



STRATEGIA DI LISBONA
PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA DELL'ITALIA 2008-2010

STATO DI ATTUAZIONE
E RISPOSTA ALLA CRISI ECONOMICA

La redazione del rapporto annuale sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona in Italia è stata curata, come ogni anno, dal Comitato tecnico permanente del Comitato interministeriale affari comunitari europei (CIACE). Il lavoro del Comitato tecnico è stato coordinato dall'Ufficio di Segreteria del CIACE, presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questo rapporto è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009

INDICE

1. Executive summary	5
2. Introduzione e quadro finanziario	12
3. La risposta alla crisi.....	15
3.1. <i>Il pacchetto di stimolo fiscale.....</i>	<i>15</i>
3.2. <i>L'evoluzione della finanza pubblica.....</i>	<i>18</i>
3.3. <i>Politica regionale: le principali misure anticrisi per i territori.....</i>	<i>19</i>
3.4. <i>Azioni regionali</i>	<i>20</i>
4. Lo stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma.....	23
4.1. <i>La stabilità di bilancio e il federalismo fiscale.....</i>	<i>23</i>
4.1.1. <i>La politica di bilancio nel medio periodo</i>	<i>23</i>
4.1.2. <i>La qualità delle finanze pubbliche</i>	<i>23</i>
4.1.3. <i>La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 468/1978).....</i>	<i>24</i>
4.1.4. <i>La riforma federalista</i>	<i>24</i>
4.2. <i>Liberalizzazioni</i>	<i>26</i>
4.2.1. <i>Stato e nuove iniziative</i>	<i>26</i>
4.2.2. <i>Servizi pubblici locali</i>	<i>27</i>
4.2.3. <i>Mercato dell'energia</i>	<i>28</i>
4.2.4. <i>Liberalizzazione del settore postale.....</i>	<i>28</i>
4.3. <i>Semplificazione, riduzione oneri amministrativi, riforma della PA.....</i>	<i>28</i>
4.3.1. <i>Semplificazione</i>	<i>28</i>
4.3.2. <i>Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e qualità dell'attività normativa del Governo.....</i>	<i>29</i>
4.3.3. <i>Riduzione oneri amministrativi</i>	<i>30</i>
4.3.4. <i>Riassetto normativo e semplificazione adempimenti per le imprese (L99/2009, artt. 5,6)</i>	<i>30</i>
4.3.5. <i>Riforma della PA e innovazione.....</i>	<i>31</i>
4.3.6. <i>Azioni delle regioni</i>	<i>32</i>
4.4. <i>Piccole e Medie Imprese e Small Business Act.....</i>	<i>33</i>
4.4.1. <i>Imprenditoria giovanile</i>	<i>34</i>
4.5. <i>Politiche della ricerca.....</i>	<i>35</i>
4.5.1. <i>Innovazione e proprietà industriale</i>	<i>35</i>
4.5.2. <i>Programma "Industria 2015".....</i>	<i>36</i>
4.5.3. <i>Il Programma Nazionale della Ricerca (PNR 2009-2013)</i>	<i>38</i>
4.5.4. <i>Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR).....</i>	<i>39</i>
4.5.5. <i>Distribuzione meritocratica della quota del 7% del Fondo Ordinario per le Università.....</i>	<i>40</i>
4.5.6. <i>Politica regionale.....</i>	<i>40</i>
4.5.7. <i>Azioni delle regioni</i>	<i>42</i>
4.5.8. <i>Distretti Tecnologici.....</i>	<i>44</i>
4.5.9. <i>Bando FIRB ricercatori.....</i>	<i>44</i>
4.5.10. <i>Reclutamento universitario e provvedimento anticrisi.....</i>	<i>45</i>
4.5.11. <i>Spazio europeo della ricerca.....</i>	<i>45</i>
4.5.12. <i>Partenariato europeo per i ricercatori.....</i>	<i>45</i>
4.5.13. <i>Interventi nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale</i>	<i>45</i>
4.6. <i>Infrastrutture</i>	<i>46</i>
4.6.1. <i>Il quadro della riprogrammazione: il D.L. n. 112/2008</i>	<i>46</i>
4.6.2. <i>Effetti macroeconomici degli investimenti in infrastrutture.....</i>	<i>47</i>
4.6.3. <i>Attività internazionali</i>	<i>47</i>
4.6.4. <i>Piano delle opere prioritarie</i>	<i>47</i>
4.6.5. <i>Galileo, ERTMS, Autostrade del Mare</i>	<i>49</i>
4.6.6. <i>Le autostrade del mare</i>	<i>50</i>
4.6.7. <i>Politica regionale: gli interventi nel Mezzogiorno: PON Reti e Mobilità – Obiettivo Convergenza 2007–2013</i>	<i>51</i>
4.6.8. <i>Il PON Reti e Mobilità.....</i>	<i>52</i>
4.6.9. <i>Programmazione negoziata</i>	<i>54</i>

4.6.10. Azioni delle regioni	54
4.6.11. Infrastrutture irrigue	56
4.7. <i>Banda larga</i>	56
4.7.1. Progetto "Italia a 20mb/s"	56
4.7.2. Sviluppo rurale, banda larga e piano europeo di ripresa economica.....	57
4.7.3. TV Digitale.....	58
4.8. <i>Transizione verso una economia eco-efficiente</i>	58
4.8.1. Le misure relative agli obiettivi di Kyoto	58
4.8.2. Interventi nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale	63
4.8.3. Acque, Bonifiche, Rifiuti, Biodiversità.....	64
4.8.4. Azioni delle Regioni.....	67
5. Migliore qualità dell'Istruzione riforma scuola, apprendimento permanente e formazione professionale	69
5.1. <i>Riforma scuola</i>	69
5.1.1. Riforma dei licei.....	69
5.1.2. Valutazione degli studenti	71
5.1.3. Aggiornamento del corpo insegnante	71
5.1.4. Altre linee di riforma	71
5.2. <i>Apprendimento permanente</i>	72
5.2.1. Politica regionale.....	72
6. Flexicurity e misure per il mercato del lavoro.....	75
6.1. <i>Politiche del lavoro</i>	75
6.1.1. Lavoro a termine	76
6.1.2. Apprendistato	76
6.1.3. Lavoro a chiamata.....	76
6.1.4. Lavoro accessorio	76
6.1.5. Formazione professionale.....	77
6.2. <i>Lotta al sommerso</i>	77
6.3. <i>Parificazione dell'età pensionabile per uomini e donne nel pubblico impiego</i>	77
6.4. <i>Invecchiamento attivo e adeguatezza delle pensioni</i>	78
6.5. <i>Occupazione femminile, conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di vita</i>	78
6.6. <i>Servizi per l'impiego e modello welfare to work</i>	79
6.7. <i>Politiche sociali</i>	79
6.8. <i>Salute</i>	80

1. Executive summary (IN FASE DI REVISIONE)

La crisi nata nei mercati dei mutui immobiliari americani, dopo essersi estesa ad ogni comparto della finanza e a tutto il mondo, ha colpito le economie reali influenzando le scelte di consumo, investimento e produzione. L'Europa ha ritenuto necessaria un'azione rapida e decisiva di contrasto, capace di combinare gli aspetti monetari e creditizi, la politica di bilancio e le misure previste dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. La sfida maggiore, per l'Italia come per gli altri Paesi, è quella di dover dare risposte di *policy* immediate senza però far prevalere istanze di breve termine, che avrebbero ridotto la velocità dei processi di riforma già avviati da tempo. Questi processi richiedono tempo per manifestare risultati tangibili, ma, gli effetti stanno cominciando ormai a manifestarsi, come già riconosciuto dalla Commissione e dal Consiglio nelle valutazioni dei precedenti Rapporti sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona in Italia, gli effetti stanno cominciando ormai a manifestarsi. È stato quindi importante riaffermare in questi mesi l'esigenza delle riforme, mettendo in pratica un insieme coordinato e razionale di politiche che proseguissero nella direzione già indicata lo scorso anno, quando la crisi aveva appena iniziato a manifestare i propri effetti.

Le sfide e le priorità che l'Italia e il suo Governo hanno davanti rappresentano, da un lato, una risposta all'attuale crisi economica e, dall'altro, l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia di Lisbona declinata nelle raccomandazioni paese per il 2009 ed, in particolare, nel risanamento e nella sostenibilità delle finanze pubbliche, nella semplificazione delle procedure amministrative, nelle liberalizzazioni dei mercati e nell'efficienza del mercato del lavoro. Ci sono ancora molte cose da fare. Il Governo intende portare avanti con convinzione le riforme della Strategia di Lisbona, e questo Rapporto ne è la testimonianza.

Sotto il profilo metodologico, come negli anni scorsi, anche questo Rapporto ha visto la partecipazione ed il coinvolgimento delle autorità locali e delle parti sociali (sindacati dei lavoratori e parte datoriale). La prassi di *governance* prevista nel processo di Lisbona attribuisce, d'altra parte, grande importanza al partenariato con le parti sociali, le autorità locali e le altre componenti della società civile. Il contributo di riflessioni, idee e suggerimenti che le parti coinvolte hanno ritenuto utile offrire ha rappresentato, altresì, un importante impulso verso le amministrazioni nazionali che, mediante il coordinamento del Dipartimento per le politiche comunitarie, sono state parte attiva nella elaborazione e redazione del presente Rapporto.

Riassumiamo di seguito le principali linee di riforma.

1. Il rallentamento dell'economia ha richiesto interventi per rilanciare la domanda e far rinascere la fiducia, tenendo conto della situazione del nostro Paese. Questo elemento ha condizionato le politiche nazionali affiancando alle misure di risanamento di medio e lungo periodo, interventi di breve termine adottati in risposta alla crisi. Il Governo, dunque, pur a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri Paesi, ha agito nell'ambito di un'azione coordinata a livello europeo e nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. La strategia adottata è stata quella di massimizzare l'efficacia degli interventi garantendo condizioni di stabilità per la finanza pubblica. Si è trattato di misure tempestive, mirate e temporanee, a tutto campo con particolare attenzione alle attività d'impresa, al rilancio degli investimenti privati e pubblici, al sostegno dell'occupazione, agli interventi a difesa del potere d'acquisto dei consumatori nonché agli aiuti al settore bancario. Con l'esclusione di queste ultime misure, il piano anticrisi ha stanziato un ammontare di risorse lorde pari a circa 35,5 miliardi di euro per il quadriennio 2008-2011, corrispondenti a circa il 2,3% del PIL.

Per gli anni a venire il Governo, considerata l'incertezza sulle prospettive economiche, ha valutato l'opportunità di adottare un percorso rigoroso ma graduale, proseguendo nell'opera di manutenzione dei conti pubblici in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica. La correzione degli andamenti tendenziali, in linea con quanto indicato nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), potrà essere ripresa a partire dal 2011.

