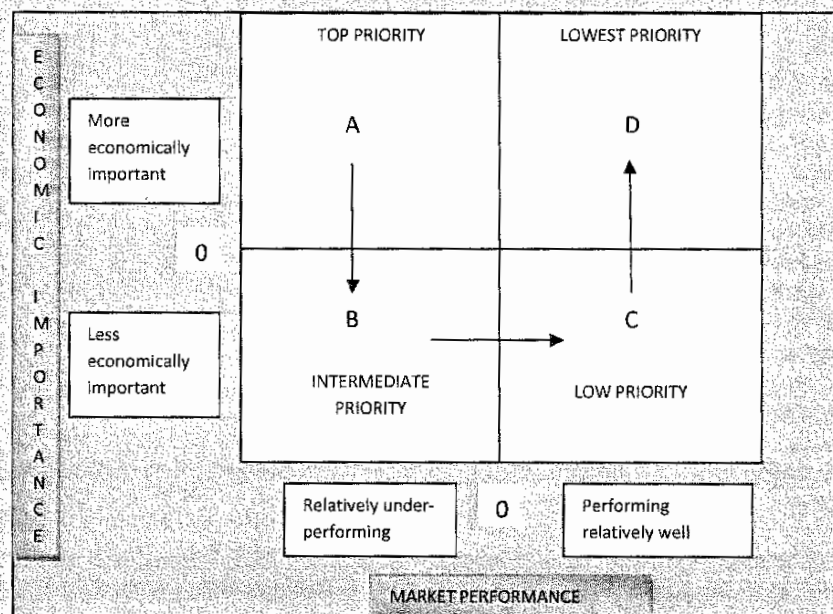
Uno dei risultati scaturiti dalla "Single Market Review" lanciata dalla Commissione UE nel 2007 è la necessità di migliorare la governance del Mercato Unico attraverso un approccio più orientato al risultato e guidato dall'analisi dell'impatto delle misure adottate. Per essere efficace dal punto di vista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

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

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

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

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



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

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

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

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

2.4.2. La riforma della Pubblica Amministrazione

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

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

un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. Infine, la riduzione dei costi di transazione, comprensiva della componente di oneri amministrativi, si riflette in un aumento dell'offerta di lavoro e risparmi monetari che possono tradursi, per i consumatori, nell'acquisto di una maggiore quantità di beni forniti dal settore privato e, per le imprese, in una riduzione dei costi unitari di produzione.

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

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

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

Nel corso del 2010, anche con l'obiettivo di eliminare uno dei colli di bottiglia che ostacolano la crescita economica del Paese – quello della debolezza dell'ambiente d'impresa - e di contribuire all'iniziativa faro della Commissione "Agenda Digitale", l'azione di riforma verrà ulteriormente implementata con due misure specifiche:

1. L'approvazione della revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che ridefinisce l'impianto di norme atte ad accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, accompagnando le politiche già messe in atto in tema di e-government per facilitare il dialogo tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese e per modernizzare i processi nei settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione.
2. Il programma per la riduzione degli oneri amministrativi che ha l'obiettivo di tagliare di almeno il 25%, entro il 2012, i costi della burocrazia attraverso il completamento della misurazione degli oneri in tutte le materie di competenza statale e la sua estensione alle Regioni e agli enti locali. Inoltre, la semplificazione mirata per le PMI prevista dalla legge n. 122 del 2010 introduce per la prima volta nel nostro paese il principio della proporzionalità degli adempimenti e consentirà di eliminare o semplificare gli adempimenti inutili o eccessivi per le PMI.

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

In questo settore il Governo è impegnato, in un quadro di generale contenimento della spesa pubblica, in uno sforzo generale di riforma. In primo luogo si sta riformando il sistema universitario e quello degli enti di ricerca, al fine di migliorarne l'efficienza e la produzione accademica e scientifica. Rinviamo alla parte successiva del documento la specificazione degli obiettivi numerici e delle principali iniziative di *policy* che il Governo intende attuare.

2.6. *Bottleneck 5: I divari territoriali*

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

Nel periodo 2010-2013 l'evoluzione economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso di investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

In particolare, nel Mezzogiorno è gravemente insufficiente l'utilizzo delle risorse umane, con un tasso di occupazione (44,3 per cento nel II trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile (39,3 per cento nella fascia di età 15-24 anni). Nel successivo paragrafo relativo al mercato del lavoro sono evidenziate le specifiche disparità regionali rispetto al target europeo.

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

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

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

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud.