Relativamente ai principali indicatori di finanza pubblica, il livello dell'indebitamento netto è indicato pari al 5,3% del PIL per il 2009, al 5,0% per il 2010, mentre per gli anni

successivi (2011-2013) gli obiettivi vengono indicati secondo un profilo decrescente che vede più che dimezzato il rapporto dell'indebitamento netto sul PIL fino al 2,2% nel 2013. L'avanzo primario aumenta progressivamente raggiungendo il 3,4% del 2013. Tenuto conto dell'andamento tendenziale, i nuovi obiettivi finanziari individuano una manovra correttiva sul saldo primario contenuta, pari in termini cumulati a circa l'1,2% del PIL nel triennio 2011-2013.

La politica di bilancio dei prossimi anni sarà volta al sostegno della crescita ed al recupero della produttività, al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, all'adozione di politiche di uscita dalla crisi economica concertate sia nei tempi che nei contenuti con gli altri Stati Membri.

Il Governo, sulla base delle informazioni e delle analisi della *spending review*, proseguirà nella riprogrammazione della spesa verso interventi di tipo selettivo che dirottino le risorse finanziarie pubbliche verso utilizzi più produttivi, più efficienti e più efficaci ed in grado di favorire la crescita.

L'adozione della legge in materia di federalismo fiscale ha delegato il Governo a disciplinare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. L'attuazione del federalismo, che consentirà di coniugare autonomia e responsabilità, decisioni di spesa e relativo finanziamento, equità e giustizia sociale, sarà compatibile con gli impegni assunti dallo Stato con il Patto di Stabilità e Crescita e non comporterà nuovi o maggiori oneri o riduzioni di entrate per la finanza pubblica.

L'azione del Governo ha proseguito nell'attuazione della politica regionale i cui interventi sono complementari alla Strategia di Lisbona. Negli anni 2000-2008 oltre 40 miliardi, pari al 69% dei fondi comunitari spesi ha riguardato le priorità di Lisbona."

2. In campo microeconomico, l'azione del Governo si è contraddistinta per alcuni significativi progressi verso la **liberalizzazione** dei mercati e la creazione di un quadro normativo chiaro. L'art. 47 della L. n. 99/2009 ha introdotto la legge annuale per il mercato e la concorrenza. Questo strumento, ad iniziativa governativa riservata ed obbligatoria, è volto a rimuovere gli ostacoli normativi o amministrativi che limitano l'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza ed a garantire la tutela dei consumatori.

Un deciso contributo alle liberalizzazioni ed alla semplificazione sarà apportato dal recepimento della Direttiva 2006/123/CE in materia di liberalizzazione dei servizi. Il recepimento sarà utilizzato anche per una rilevante fase di semplificazione dei rapporti fra imprese e amministrazioni e di una maggiore modernizzazione della P.A. attraverso l'eliminazione di vincoli all'accesso ed il potenziamento e l'informatizzazione del sistema degli sportelli unici. L'Italia dà grande importanza alla Direttiva Servizi e, come rappresentato nel dettaglio nel Rapporto, sta attuando tutte le iniziative necessarie ad assicurarne il recepimento.

È stata ulteriormente innovata, anche nel senso auspicato dalla Commissione Europea, la normativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, così da adeguare la disciplina all'ordinamento comunitario e incrementare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro, che incentiva l'iniziativa dei soggetti privati, riduce i costi per le pubbliche amministrazioni e garantisce la migliore qualità dei servizi resi agli utenti.

3. Il Governo è fortemente impegnato a migliorare la **qualità della regolazione**. La qualità delle regole determina il differenziale competitivo tra un paese ed un altro e migliorare la qualità della regolazione può condurre ad una maggiore efficienza, ad una più diffusa innovazione e ad un miglior posizionamento competitivo di mercati ed imprese. I principali strumenti utilizzati sono la semplificazione normativa ed amministrativa, l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Si è intensificata, nell'anno in corso, l'azione di semplificazione normativa da parte del Governo. È proseguita l'opera di riduzione attraverso il dispositivo "taglia leggi" che ha consentito, sino ad ora, l'abrogazione di oltre 36.000 disposizioni normative statali obsolete. L'operazione, che alla sua conclusione porterà il totale complessivo delle leggi in vigore (sia anteriori che posteriori al 1970) a **poco più di 14.000 leggi**, offre un importante contributo alla razionalizzazione del quadro giuridico, all'effettività delle norme e ad un più corretto funzionamento del mercato. L'eccesso di regolazione ed il disordine normativo generano,

infatti, difficoltà ad individuare la disciplina da applicare al caso concreto, agevolando, non di rado, l'opacità dell'azione amministrativa.

Il Governo ha rafforzato le discipline in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) prevedendo sia al momento della verifica dell'incidenza della normativa in via di adozione sull'ordinamento giuridico che al momento della valutazione degli effetti di un intervento regolatorio, la verifica dell'impatto concorrenziale dei progetti di regolazione.

4. Il Governo ha proseguito nella riforma e modernizzazione del **pubblico impiego** e dell'**organizzazione amministrativa**, al fine di dare al settore pubblico quella efficienza necessaria per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia. Sono state approvate la legge delega ed il relativo decreto legislativo attuativo volti a riformare in maniera organica la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Le nuove norme intervengono in materia di contrattazione collettiva, valutazione del personale, dirigenza pubblica, responsabilità disciplinare, esaltando il fondamentale principio della valorizzazione del merito. Obiettivi particolari del provvedimento sono assicurare una migliore organizzazione del lavoro, consentire il raggiungimento di standard qualitativi ed economici elevati nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi per i cittadini. In linea con quanto avviene nei Paesi dell'area OCSE, la filosofia che informa le nuove norme si basa sul miglioramento della qualità della prestazione di lavoro, sull'incoraggiamento delle selezioni dei migliori, sul valorizzare capacità e risultati nell'affidamento di incarichi dirigenziali, anche al fine di rafforzare l'autonomia ed i poteri della stessa dirigenza pubblica.

5. Le **Piccole e medie imprese** costituiscono la spina dorsale dell'economia italiana. In attuazione degli orientamenti comunitari e con l'obiettivo di formulare proposte concrete per migliorare le condizioni in cui esse operano, è stato attivato un Tavolo di iniziativa per la realizzazione degli impegni previsti dallo Small Business Act. Nella duplice prospettiva di affrontare l'emergenza economica e di individuare obiettivi di sviluppo le proposte sono state recepite nei provvedimenti anticrisi e per il rilancio dello sviluppo adottati tra la fine del 2008 ed il 2009.

6. La nuova politica per l'**innovazione** basata sui diritti di proprietà industriale si articola essenzialmente su tre iniziative: la valutazione economico finanziaria dei brevetti, il Fondo nazionale innovazione, la banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca. Caratteristica comune alle tre iniziative è l'impatto di medio lungo periodo e il coinvolgimento delle istituzioni private rilevanti (ricerca, imprese, banche) al fine di realizzare una relazione circolare più efficiente tra mercato e politiche di governo, così essenziale all'interno del processo di innovazione che ha natura complessa e sistemica.

È proseguito il programma di **politica industriale** "Industria 2015", attraverso l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale (PII) relativi alle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e delle tecnologie per il *made in Italy*, nonché l'attuazione delle relative azioni strategiche mediante emanazione dei bandi per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione.

7. La **ricerca** resta una delle basi essenziali per migliorare la competitività dell'Italia.

Il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013, in corso avanzato di definizione, prende atto degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo della politica della ricerca in Italia, e propone un ventaglio di azioni per la loro rimozione, tenendo anche conto delle peculiarità del nostro Paese e della sua struttura produttiva.

Significativa l'introduzione di un deciso miglioramento delle metodologie di valutazione e finanziamento delle attività di ricerca, nonché dell'efficienza ed efficacia dell'attività didattica, che avverrà attraverso un sistema di *peer review* e sulla base di standard qualitativi di livello internazionale. Le valutazioni saranno propedeutiche alla distribuzione, alle istituzioni che conseguiranno i risultati migliori, di una parte del Fondo di finanziamento ordinario.

L'Italia continua inoltre a partecipare attivamente a tutte le iniziative comunitarie lanciate nell'ambito dello Spazio Europeo della Ricerca (SER), nella convinzione che la

collaborazione europea sulle attività ricerca sia essenziale: a tangibile dimostrazione di questo, ha aumentato il budget a disposizione sulle attività del SER di oltre il trenta per cento nel 2009. È stata inoltre consolidata la partecipazione italiana nei progetti ERANET e sono in corso di definizione le proposte italiane per le aree tematiche di programmazione congiunta (JPI).

Il capitale umano ha ovviamente un ruolo centrale per la ricerca, ed è oggetto di attenzioni prioritarie anche attraverso azioni costanti di sostegno alla formazione e valorizzazione del capitale umano di eccellenza. Nell'ambito della VII Commissione del Senato è in corso un'attività di approfondimento delle indicazioni europee volte a garantire migliori carriere e maggiore mobilità ai ricercatori. La finalità della procedura in esame è l'approvazione di una risoluzione con cui il Governo si impegna a dare seguito al piano di azione sollecitato dall'Europa almeno entro la fine dell'anno.

8. Nel settore delle **infrastrutture** il Governo ha confermato l'intenzione di concentrare una parte delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) sulla realizzazione di infrastrutture. Con il DPEF 2010-2014 il Governo ha poi approvato una manovra che comporta investimenti nel settore delle infrastrutture per circa 30 miliardi di euro. Entro il 2009 saranno aperti nuovi cantieri per un valore di opere pari a circa 14 miliardi di euro. In termini di PIL tale manovra riflette una crescita stimata intorno al 2,3% mentre, in termini di livelli occupazionali, nel comparto delle costruzioni, comporta il mantenimento di circa 120.000 unità e l'ampliamento a circa 360.00 nel prossimo biennio.

9. Nel 2008 le emissioni totali di **gas ad effetto serra** risultano del 4,7% superiori ai livelli del 1990 (a fronte di un + 7,1% del 2007 e di un + 9,0% del 2006). Tale riduzione risente in larga misura anche degli effetti della crisi economica in atto. In termini di provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto, la manovra finanziaria 2009, pur ridimensionando gli stanziamenti al fine di conciliare l'obiettivo della protezione dell'ambiente con quelli della stabilità di bilancio e di rilancio dell'economia, ha sostanzialmente confermato le misure varate con la Finanziaria 2008. Tra quelle di carattere maggiormente rilevante, la conferma dello stanziamento di 600 milioni di euro per il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto (c.d. Fondo Kyoto).

10. In materia di **energia** si ricorda, altresì, l'entrata in vigore della L. n. 99/2009. Con questo provvedimento si definisce il percorso per il ritorno all'energia nucleare, si prevedono ulteriori incentivi alla produzione di energia eolica, con particolare riferimento all'off-shore, e da biomasse, misure per l'efficienza del settore energetico e per la semplificazione della realizzazione delle infrastrutture energetiche. Sono state altresì introdotte misure semplificative per l'installazione e l'esercizio di impianti di microcogenerazione e piccola cogenerazione. Infine, sono state introdotte importanti novità nei procedimenti d'incentivazione della produzione di energia elettrica.

11. Per quanto riguarda l'efficienza del **mercato del lavoro**, coerentemente con le raccomandazioni ricevute, l'Italia sta proseguendo il suo impegno nella direzione delle riforme strutturali a medio termine. A ciò si aggiungono le ulteriori misure di breve periodo in risposta alla crisi, che annoverano sia interventi intesi al sostegno delle categorie sociali più vulnerabili sia il ricorso ai sistemi di protezione sociale per consentire loro di svolgere pienamente il ruolo di stabilizzatori automatici

Nell'attuale contesto di contrazione economica, la politica sull'occupazione si concentra su due priorità: l'applicazione di approcci integrati in materia di flessicurezza, da un lato, e il miglioramento e lo sviluppo delle competenze, dall'altro. La prima priorità, nella ricerca dell'equilibrio fra flessibilità e sicurezza, ha una valenza non solo in quanto valore obiettivo in sé, ma anche nella sua strumentalità all'obiettivo orizzontale della piena occupazione, anzi, meglio, alla possibilità di occupazione (c.d. occupabilità). Essa, mirando ad incrementare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, è ormai percepita come uno degli elementi che consentono di adeguare i mercati del lavoro alle trasformazioni provocate da profondi mutamenti nella struttura economica.

L'obiettivo è rappresentato dal facilitare e proteggere le transizioni professionali non solo all'interno ma anche verso il mercato del lavoro, garantendo nel contempo adeguate reti di sicurezza e sistemi di reddito minimo, nonché di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del mercato del lavoro.

In un contesto di crescita della disoccupazione, è essenziale garantire un migliore adeguamento tra le competenze offerte dalle persone in cerca di occupazione e le competenze richieste sul mercato del lavoro e ciò costituisce uno dei contenuti essenziali della politica di flessicurezza oltre a rappresentare il perno dell'altra priorità in materia di occupazione, il miglioramento e lo sviluppo delle competenze.

Questo approccio mira a colmare le lacune nelle qualificazioni allo scopo di migliorare l'occupabilità e aumentare le opportunità di trovare e mantenere il lavoro, tramite programmi e iniziative di apprendimento che utilizzino una base comune di dati a livello europeo e soprattutto, tramite l'apprendimento continuo, lungo tutto l'arco della vita, che consente a tutti i cittadini di partecipare alla vita della società mantenendo sempre aggiornate le proprie conoscenze e competenze.

Lo sviluppo di un sistema di opportunità di *lifelong learning* oltre che un diritto fondamentale del lavoratore è una risposta decisiva alla crisi in atto in relazione ai profondi mutamenti della partecipazione al lavoro (discontinuità dei rapporti di lavoro, prolungamento della vita attiva, esigenze di aggiornamento delle competenze possedute, etc.) e contribuisce alla formazione di un nuovo diritto alla cittadinanza attiva e all'occupabilità. Il Governo punta, dunque a realizzare una migliore corrispondenza degli interventi di formazione professionale alle esigenze del sistema produttivo valorizzando il ruolo delle imprese e sviluppando sinergie con il sistema dell'istruzione. Su questo terreno, stanno proseguendo le revisioni dell'ordinamento e dell'organizzazione per portare l'Italia in linea con i parametri dei paesi OCSE.

12. Nel dettaglio, si evidenzia che Il Governo, a fronte dell'eccezionalità della situazione economica, ha inoltre adottato una serie di **misure per l'occupazione**, rafforzando gli strumenti finalizzati al mantenimento dei livelli di occupazione, come la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e la mobilità in deroga. Questi strumenti si sono rivelati uno strumento chiave per la gestione della crisi, consentendo di evitare massicci licenziamenti. Il Rapporto del Consiglio Nazionale per l'Economia e il Lavoro (CNEL) stima in 800.000 i posti di lavoro tutelati nell'anno in corso.

È stata, inoltre, estesa in via sperimentale ai lavoratori a termine, agli apprendisti e ai lavoratori parasubordinati le misure di sostegno al reddito applicabili ai lavoratori a tempo indeterminato, anche nell'ottica di dare corso gradualmente ad un sistema globale di indennità di disoccupazione. Al riguardo, l'Accordo Stato-Regioni dell'inizio del 2009 ha posto le basi per una *governance* più efficace degli interventi e per una reale integrazione tra misure di sostegno al reddito e politiche attive, stanziando l'ammontare di 8 miliardi di euro per il periodo 2009-2010. L'obiettivo è quello di dare vita ad un sistema coerente di regole, di incentivi e di tutele che promuova l'occupazione e l'occupabilità tenendo conto dei rilevanti cambiamenti intervenuti in questi anni nelle forme di partecipazione al mercato del lavoro e continuando a valorizzare il ruolo delle parti sociali.

13. L'Italia, nell'ambito delle priorità programmate, si riconosce nei principi comuni sulla **flessicurezza** approvati dal Consiglio europeo a fine 2007. Il DPEF 2010-2013 richiama l'attenzione sull'esigenza di garantire ai lavoratori tre diritti fondamentali: "salute e sicurezza, opportunità di apprendimento continuo e equa remunerazione". All'inizio della legislatura sono state introdotte norme che promuovono la flessibilità attraverso la semplificazione delle norme relative ad alcuni istituti quali il lavoro a termine, apprendistato, lavoro a chiamata, lavoro accessorio.

14. L'azione di contrasto del **lavoro irregolare** resta una priorità del Governo ed è dimostrata dai risultati dell'attività ispettiva. La strategia adottata è quella di migliorare il mix tra prevenzione, azioni di sensibilizzazione ed interventi sanzionatori, alleggerendo il carico amministrativo delle imprese e premiando i comportamenti virtuosi. Dall'agosto 2008 al giugno 2009 più di 30.000 lavoratori tra pensionati, giovani al di sotto dei 25 anni, casalinghe e disoccupati, hanno beneficiato dei buoni per prestazioni occasionali ed

accessorie. Hanno contribuito al successo dell'iniziativa la presenza di una domanda di lavoro non trascurabile e la semplicità d'uso dello strumento.

Sempre nell'ottica della semplificazione e di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro, vanno inquadrare le nuove regole sul cumulo tra redditi da pensione e redditi da lavoro e l'introduzione del libro unico.

15. Il Parlamento italiano ha recentemente emanato una legge per avviare, dal 1 gennaio 2010, una graduale parificazione dell'**età pensionabile** per uomini e donne nel pubblico impiego.

16. Il Governo attribuisce grande importanza all'impegno programmatico di Lisbona dell'elevazione del **tasso di occupazione femminile**. Si intende promuovere l'accesso delle donne alle posizioni di più alto livello ed attuare politiche di welfare in un'ottica di genere che promuovano la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il raggiungimento di questi obiettivi sarà agevolato dalla presenza di incentivi a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, da strumenti che favoriscono la progressione di carriera, da azioni di contrasto del differenziale salariale e da programmi di microcredito.

Il Governo intende, inoltre, sostenere l'accesso ai congedi parentali, attuare il piano per incentivare la domanda e l'offerta di servizi integrati pubblici/privati da parte delle famiglie utilizzando il sistema di voucher come forma semplificata di pagamento dei servizi. Sul versante del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, si conferma il rilevante impegno previsto dal "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" che ha stanziato, nel triennio 2007-2009, oltre 747 milioni di euro.

19. L'incontro tra **domanda e offerta di lavoro** continua ad essere regolato da un sistema integrato pubblico e privato. Sono state recentemente introdotte innovazioni che rafforzano la scelta del modello del *welfare to work*. Il divario nell'erogazione dei servizi nelle diverse aree del paese è contenuto anche se si segnalano differenze tra Centro-Nord e aree del Mezzogiorno nella stipula dei patti di servizio, in larga parte spiegabili con il divario di opportunità di lavoro nelle due aree.

Il Governo ha approvato il Libro Bianco "La vita buona nella società attiva" sul futuro modello sociale con lo scopo di promuovere la condivisione degli obiettivi di stabilità e crescita e di valorizzare a livello individuale i diversi aspetti costitutivi della esperienza elementare dell'uomo: la salute, il lavoro, gli affetti e il riposo.

20. La concreta attenzione alle azioni di **contrasto alla povertà** continua ad essere perseguita attraverso le misure di sostegno economico a beneficio dei pensionati e dei nuclei familiari a basso reddito. Nel periodo 1° dicembre 2008 - 30 giugno 2009 oltre 595.000 soggetti (di cui 2/3 nel Mezzogiorno) hanno beneficiato del programma "Carta acquisti". Il 40% dei beneficiari è costituito da bambini sotto i tre anni di età e il restante 60% da anziani oltre i sessantacinque anni.

Come negli scorsi anni, anche nella redazione di questo Rapporto vi è stata una forte cooperazione tra il Governo e le Regioni. Il Rapporto costituisce il documento di sintesi sull'impegno dell'Italia al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. I diversi aspetti delle azioni di politica economica del Governo centrale e delle amministrazioni territoriali vengono dunque considerati in una visione unitaria, per il rafforzamento delle riforme poste e da porre in essere.

Per comprendere pienamente la sinergia delle azioni, occorre considerare che la riforma del titolo V della Costituzione ha rafforzato la capacità di governo delle Regioni nell'ambito del nostro sistema, privilegiando un assetto giuridico policentrico e un modo nuovo di coniugare unità del sistema e ruolo delle autonomie.

Il sistema, infatti, è composito: su tutte le materie non riservate alla competenza esclusiva statale spetta alle regioni legiferare in via esclusiva o, meglio, residuale. Le Regioni possono comunque continuare ad esercitare una potestà legislativa concorrente su un altro gruppo di materie, nell'ambito della determinazione dei principi generali da parte della legislazione statale.

Da segnalare che il riparto di competenze così delineato si differenzia profondamente rispetto ad un sistema che funziona su un piano verticale come concorrenza tra legislatori. Il legislatore italiano ha invece operato su un piano orizzontale ovvero prevedendo competenze orizzontali di diversi soggetti istituzionali sullo stesso ambito materiale. A titolo esemplificativo sulla materia "istruzione", l'art. 33 della costituzione (ribadito dall'art. 117, secondo comma, lettera n) stabilisce la competenza esclusiva dello Stato a legiferare sulle "norme generali sull'istruzione", mentre lo stesso art. 117, terzo comma, attribuisce la materia dell'istruzione alla potestà legislativa concorrente, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". Nella materia dell'istruzione si intrecciano, dunque, norme generali statali e, nel quadro di una competenza di tipo concorrente, principi fondamentali sempre statali che fanno da cornice a leggi regionali (e ciò volendo prescindere dalle "determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche", che costituiscono una ulteriore categoria di documenti).

14. Si riportano, di seguito, una sintesi finanziaria degli interventi nazionali presenti nella griglia di monitoraggio allegata.

2. Introduzione e quadro finanziario

L'elevato grado di integrazione dell'economia globale ha esteso rapidamente al resto del mondo la crisi economico-finanziaria iniziata negli Stati Uniti. Significativo è stato anche l'impatto indiretto della crisi finanziaria sull'economia reale.

In Italia l'attività produttiva, caratterizzata congiuntamente da forte propensione all'esportazione e da peso rilevante dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto, ha particolarmente risentito del crollo degli scambi internazionali e della forte riduzione degli investimenti.

In estate il clima congiunturale internazionale è nettamente migliorato: prima sono emersi segnali di stabilizzazione e poi di graduale ripresa, in particolare nelle economie dell'area asiatica. Gli indicatori sembrano concordi nel prospettare un recupero dell'attività economica diffusa alle principali aree geografiche, anche per effetto delle misure di politica economica adottate dai Governi.