Divari economici nell'offerta di servizi territoriali

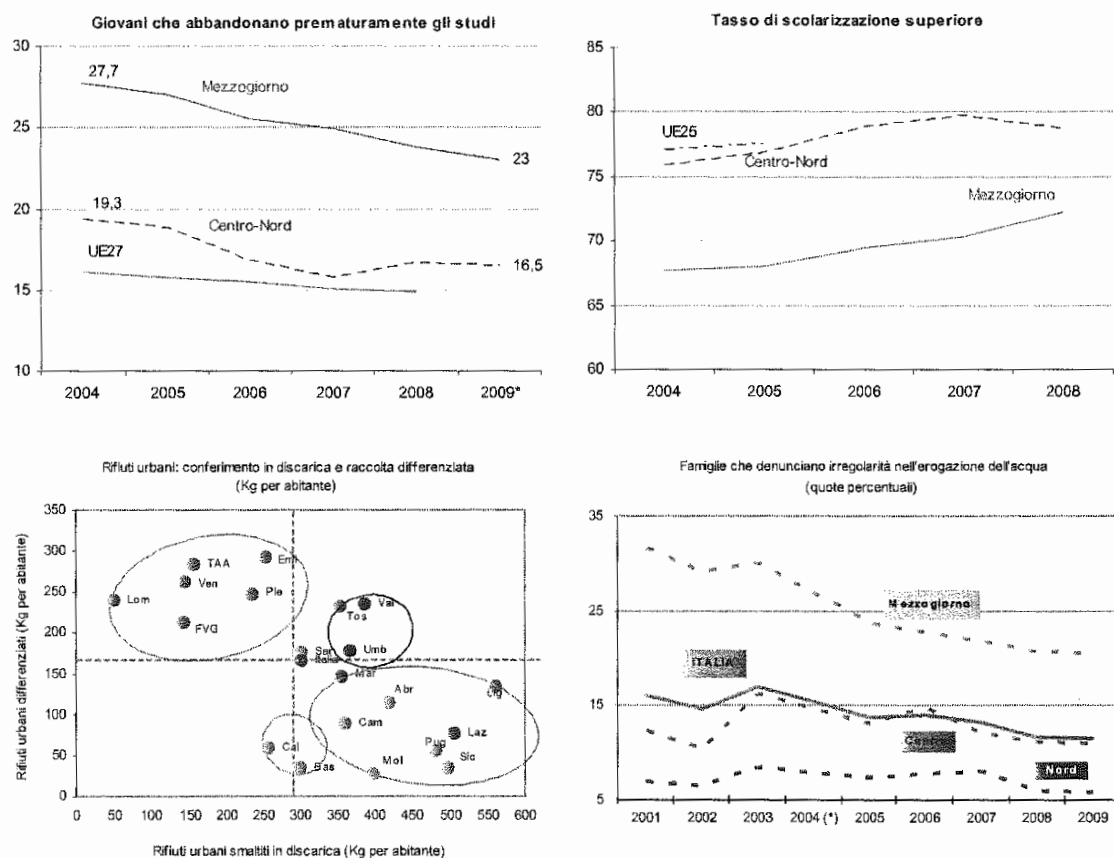
Nel Mezzogiorno persistono condizioni di offerta dei servizi meno vantaggiose rispetto al Centro Nord. Differenze significative si registrano sia per i servizi essenziali alle persone, sia per i servizi di rete strategici per assicurare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo. Il loro miglioramento, pur non esaurendo lo spettro dell'azione complessiva, necessario per il rilancio del Mezzogiorno, rappresenta un elemento irrinunciabile per lo sviluppo di quest'area e per assicurare condizioni di pari opportunità e diritti a tutti i cittadini indipendentemente dal luogo in cui vivono.

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

In questi ambiti l'utilizzo dei fondi comunitari, coerente con gli obiettivi europei, e l'anticipato impiego in Italia di un sistema di obiettivi per il Mezzogiorno ha contribuito a ridurre i divari, ma ben di più si deve fare rafforzando il sistema di condizionalità, obiettivi e valutazione di impatto.

E', infatti, ancora elevato al Sud l'abbandono degli studi nella scuola secondaria e terziaria, dove circa un giovane su quattro, con un'età tra i 18 e 24 anni, possiede al più la licenza media e non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, contro il 16,7 per cento nel Centro-Nord.

La gestione dei rifiuti urbani sconta ancora ritardi nella integrale attuazione degli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria e nazionale in materia, che richiede una minimizzazione dei rifiuti inviati a discarica, un forte incremento della raccolta differenziata e una massimizzazione della capacità di recupero e riciclaggio dei materiali. Resta elevata la percentuale di famiglie che denuncia irregolarità nella distribuzione dell'acqua (20,5 per cento nel Mezzogiorno contro il 5,7 per cento nel Nord).

Figura 3 -Divari nei servizi istruzione e idrico

PAGINA BIANCA