In linea con il miglioramento della congiuntura internazionale, anche per l'Italia si sono manifestati segnali incoraggianti nei mesi estivi, provenienti sia dagli indicatori reali sia da quelli qualitativi. Si registra una tendenza alla ripresa dei corsi azionari e una normalizzazione delle tensioni sui mercati finanziari, con la riduzione dei differenziali di rendimento sul debito pubblico rispetto ai titoli di riferimento.

La fiducia delle imprese manifatturiere ha mostrato una ripresa a partire da aprile. Le imprese italiane appaiono più ottimiste rispetto a quelle dell'area dell'euro soprattutto per quanto riguarda il giudizio sugli ordinativi. La fiducia dei consumatori ha evidenziato un progressivo recupero. A partire da aprile la produzione industriale ha arrestato la caduta; ad agosto l'indice ha mostrato una ripresa dell'7,0% rispetto al mese precedente, con una revisione al rialzo dei risultati precedenti.

Nel secondo trimestre il PIL italiano ha mostrato una contrazione inferiore rispetto alle attese (0,5% rispetto al trimestre precedente), segnalando un deciso rallentamento della riduzione del prodotto. Per l'intero 2009, si stima una riduzione del PIL del 4,8%. L'economia italiana mostrerebbe una ripresa nel 2010, con un aumento del PIL dello 0,7%. La stima per il biennio è lievemente più favorevole rispetto a quanto indicato nel DPEF dello scorso luglio. I rischi della previsione sono ora più bilanciati e non si esclude che il rimbalzo dell'attività economica nei prossimi trimestri possa essere più vivace delle attese. Nel triennio 2011-2013 la crescita del PIL rimarrebbe attestata in media al 2,0%, invariata rispetto al DPEF. La ripresa sarebbe sostenuta dall'atteso recupero nel commercio internazionale, dalla moderata espansione dei consumi e dall'effetto delle misure fiscali adottate dal Governo a sostegno degli investimenti in macchinari.

Sul mercato del lavoro la crisi ha manifestato i suoi effetti già nel 2008, seppur in misura contenuta rispetto ad altri paesi europei. Nell'anno in corso, l'occupazione misurata in unità *standard* di lavoro si ridurrebbe del 2,5%, mentre aumenterebbe in media dello 0,8% all'anno negli anni seguenti. Il tasso di disoccupazione si collocherebbe all'8,5% nel 2009, aumenterebbe lievemente nel 2010 per poi ridursi al 7,5% nel 2013.

Nel 2009 l'inflazione armonizzata si attesterebbe allo 0,7%, mentre il deflatore dei consumi registrerebbe un incremento più contenuto. Nel 2010 l'inflazione armonizzata dovrebbe attestarsi all'1,3%, lievemente al di sotto del deflatore dei consumi privati. Nel periodo 2011-2013 il deflatore dei consumi si collocherebbe al di sotto del 2,0%.

Tabella 1: Quadro macroeconomico: principali indicatori

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL reale	-1,0	-4,8	0,7	2,0	2,0	2,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)						
Esportazioni nette	0,3	-1,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-1,0	-3,4	0,7	1,9	2,0	2,0
PREZZI						
Deflatore PIL	2,8	2,3	1,5	1,7	1,8	1,9
Deflatore consumi	3,2	0,1	1,5	1,7	1,8	1,9
MERCATO DEL LAVORO						
Occupazione (ULA)	-0,1	-2,5	-0,1	1,1	1,1	1,1
Occupazione dipendente (ULA)	0,5	-2,4	0,2	1,5	1,2	1,2
Tasso di disoccupazione	6,7	8,5	8,8	8,3	7,9	7,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,7	57,9	57,8	58,5	59,3	60,1

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze

- **Politica Regionale: Attuazione e prospettive 2009 – 2010**

È proseguita nell'ultimo anno l'attuazione della politiche di sviluppo dei territori finanziate con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale. La politica regionale, volta ad aumentare la dotazione infrastrutturale e a migliorare la competitività dei territori, è stata solo nella parte nazionale ricalibrata in chiave anticiclica per fare fronte all'emergenza economica e sociale connessa alla crisi finanziaria.

Il carattere strutturale degli obiettivi della politica di coesione e il forte legame con le priorità della strategia di Lisbona è confermato dai risultati finanziari dei Programmi operativi realizzati negli ultimi otto anni.

Alla fine del 2008 oltre il 69% della spesa per interventi previsti dai due cicli di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 ha riguardato le priorità della strategia di Lisbona e oltre la metà di questi investimenti è stato destinato al settore delle infrastrutture e alla tutela dell'ambiente.

Tabella 2: Fondi Strutturali: pagamenti per priorità nel periodo 2000-2008 (milioni di euro)

	Spesa cumulata al 31.12.08	Spesa anno 2008
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	1.147	147
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.936	307
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	5.754	770
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	10.690	1.155
Tutelare l'ambiente	12.854	1.656
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	7.152	583
Totale priorità Lisbona	40.534	4.617
Totale Fondi Strutturali 2000-2008	58.371	6.688

Fonte: elaborazioni su dati Monit-IGRUE comprendono le risorse destinate agli obiettivi 1,2 e 3 della programmazione comunitaria per il ciclo 2000-2006 e 2007-2013.

N.B. Il settore "Energia", che contiene interventi per la produzione di energia e per la realizzazione di reti fisiche destinate alla distribuzione della stessa, è stato inserito nella priorità "Adeguare le infrastrutture materiale e immateriali".

Nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 sono stati inclusi obiettivi essenziali per la qualità della vita e per il benessere del Mezzogiorno¹, collegati a incentivi per il conseguimento di obiettivi quantificabili, con riferimento alle quattro aree dei rifiuti, dell'acqua, della qualità dell'istruzione e dei servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana.

Per il meccanismo premiale destinato al raggiungimento degli Obiettivi di Servizio è stato stanziato un importo complessivo di 3.000 milioni di euro² da assegnare a favore delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in ragione dei progressi registrati nel conseguimento dei target stabiliti per 11 indicatori relativi ai 4 ambiti rilevanti. Una prima quota di premialità verrà attribuita a novembre 2009, in occasione della valutazione intermedia dei risultati conseguiti³.

¹ Cfr. paragrafo III.4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

² Delibera Cipe n. 82/2007

³ Entro il mese di ottobre 2009 le Regioni dovranno presentare il Rapporto annuale sugli obiettivi di servizio (RAOS), con il quale daranno conto delle azioni messe in campo, con la possibilità di operare degli aggiustamenti che si dovessero rendere necessari per incidere in modo più efficace sul raggiungimento dei target.

3. La risposta alla crisi

3.1. Il pacchetto di stimolo fiscale

A seguito dell'acuirsi della crisi finanziaria, il Governo, pur a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri paesi, ha agito nell'ambito di un'azione coordinata a livello europeo e mirata a fronteggiare la recessione con misure a supporto del settore finanziario e di stimolo fiscale.

L'utilizzo della politica di bilancio in funzione anticiclica ha dovuto misurarsi con la presenza di un elevato peso del debito pubblico e con la necessità di evitare effetti negativi legati a un potenziale aumento dei tassi di interesse sul debito.

In linea con tali esigenze, gli interventi sono stati disegnati in modo da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio, con coperture originate dai provvedimenti stessi ovvero correlate a un riorientamento complessivo dei fondi disponibili in una logica anticrisi. Inoltre, nel rispetto dei principi stabiliti nel piano europeo di ripresa economica⁴, le misure sono state tempestive, mirate e temporanee. L'impostazione prudente della politica di bilancio del Governo è stata ritenuta una risposta corretta e adeguata al rallentamento economico sia dalla Commissione europea⁵ che dal Consiglio dell'Unione europea⁶.

Più nel dettaglio, il piano in funzione anticrisi, attivato con una pluralità di strumenti e sviluppato in fasi successive e coordinate, si basa su:

- interventi per salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio ed evitare problemi di liquidità per famiglie ed imprese⁷;
- interventi per l'economia reale, posti in essere immediatamente dopo l'adozione del piano europeo di ripresa economica, e interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi nel triennio 2009-2011⁸;
- provvedimenti per potenziare il sostegno al reddito, mediante integrazione e modifica del meccanismo degli ammortizzatori sociali, concentrando a questo fine fondi nazionali, regionali e comunitari⁹;
- accelerazione di investimenti pubblici tramite la velocizzazione procedurale-amministrativa e l'utilizzo di strumenti di project financing¹⁰;
- ulteriori interventi per sostenere l'occupazione e rilanciare gli investimenti delle imprese¹¹.

⁴ COM (2008) 800

⁵ "Italy: Macro Fiscal Assessment, An analysis of the February 2009 Update of the Stability Programme" ECFIN/F1/REP 50719/09_EN, 11 marzo 2009.

⁶ Opinione del Consiglio dell'Unione sull'Aggiornamento del Programma di Stabilità, 10 marzo 2009.

⁷ D.L. n. 155/2008 e D.L. n. 157/2008, successivamente riuniti in sede di conversione nella L n.190/2008.

⁸ D.L. n.185/2008 (convertito nella L n.2/2009) e D.L. n.5/2009 (convertito nella L n.33/2009). Il primo gruppo di interventi (per circa 15 miliardi) è destinato a dare supporto ai gruppi sociali maggiormente esposti alla crisi, a riattivare i consumi e a sostenere il sistema produttivo mediante agevolazioni fiscali e meccanismi di finanziamento. Il secondo gruppo (per ulteriori 1,8 miliardi circa) mira a fronteggiare la crisi dei settori industriali maggiormente colpiti con interventi di sostegno alla domanda e a orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale, in linea con gli obiettivi di Kyoto.

⁹ L'Accordo Stato-Regioni sottoscritto il 12 febbraio 2009 ha previsto una spesa per circa 8 miliardi nel biennio 2009-2010 mediante utilizzo di risorse nazionali per 5,35 miliardi e fondi regionali per 2,65 miliardi a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE).

¹⁰ Con delibera del 6 marzo il CIPE ha assegnato 18 miliardi della dotazione FAS a tre Fondi nazionali: il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (4 miliardi destinati al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga), il Fondo infrastrutture (5 miliardi, di cui 1,2 per edilizia scolastica e carceraria), il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (oltre 9 miliardi gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri). Con successiva delibera del 26 giugno, il CIPE ha destinato agli interventi di ripristino dei danni conseguenti al terremoto in Abruzzo circa 4 miliardi a valere sul Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale.

¹¹ Il D.L. n. 78/2009 (convertito nella L n.102/2009) coniuga una duplice esigenza: provvedere all'aggiornamento della manovra finanziaria per il triennio 2010-2012 e disporre ulteriori misure in funzione anticrisi mantenendo il controllo dei conti pubblici. Le misure anticrisi comportano negli anni 2010-2011 un impatto finanziario pari a circa 8,2 miliardi. Gli interventi a sostegno dell'occupazione prevedono una maggiore flessibilità nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali mediante la possibilità di rientro anticipato dei lavoratori in cassa integrazione, finalizzato alla formazione; l'erogazione anticipata in un'unica soluzione del premio anche per finalità di auto-impiego; la proroga a 24 mesi del periodo di cassa integrazione per cessazione di attività; l'aumento, in via sperimentale per gli anni 2009-2010, del trattamento di

Escludendo gli interventi a favore del settore bancario, il piano anticrisi ha stanziato un ammontare di risorse lorde pari a circa 35,5 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008; 14,1 nel 2009; 10,1 nel 2010 e 8,7 nel 2011), corrispondenti al circa il 2,3% del PIL.

Analizzando l'impatto finanziario delle misure adottate con i decreti legge anticrisi¹², degli impegni dell'accordo sugli ammortizzatori sociali¹³, nonché di alcuni interventi delineati nel Programma Nazionale di Riforma 2008 che, seppure inquadrabili nel processo di riforma in atto, per loro natura possono fornire un contributo immediato all'azione di sostegno¹⁴, si evidenzia quanto segue:

- nel complesso, le misure adottate per stimolare l'economia privilegiano gli incrementi di spesa nella prima parte del periodo;
- quasi la metà delle misure messe in campo sono destinate alle imprese, con un impegno di risorse pari a circa il 38% nel 2009, 57% nel 2010 e 85% nel 2011. Gli interventi sono volti a facilitare l'accesso al credito, ad allentare i vincoli di liquidità per le imprese, in particolare per le piccole e medie, nonché a sostenere direttamente specifici settori produttivi¹⁵;
- seguono, poi, le misure destinate ad interventi sul mercato del lavoro, con un impegno di risorse di circa il 19% nel 2009, 37% nel 2010 e 8% nel 2011. Gli interventi sono volti a finanziare gli ammortizzatori sociali ed a sostenere le politiche attive del lavoro;
- le misure strutturali per il sostegno degli investimenti pubblici derivano prevalentemente dal Programma Nazionale delle Riforme 2008. Gli interventi, che assorbono circa il 23% delle risorse nel 2009, il 2% nel 2010 e il 3,0% nel 2011, mirano al rilancio delle infrastrutture ed allo stimolo dell'attività di ricerca e sviluppo¹⁶;
- le misure volte a supportare nell'immediato il potere d'acquisto delle famiglie risultano concentrate nel 2009 con un ammontare pari a circa il 20%, riflettendo la corresponsione per tale anno di un bonus straordinario per le famiglie a più basso reddito.

integrazione salariale per i contratti di solidarietà. Le norme di rilancio degli investimenti delle imprese dispongono l'esclusione dall'imposizione sul reddito d'impresa del 50 % del valore degli investimenti in macchinari e attrezzature dall'entrata in vigore del decreto fino al 30 giugno 2010; un più rapido ammortamento dei beni strumentali e nuove procedure per la svalutazione a fini fiscali dei crediti in sofferenza e misure minori a sostegno del microcredito. Tra gli interventi anticrisi rientrano, infine, la regolarizzazione di colf e badanti il cui surplus è destinato ad incrementare la spendibilità del fondo FAS a favore dell'Abruzzo e le deroghe introdotte al Patto di Stabilità Interno.

¹² Relativamente al D.L. n. 78/2009, nel prospetto sono inclusi unicamente gli interventi in funzione anticrisi.

¹³ Il D.L. n.112/2008, convertito nella L n. 133/2008, ha incrementato il Fondo per l'occupazione di 700 milioni per il 2009. Relativamente agli ammortizzatori sociali, il prospetto considera le risorse individuate nell'accordo al netto della contribuzione figurativa, in aggiunta rispetto a quanto già stanziato con la manovra finanziaria anticipata all'estate 2008. Esso pertanto include le somme preordinate all'estensione della tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro previste dal D.L. n.185/2008 e dall'accordo, nonché le risorse destinate all'attuazione delle politiche attive sul mercato del lavoro, mediante l'utilizzo di fondi regionali.

¹⁴ Si tratta di interventi volti a sostenere la domanda, supportare l'occupazione, affrontare i problemi di competitività, proteggere i gruppi sociali più svantaggiati, per un importo complessivo negli anni 2008-2013 pari a circa 4.000 milioni.

¹⁵ Tra le prime rientrano il finanziamento del Fondo di garanzia, l'alleggerimento del carico fiscale IRAP e la detassazione degli utili reinvestiti in macchinari ed attrezzature; mentre nelle seconde rientra il bonus per l'acquisto delle auto.

¹⁶ Un ulteriore importante impulso alla spesa per investimenti deriva dal D.L. n. 78/2009 che consente agli enti locali virtuosi di escludere le spese in conto capitale dalla determinazione del saldo obiettivo ai fini del Patto di Stabilità Interno nel 2009.

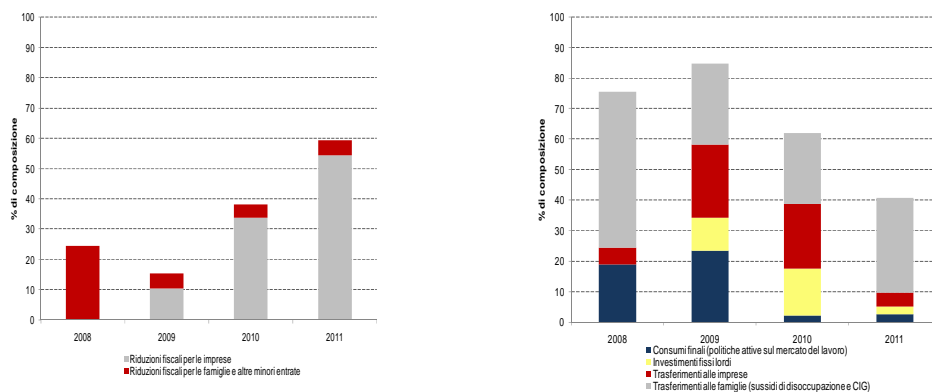
Tabella 3: Le misure anticrisi per tipologia di intervento

	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in milioni di euro				in % PIL			
SOSTEGNO AL SETTORE INDUSTRIALE E ALLE IMPRESE	1.359	5.288	5.713	7.430	0,09	0,35	0,37	0,46
Facilitazione dell'accesso al credito e allentamento dei vincoli di liquidità per imprese e PMI	0	3.338	5.570	7.430	0,00	0,22	0,36	0,46
Sostegno alla domanda di specifici settori produttivi	0	1.086	0	0	0,00	0,07	0,00	0,00
Sussidi diretti per specifici settori produttivi	1.359	864	143	0	0,09	0,06	0,01	0,00
MISURE VOLTE A MIGLIORARE IL FINANZIAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO	800	2.647	3.768	707	0,05	0,17	0,24	0,04
Riduzione temporanea delle ore lavorate parzialmente coperta da sussidi pubblici	150	25	0	0	0,01	0,00	0,00	0,00
Riduzione delle imposte sui redditi da lavoro	650	417	405	402	0,04	0,03	0,03	0,03
Rafforzamento del sistema dei sussidi di disoccupazione, e dell'assistenza sociale	0	856	1.885	305	0,00	0,06	0,12	0,02
Rafforzamento della flessibilità sul mercato del lavoro (formazione, intermediazione nella ricerca del lavoro)	0	1.349	1.479	0	0,00	0,09	0,10	0,00
SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI	500	3.281	219	221	0,03	0,22	0,01	0,01
Infrastrutture	0	2.708	219	221	0,00	0,18	0,01	0,01
Innovazione e attività di Ricerca e Sviluppo	500	573	0	0	0,03	0,04	0,00	0,00
SOSTEGNO AL POTERE DI ACQUISTO DELLE FAMIGLIE	0	2.859	352	351	0,00	0,19	0,02	0,02
Sostegno ai redditi, generale	0	136	88	88	0,00	0,01	0,01	0,01
Sostegno ai redditi, per specifiche tipologie di lavoratori/redditi	0	2.723	264	263	0,00	0,18	0,02	0,02
EFFETTO COMPLESSIVO DELLE MISURE	2.659	14.075	10.052	8.709	0,17	0,93	0,65	0,54

Nota: Gli effetti sono indicati in termini lordi.

Fonte: Elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 1: La composizione del pacchetto di stimolo fiscale



Sono stati, poi, valutati gli effetti della strategia anticrisi sull'economia reale¹⁷.

Tabella 4: Impatto macroeconomico delle misure anticrisi (variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	PIL (1)			Consumi privati (1)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
MINORI ENTRATE						
Riduzioni fiscali per le imprese	0,08	0,20	0,06	0,09	0,18	0,07
Riduzioni fiscali per le famiglie e altre minori entrate	0,03	0,04	0,02	0,06	0,06	0,07
MAGGIORI SPESE						
Maggiori trasferimenti alle imprese	0,32	0,15	0,12	0,99	0,07	0,08
Maggiori trasferimenti alle famiglie (sussidi di disoccupazione e CIG)	0,06	0,11	0,07	0,19	0,24	0,19
Maggiore spesa per consumi finali (politiche attive sul mercato del lavoro)	0,08	0,08	0,04	0,01	0,03	0,04
Maggiore spesa per investimenti fissi lordi	0,13	0,11	0,01	0,01	0,04	0,05
EFFETTI COMPLESSIVI	0,71	0,69	0,33	1,35	0,62	0,50

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze

1) Le variazioni percentuali sono calcolate rispetto allo scenario di base. L'arrotondamento alla seconda cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.

Nota: La misura di detassazione degli investimenti prevista nel D.L.n. 78/2009 (imputata alla voce riduzioni fiscali per le imprese) comporta un incremento degli investimenti in macchinari nel periodo da luglio 2009 a giugno 2010, pur avendo effetti sul gettito erariale con un anno di ritardo, tenuto conto che le imprese potranno dedurre le maggiori spese solo in sede di saldo delle imposte dovute. Inoltre data la natura temporanea del provvedimento nel modello si è ipotizzato che gli operatori usufruiranno dell'incentivazione fiscale anticipando le decisioni d'investimento e pertanto si sono ridistribuiti gli effetti di lungo periodo sui trimestri di effettiva vigenza della legge.

In particolare:

- sotto il profilo temporale, il maggior impatto si manifesterebbe nel biennio 2009-2010, con un aumento del PIL di circa 0,7 punti percentuali rispetto al valore ottenuto nella simulazione di base, ipotizzando l'assenza di ogni intervento;
- sotto il profilo dei principali aggregati macroeconomici, l'impatto risulterebbe più significativo sui consumi privati. Questi, infatti, si attesterebbero su un livello più elevato di circa 1,35 punti percentuali nel 2009, trainati in particolare dagli incentivi per le auto e dalle misure a sostegno delle famiglie. Negli anni seguenti i consumi privati registrerebbero un aumento di circa mezzo punto percentuale all'anno. Segue, poi, il PIL che nel 2010 risulterebbe accresciuto rispetto allo scenario senza interventi di ulteriori 0,7 punti percentuali, mentre nel 2011 di circa 0,3 punti percentuali. Anche l'impatto sull'occupazione sarebbe favorevole con un aumento, tuttavia, più pronunciato per gli anni 2010-2011, in cui si registrerebbe una crescita rispetto allo scenario di base rispettivamente di mezzo punto percentuale nel 2010 e di circa 0,43 punti percentuali nel 2011.

3.2. *L'evoluzione della finanza pubblica*

In presenza del peggioramento del quadro macroeconomico, il DPEF 2010-2013 ha rivisto le stime di finanza pubblica per l'anno in corso e per il quadriennio successivo. Tali stime sono state sostanzialmente confermate con la Nota di Aggiornamento al DPEF presentata nel mese di settembre. Il nuovo quadro indica un rapporto deficit/PIL al 5,3 % per il 2009, in netto rialzo rispetto all'obiettivo del 2,1% indicato nel PNR presentato lo scorso anno. Lo scostamento, pari a 3,2 punti percentuali in termini di PIL, è dovuto

¹⁷ L'esercizio di simulazione è stato effettuato con il modello econometrico del Tesoro (ITEM). Gli interventi sono stati accorpati in raggruppamenti omogenei, ciascuno corrispondente a una determinata tipologia di policy. Per ciascuna tipologia è stata ricostruita la dimensione lorda dell'intervento complessivo in termini di risorse stanziate per ciascuno degli anni dal 2008 al 2011 e valutato l'impatto sui principali aggregati macroeconomici (PIL, consumi e occupazione).

principalmente alla marcata revisione al ribasso delle stime di crescita del PIL¹⁸, alle minori entrate complessive¹⁹ e, in misura minore, dei contributi sociali. La spesa complessiva ha registrato una crescita contenuta per l'effetto prevalente della minore spesa per interessi e, secondariamente, dei redditi da lavoro dipendente²⁰ nonché della spesa in conto capitale.

La crisi economica ha messo sotto pressione l'equilibrio dei conti pubblici. Durante la crisi il Governo ha agito in modo mirato per garantire condizione di stabilità per la finanza pubblica, dare supporto all'economia, assicurare la coesione sociale. Una massiccia concentrazione e riallocazione delle poste all'interno del bilancio ha tra l'altro permesso di liberare risorse per una pluralità di interventi in funzione anticrisi.

Le nuove stime incorporano gli effetti di tali provvedimenti, che, in considerazione della strategia di prudenza fiscale adottata dal Governo, hanno determinato una ricomposizione degli aggregati all'interno del conto delle Amministrazioni pubbliche, senza incidere sul valore dei saldi se non in misura modesta, nonché di quelli derivanti dalle misure urgenti adottate a seguito degli eventi sismici verificatesi nel territorio dell'Abruzzo, anch'essi peraltro neutrali in termini di saldo di bilancio. Le stime includono, inoltre, l'impatto del provvedimento di assestamento del bilancio, che ha recato un peggioramento del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni debitorie, per circa 37 miliardi per la gran parte attribuibile a una rettifica della previsione iniziale delle entrate²¹. Il peggioramento del saldo è in parte dovuto anche all'impegno da parte del Governo ad accelerare i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione e, come tale, viene compensato da un miglioramento negli anni seguenti.

Per gli anni successivi, il Governo, considerata l'elevata incertezza sulle prospettive economiche, ha valutato l'opportunità di adottare un percorso rigoroso ma graduale, proseguendo nell'opera di manutenzione dei conti pubblici in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica. La correzione degli andamenti tendenziali, in linea con quanto indicato nel DPEF, potrà essere ripresa a partire dal 2011.

Per il 2010 il livello dell'indebitamento viene pertanto confermato al 5,0% mentre per gli anni successivi (2011-2013) gli obiettivi vengono fissati secondo un profilo decrescente che vede più che dimezzato il rapporto dell'indebitamento netto sul PIL al 2,2 % nel 2013. L'avanzo primario aumenta progressivamente passando dallo 0,2 % del 2010 al 3,4 % del 2013.

Tenuto conto dell'andamento tendenziale, i nuovi obiettivi finanziari individuano una manovra correttiva sul saldo primario contenuta, pari in termini cumulati a circa l'1,2 % del PIL nel triennio 2011-2013.

3.3. *Politica regionale: le principali misure anticrisi per i territori*

Con l'aggravarsi della crisi economica e finanziaria anche la politica regionale è stata rifocalizzata²² in linea con il piano dell'Unione Europea e ha contribuito a finanziare azioni di rilancio dell'attività economica.

Per contrastare gli effetti sociali della crisi alcuni interventi hanno trovato parziale o totale copertura finanziaria nell'ambito del Fondo Aree Sottoutilizzate:

¹⁸ Rispetto alla stima del PIL nominale indicata nel PNR dello scorso anno, la previsione in termini nominali è stata rivista al ribasso del 6,7 %.

¹⁹ Il peggioramento del ciclo economico ha comportato un netto calo delle entrate tributarie ed, in particolare, delle imposte indirette.

²⁰ Le minori spese per interessi e per redditi da lavoro dipendente hanno compensato per buona parte la crescita della spesa per consumi intermedi e per prestazioni sociali

²¹ Il provvedimento di assestamento sconta: i) la rettifica della previsione iniziale delle entrate (circa 32 miliardi) ii) le proposte delle Amministrazioni per la quota riconosciuta assentibile; iii) l'integrazione di fondi per spese obbligatorie e impreviste; iv) l'integrazione dei fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti (circa 5 miliardi, finalizzati prevalentemente ad accelerare i pagamenti dei crediti maturati dalle imprese nei confronti delle Amministrazioni centrali); v) minori oneri per interessi (circa 3,5 miliardi). A fronte delle maggiori occorrenze di spesa le autorizzazioni di cassa sono state integrate per circa 18 miliardi al fine di consentire il pagamento di una quota considerevole dei residui passivi, anch'essi corrispondenti a crediti vantati nei confronti della P.A..

²² D.L. 112/08 convertito nella legge 133/08, il D.L. 185/08 convertito nella legge 2/09 ed il D.L. 78/09 convertito nella legge 102/09, costituiscono l'insieme dei provvedimenti urgenti per fronteggiare la crisi economica.

- interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale per complessivi 12.356 milioni di euro, di cui 1.000 milioni di euro per l'edilizia scolastica e 200 milioni di euro per l'edilizia carceraria;
- la creazione del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale per 9,05 miliardi di euro (di cui una quota di circa 4 miliardi di euro destinata agli interventi di ripristino dei danni conseguenti al terremoto in Abruzzo)²³;
- l'incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione per sostenere il reddito dei disoccupati - per 4 miliardi di euro.

Per quest'ultima finalità, a seguito di accordo tra lo Stato e le Regioni, il Governo ha provveduto a estendere il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni a imprese e settori finora esclusi, destinandovi per il biennio 2009-2010 circa 8 miliardi di euro, di cui 2.650 milioni di euro a carico delle Regioni che contribuiranno in relazione ai propri programmi regionali del FSE e 5.350 milioni di euro rinvenienti da risorse nazionali, incluso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Per favorire la ripresa delle imprese sono stati adottati interventi finalizzati a rendere più snelle e rapide le procedure di accesso al credito e la creazione di un Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinato ad assicurare le operazioni finanziarie concesse dagli istituti di credito. È da sottolineare inoltre che la nuova legge per il sostegno alle attività produttive, che riordina tutta la disciplina dei principali aiuti alle imprese, oltre ad ispirarsi a principi di semplificazione mira fortemente a sostenere gli interventi a favore dell'innovazione. Le misure anticrisi che riguardano specificamente la politica di coesione, deliberata a livello europeo agiscono su diversi fronti: proroga dei termini di chiusura della programmazione 2000-2006²⁴; interventi di semplificazione delle procedure per il miglioramento del quadro legislativo 2007-2013, volti ad accelerare l'attuazione di programmi cofinanziati.

3.4. Azioni regionali

Le iniziative messe in atto dalle Regioni e Province autonome nel loro insieme mirano a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività delle piccole e medie imprese - le quali giocano un ruolo determinante per la crescita economica - e alla creazione di posti di lavoro, attraverso la formulazione di politiche e l'individuazione di misure pratiche per la loro attuazione.

Si è infatti evidenziata l'esigenza, in linea con la strategia di Lisbona, di un quadro politico coerente per guidare le azioni a favore delle piccole e medie imprese (PMI), iniziativa che nell'ultimo periodo si presenta ancora più necessaria, per rispondere alla sfida della grave crisi economica mondiale.

In modo particolare, l'attenzione è stata indirizzata a favorire la stabilizzazione finanziaria delle imprese nell'attuale difficile congiuntura economica al fine di promuoverne lo sviluppo. Attraverso la messa a punto di misure anti-crisi alimentate con fondi propri, numerose Regioni e Province autonome si sono impegnate a sostenere il sistema delle imprese, con la finalità di migliorare le condizioni di accesso al capitale e al credito attraverso il sostegno agli investimenti effettuati da PMI o raggruppamenti di esse.

La Regione Emilia-Romagna ha messo a disposizione un miliardo di euro per l'attuazione dell'Intesa sul credito alle imprese, sottoscrivendo un apposito accordo con le banche, e il caso della Regione Marche la quale ha previsto due bandi, uno relativo alla costituzione e gestione di un fondo di ingegneria finanziaria ed uno relativo al comparto della moda, che prevede il sostegno ed incentivi a progetti/programmi di innovazione specificamente diretti alla ideazione, allo sviluppo e alla commercializzazione di nuove collezioni di prodotti.

La Regione Lombardia ha creato due fondi specifici per le nuove imprese innovative nella fase iniziale o di sperimentazione del progetto, il Fondo Seed, con una dotazione pari a 10 milioni di euro che presidia un segmento non supportato dagli operatori finanziari che normalmente intervengono in fase più avanzate (venture capital, private equity, banche,

²³ Delibera Cipe 26 giugno 2009.

²⁴ Con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009 è stato prorogato al 30 giugno 2009 il termine ultimo dei pagamenti a valere sulla programmazione 2000-2006 con effetti positivi sull'attuazione dei programmi e il completo assorbimento delle risorse comunitarie assegnate.

ecc.), e il fondo di garanzia Fondo Next avviato nell'ultima legislatura, con una dotazione pari a 37 milioni di euro per sviluppare il mercato del Venture Capital dedicato alle PMI innovative.

La Provincia Autonoma di Bolzano nell'aprile 2009, ha approvato il cosiddetto "Pacchetto anti-crisi" che contiene 23 misure per il rilancio economico e la tutela dei posti di lavoro in Alto Adige. Più precisamente, nell'ambito della misura 7, che riguarda l'aumento intensità delle agevolazioni per le imprese, sono previsti contributi per innovazione a favore di imprese in situazione di crisi per un ammontare complessivo di 5.800.000 euro, a valere su leggi provinciali.

Con il Fondo di riassicurazione per le Pmi piemontesi, la Regione Piemonte si è impegnata a migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese, offrendo loro una garanzia maggiorata, resa possibile da una consistente riassicurazione prestata dall'apposito fondo. A beneficiarne sono sia le imprese artigiane che le imprese industriali e commerciali, provenienti da un passato recente industrialmente sano ma che presentano un calo del fatturato o degli ordinativi tali da generare situazioni di tensione finanziaria. Il fondo, che possiede una dotazione finanziaria di 40 milioni di euro, attraverso la protezione della riassicurazione, potrà raggiungere una capacità totale di generazione di finanziamenti equivalente a circa 960 milioni di euro.

Per far fronte all'emergenza finanziaria, la Regione Molise si è adoperata attraverso una serie di interventi che includono dapprima l'istituzione di appositi Comitati anticrisi i quali, con provvedimenti unitari e azioni coordinate hanno messo a punto una serie di Misure anticrisi integrate Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), e successivamente l'attivazione di un Fondo Unico Anticrisi di oltre 50 milioni di euro, che include pacchetti flessibili di supporto alla crisi, quali capitalizzazione, fondi di garanzia, consolidamento di debiti da breve a medio-lungo termine e frazionamento di livelli di garanzia.

In relazione alla crisi economica ed alla problematica di accesso al credito da parte delle PMI, in data 30 luglio 2009 la Regione Veneto ha sottoscritto con i rappresentanti di vari enti finanziari un protocollo d'Intesa che, tra le varie misure, prevede: l'agevolazioni per lo "smobilizzo" dei crediti vantati dalle imprese verso la pubblica amministrazione (P.A.), l'attivazione di un fondo di 1 milione di euro a copertura di operazioni di anticipazione a favore delle imprese della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, la sospensione temporanea del pagamento delle rate di finanziamenti non agevolati a fronte di investimenti in beni strumentali nei confronti del sistema bancario con contestuali anticipazioni di quote interessi. La Regione, il 22 settembre 2009 ha approvato la Delibera 2754 "Piano straordinario di interventi finanziari regionali anticrisi. Misura numero 1 – Introduzione di maggiore liquidità di cassa. Recepimento delle disposizioni in materia di patto di stabilità interno, e la Delibera 2758 "Piano straordinario di interventi finanziari regionali anticrisi. Misura numero 2 – Cessione pro soluto dei crediti per forniture, servizi e appalti. Tale indirizzo è stato rafforzato, sotto il profilo di un approccio più strutturale anche attraverso ingenti stanziamenti previsti da tre azioni del Programma Operativo Regionale (POR) 2007-2013 – parte FESR - relative alla linea di intervento "Ingegneria finanziaria" dalla quale sono scaturiti un bando per la costituzione e la gestione di fondi rischi, un bando per l'aggiudicazione del servizio inerente la costituzione e gestione di un Fondo di rotazione per il finanziamento agevolato degli investimenti innovativi delle PMI, un bando per l'aggiudicazione del servizio inerente la costituzione e la gestione di un Fondo di capitale di rischio volto a rispondere alle esigenze finanziarie delle PMI consentendo l'acquisizione di partecipazioni minoritarie e temporanee al capitale di rischio delle imprese beneficiarie con elevato potenziale di crescita che non hanno sufficiente accesso al mercato dei capitali nelle fasi iniziali del ciclo di vita o di innovazione.

Attraverso l'approvazione del Pacchetto misure anticrisi la Regione Lombardia concentrerà i propri sforzi nell'implementazione di ulteriori misure anticrisi, includendo fra gli altri interventi straordinari rivolti alle imprese (oltre 1 miliardo di stanziamenti nel 2009), ai lavoratori e alle famiglie per favorire in tempi rapidi la ripresa economica, salvaguardando il capitale umano e la qualità della vita dei cittadini lombardi.

La Regione Puglia ha approvato una manovra che prevede lo sviluppo di investimenti produttivi per oltre 1,4 miliardi di euro e mobilerà prestiti bancari per un altro miliardo di euro. La manovra, che incide per circa 695 milioni di euro sulle risorse del PO FESR 2007-

2013 (di cui la metà di quota FESR), si rivolge all'intero sistema economico comprendendo le grandi, piccole e medie imprese, i cassaintegrati, le donne, i giovani, i disoccupati, i precari ed anche il commercio nelle aree disagiate. L'obiettivo generale di tale misura risiede nella necessità di contrastare il fenomeno del coinvolgimento del sistema produttivo pugliese nella recessione globale. La Regione Sicilia ha previsto una linea di intervento finalizzata al rafforzamento del sistema di garanzie sui prestiti d'impresa attraverso tre tipologie di azione: l'integrazione del fondo rischi per il sostegno agli investimenti dei Confidi, l'attivazione del fondo di controgaranzia e l'integrazione del fondo rischi finalizzata al sostegno all'aggregazione, alla quale sono destinate complessive risorse finanziarie pari a 160.000.000 di euro (attualmente disponibili solo il 70%). La misura proposta andrebbe ad aggiungersi alle operazioni di garanzia riducendo il costo degli interessi in favore delle PMI associate ai Confidi.

La Regione Basilicata ha posto in essere nell'ambito degli interventi a sostegno delle imprese la costituzione di un Fondo di garanzia per il rafforzamento della struttura patrimoniale e finanziaria delle imprese. Si tratta di un Fondo, istituito per conseguire il rafforzamento della struttura patrimoniale e finanziaria delle imprese, sul quale per l'anno 2009 sono stanziati 20 milioni di euro a valere sulle risorse rivenienti dall'aliquota derivante dai giacimenti petroliferi in Basilicata (art. 21 LR. 31/2008). Ha inoltre previsto Piani di sviluppo industriale in Val Basento e Val d'Agri in attuazione della L. R. n. 1 per "lo sviluppo e la competitività" del 16 febbraio 2009.

Un'ulteriore finalità perseguita da Regioni e Province autonome mira a sviluppare un ambiente favorevole all'imprenditorialità, al fine di agevolare la creazione di PMI, in particolare attraverso la creazione di reti di imprese e lo scambio di esperienze, nonché di qualificare e rafforzare la competitività del sistema produttivo regionale al fine di attrarre iniziative produttive esogene e di offrire al sistema locale livelli di infrastrutturazione produttiva più elevati e quindi più elevate economie esterne, e di concorrere con successo sui mercati internazionali e nazionali nel contesto di un mercato globale sempre più aggressivo.

In tale ottica, le Regioni e le Province autonome hanno messo a punto svariati interventi che includono il sostegno alle PMI per l'acquisizione di servizi avanzati per migliorare le funzioni aziendali strategiche, ivi compreso il rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, il sostegno alle PMI per l'acquisizione di servizi di assistenza e consulenza di alta gamma, sotto il profilo gestionale e tecnologico, interventi di marketing strategico per individuare le condizioni di attrazione di aziende e investimenti, e la promozione dell'accesso alle TIC attraverso il sostegno all'introduzione e all'utilizzo delle nuove tecnologie delle informazioni da parte delle PMI e attraverso il sostegno alla copertura del territorio con la banda larga e con nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Sul fronte delle politiche di sviluppo rurale, il 2009 ha visto l'Italia impegnata nelle attività di riprogrammazione delle politiche di sviluppo rurale, quindi nella rimodulazione del Piano Strategico Nazionale (PSN) alla luce delle nuove sfide per l'agricoltura europea, nonché del Piano europeo di rilancio economico (nei seguenti settori: cambiamenti climatici, energie rinnovabili, risorse idriche, biodiversità, innovazione e banda larga).

Le risorse finanziarie comunitarie aggiuntive Fondo Europeo per lo Sviluppo rurale (FEASR) messe in campo per le Regioni italiane ammontano a circa 370 milioni di euro per le predette prime 5 sfide (da assegnare a partire dal 2010) ed a circa 96 milioni di euro (assegnate a partire dal 2009) per la diffusione della banda larga²⁵, che si aggiungono a quelle già programmate ed in parte già destinate alle sfide suddette pari a circa 8 miliardi e 300 milioni di euro.

²⁵ Cfr. Capitolo "Banda larga".

4. Lo stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma

4.1. *La stabilità di bilancio e il federalismo fiscale*

4.1.1. La politica di bilancio nel medio periodo

In analogia a quanto avvenuto lo scorso anno, la manovra di bilancio per il prossimo triennio è stata in parte anticipata, con l'adozione entro l'estate di un provvedimento normativo organico volto ad aggiornare la manovra finanziaria triennale approvata lo scorso anno e, ad imprimere un nuovo slancio all'economia mantenendo il controllo dei conti pubblici²⁶. L'elevata incertezza sulle prospettive economiche, superiore a esperienze analoghe verificatesi in passato, richiede una forte cautela al fine di evitare che la definizione di una manovra che impegni già da ora l'evoluzione della finanza pubblica nel prossimo triennio possa frenare i rinnovati impulsi alla crescita. In tale orientamento è stata valutata l'opportunità di proseguire nell'opera di manutenzione dei conti pubblici, in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica.

La legge finanziaria, presentata dal Governo al Parlamento, prosegue questa logica di prudenza fiscale, mediante misure congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale.

Tale impostazione è in linea con gli orientamenti che stanno emergendo nel dibattito europeo, ove si chiede agli stati membri un'attuazione delle politiche di uscita dalla crisi economica concertata sia nei tempi che nei contenuti. La sfida che i paesi dovranno affrontare è quella di massimizzare gli effetti di stabilizzazione delle politiche minimizzando al contempo le ripercussioni negative sulla crescita potenziale nel lungo termine, sulla sostenibilità finanziaria e sulle prospettive dell'inflazione.

In linea con tali esigenze, la politica di bilancio dei prossimi anni agirà su tre pilastri:

- il sostegno alla crescita e il recupero di produttività;
- il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica;
- la prosecuzione del sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese.

L'azione a sostegno dello sviluppo farà leva sulla capacità di ricambio e di innovazione del capitale, sia fisico sia umano, sulla dotazione e sulla qualità delle infrastrutture immateriali e sulla solidità delle sue istituzioni sociali, in un contesto in cui la ripartizione del prelievo fiscale non ostacoli la capacità produttiva del sistema.

4.1.2. La qualità delle finanze pubbliche

Una razionalizzazione delle risorse finanziarie pubbliche richiede interventi di tipo selettivo che dirottino la spesa verso gli utilizzi più produttivi e più efficienti ed efficaci. Una riprogrammazione adeguata richiede di disporre di valutazioni sugli effetti della spesa pubblica, in termini di ricaduta sul benessere collettivo e sul potenziale di crescita del sistema economico e di valutazioni sulle modalità con cui le risorse pubbliche vengono impiegate per produrre tali effetti. L'attività lungo questa direttrice è stata avviata all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è destinata a continuare su basi strutturate con il coinvolgimento delle altre Amministrazioni centrali. L'obiettivo è di assicurare al decisore politico la disponibilità delle informazioni e delle analisi su cui operare le scelte più opportune al fine di migliorare il livello dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica. In particolare, sta proseguendo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il programma di analisi e valutazione della spesa (spending review). L'analisi è stata estesa a tutte le Amministrazioni centrali dello Stato. In questa prima fase il lavoro si è concentrato, da un lato, sulla qualità delle informazioni del bilancio dello Stato, per migliorarne la leggibilità, la trasparenza e la significatività; dall'altro, sulle questioni della misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche.

²⁶ D.L. n. 78/2009 convertito nella L n. 102/2009.

4.1.3. La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 468/1978)

Nel mese di giugno è stato approvato in Senato il progetto di legge di iniziativa parlamentare “Legge di contabilità e finanza pubblica” (A.C. 2555), attualmente in discussione alla Camera. Il testo riforma le norme vigenti in materia di contabilità pubblica contenute nella L. n. 468/1978 e successive modificazioni per adeguarle al contesto normativo di governo della finanza pubblica alle regole di bilancio europee e con il nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. La riforma rivede l'intero processo di programmazione finanziaria e di bilancio, stabilendo un orizzonte temporale di programmazione almeno triennale ed estendendolo alla corrispondente manovra di finanza pubblica, attualmente annuale. La riforma prefigura inoltre una nuova sequenza degli strumenti e dei documenti di programmazione:

- 1) Relazione sull'economia e la finanza pubblica (l'attuale REF), presentata dal Governo alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno;
- 2) Decisione di finanza pubblica (DFP), presentata entro il 20 settembre, che costituisce il documento di programmazione principale (sostitutivo dell'attuale DPEF di giugno/luglio) e copre un orizzonte previsivo almeno triennale. La DFP indica gli obiettivi programmatici e le previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico della PA, del saldo di cassa e del debito, sia per la PA sia per i sottosettori e individua l'articolazione della manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi (con evidenza dell'apporto di ciascun sottosettore);
- 3) Disegno di legge di stabilità (l'attuale disegno di legge finanziaria) e Disegno di legge di bilancio, presentati entro il 15 ottobre, che costituiscono la manovra triennale di correzione dei conti pubblici;
- 4) Provvedimenti collegati alla legge di stabilità, presentati entro il 15 novembre;
- 5) Aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea nei tempi stabiliti in ambito comunitario.

La riforma apporta modifiche rilevanti al processo di definizione del bilancio di previsione annuale dello Stato, mettendo a regime le innovazioni adottate negli ultimi due esercizi finanziari ed introducendone altre al fine di consentire alle amministrazioni una più attenta programmazione (attraverso l'esposizione triennale delle risorse disponibili) e una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse stesse. Sono previste, inoltre, misure volte a rafforzare il controllo sulla spesa e sugli andamenti di finanza pubblica, nonché altre disposizioni per garantire la trasparenza dei criteri di costruzione dei conti pubblici ed una maggiore evidenza sulle modalità di impiego delle risorse, condizioni necessarie per migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica.

In tale ottica saranno rafforzate le funzioni di monitoraggio e valutazione della spesa. Il disegno di legge prevede, altresì, la predisposizione da parte della RGS di tre documenti:

- una Relazione mensile sul conto consolidato di cassa della Amministrazione centrale, utilizzando anche le informazioni rilevate attraverso il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE);
- una Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche da presentare alle Camere nei primi tre trimestri dell'anno (analoga all'attuale Relazione trimestrale di cassa), con eventuale aggiornamento delle stime, anche relativamente alla consistenza del debito pubblico;
- un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, elaborato ogni tre anni e presentato al Parlamento entro il 20 luglio, che riporta i risultati dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Inoltre, con il disegno di legge il Governo è anche delegato ad emanare provvedimenti in quattro materie: armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili, procedure di spesa in conto capitale, completamento della riforma del bilancio dello Stato e riforma del sistema dei controlli.

4.1.4. La riforma federalista

A maggio è entrata in vigore la L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale che, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ha delegato il Governo a disciplinare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali nonché ad emanare decreti legislativi in materia di

coordinamento della finanza pubblica, autonomia tributaria degli enti decentrati e perequazione fiscale.

Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e di una loro maggiore responsabilizzazione. Per le prestazioni per le quali tutte le Regioni devono garantire livelli essenziali (sanità, assistenza e funzioni amministrative dell'istruzione), nonché per le funzioni fondamentali degli Enti locali, la delega prevede una copertura finanziaria integrale nei limiti della spesa valutata in base a parametri standard. La copertura è affidata a trasferimenti perequativi, per colmare il divario tra fabbisogno di spesa standard (calcolato direttamente sulla spesa standard corrente per le funzioni fondamentali degli Enti locali e in base all'applicazione di costi standard per i livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni) e le entrate tributarie associate alle predette funzioni, valutate anch'esse in termini standardizzati. Per le altre funzioni, la copertura è lasciata all'autonomia tributaria e la perequazione deve ridurre le differenze nelle basi imponibili (capacità fiscale), senza penalizzare lo sforzo fiscale. Fanno eccezione alcuni specifici interventi. I servizi di trasporto locale sono in parte assimilati alle prestazioni connotate da livelli essenziali. Nella ripartizione dei fondi perequativi destinati agli Enti locali, alle Regioni è riconosciuta la facoltà di modificare l'effettiva allocazione tra i singoli enti, ma sempre in base ai medesimi criteri.

Si evidenzia che, per espressa previsione legislativa, l'attuazione del federalismo fiscale sarà compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di Stabilità e Crescita e non comporterà oneri finanziari per la finanza pubblica atteso che l'attuazione si baserà sulla trasformazione in fiscalità dei trasferimenti erariali destinati alle regioni e agli enti locali e sull'istituzione di fondi perequativi a favore dei territori con minore capacità fiscale.

Inoltre, ad un incremento delle entrate fiscali degli enti territoriali dovrà corrispondere una riduzione delle entrate fiscali erariali, senza che si verifichi un aumento della pressione fiscale. In sede di predisposizione della Legge finanziaria, la delega prevede, in accordo con la Conferenza Unificata, l'adozione di norme di coordinamento della finanza pubblica che per ciascun livello di governo: definiscano gli obiettivi programmatici dei saldi, della pressione fiscale e del ricorso al debito; delineino le modalità per il conseguimento della convergenza di costi e fabbisogni standard; stabiliscano un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali. Queste disposizioni si collegano a quelle contenute del Disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica, che prevedono nell'ambito della procedura di formazione del DFP l'invio da parte dell'Esecutivo alla Conferenza Unificata Stato Regioni e autonomie locali, entro il 20 luglio, delle Linee guida per la ripartizione degli obiettivi finanziari. Su tali linee la Conferenza esprime parere entro il 10 settembre. Le linee guida sono poi trasmesse alle Camere.

Un tale piano richiede un'armonizzazione della contabilità in grado di assicurare la redazione dei bilanci dei vari enti in base a criteri predefiniti ed uniformi. I principi fondamentali saranno definiti da un apposito decreto delegato da emanarsi entro un anno. La delega dispone, per gli enti che mostrino scostamenti significativi dagli obiettivi, l'elaborazione di Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza che verifichino l'entità dello scostamento e stabiliscano le modalità della correzione necessaria.

La delega prevede un periodo transitorio durante il quale il sistema dovrà gradualmente convergere verso la nuova struttura di finanziamento²⁷ e dotarsi dei mezzi necessari al funzionamento del nuovo assetto.

Si sottolinea, da ultimo, che la legge delega prevede la istituzione di specifiche sedi di concertazione tra Stato ed autonomie locali quali: 1) la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi; 2) la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la verifica sul funzionamento del nuovo sistema; 3) la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale con funzione di indirizzo e controllo.

²⁷ Le nuove modalità di perequazione entreranno a regime dopo cinque anni dalla determinazione dei valori di spesa associabili ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali. La decorrenza sarà determinata dai decreti legislativi di attuazione.

4.2. *Liberalizzazioni*

4.2.1. Stato e nuove iniziative

Il processo di liberalizzazione dei mercati in Italia è iniziato da tempo ed ha contribuito ad aprire alla concorrenza numerosi settori dell'economia, oltre che semplificare il quadro regolatorio.

Ulteriore slancio e vigore sono stati dati a questo processo con i recenti provvedimenti emanati: L. n. 99/2009 (cd. Legge sviluppo) e L. n. 102/2009, contenente tra l'altro numerosi provvedimenti anticrisi, i cui contenuti si descrivono a seguire.

- Legge annuale per il mercato e la concorrenza.

La L. n. 99/2009 (c.d. legge sviluppo), prevede l'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, per promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori tenendo conto anche delle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questo strumento stabile e periodico porterà importanti benefici in termini di ulteriori liberalizzazioni.

Al momento della presentazione, il disegno di legge sarà accompagnato da una relazione contenente la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno al principio di concorrenza ed alle politiche comunitarie di apertura dei mercati, la giustificazione delle segnalazioni dell'Autorità non recepite e la verifica degli effetti prodotti dalle precedenti leggi annuali.

- Clausole per la commissione di massimo scoperto

La L. n. 2/2009 dispone che sono nulle le clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto se il saldo del cliente risulti a debito per un periodo inferiore a trenta giorni ovvero a fronte di utilizzi in assenza di fido.

Inoltre, la L. n. 102/2009, allo scopo di accelerare e rendere effettivi i benefici derivanti dal divieto della commissione di massimo scoperto, stabilisce che l'ammontare del corrispettivo onnicomprensivo non può comunque superare lo 0,5%, per trimestre, dell'importo dell'affidamento, a pena di nullità del patto di remunerazione. Il compito della vigilanza è affidato a provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze.

- Direttiva 2006/123 CE in materia di liberalizzazione dei servizi.

La L. n. 88/2009 – Legge Comunitaria 2008 – all'art. 41 ha dettato ulteriori criteri e principi per il recepimento della Direttiva 2006/123 CE, (Direttiva servizi), che dovrà essere attuato entro il 28 dicembre 2009. Tali principi di delega sono stati preventivamente presentati alle Regioni, che hanno competenza esclusiva in molte delle attività di servizi rientranti nel campo di applicazione della direttiva.

La direttiva, per la parte statale, sarà recepita mediante un unico decreto legislativo contenente una parte generale, "orizzontale", di principi e norme valide su tutto il territorio nazionale, e una parte contenente le modifiche per settore di attività.

La trasposizione corretta ed efficace della direttiva darà un contributo fondamentale alle liberalizzazioni e alla semplificazione, considerato che tutte le attività di servizio prestate dietro compenso economico devono essere aperte alla concorrenza. Uno Stato, infatti, potrà mantenere gli attuali regimi autorizzatori o imporre requisiti all'accesso e all'esercizio di attività di servizi solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale. Peraltro, per imporre requisiti in materia di prestazione transfrontaliera occasionale e temporanea bisognerà giustificarli in base ai soli motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica e tutela dell'ambiente.

L'occasione può essere utilizzata per una nuova rilevante fase di liberalizzazioni e di semplificazioni dei rapporti fra imprese e amministrazioni, eliminando ulteriori vincoli all'accesso e potenziando e informatizzando il sistema degli sportelli unici comunali per l'accesso alle attività di servizi. Ne risulterà un'indubbia modernizzazione anche della pubblica amministrazione.

Le amministrazioni statali hanno completato il censimento dei regimi autorizzatori e dei requisiti per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi di propria competenza e, dopo la fase di valutazione degli stessi, hanno concluso l'elaborazione delle modifiche settoriali dell'ordinamento da inserire nella bozza di decreto legislativo di recepimento della direttiva. Un apposito Tavolo tecnico, composto dalle Amministrazioni e dalle Parti sociali, contribuirà ad un sollecito esame del decreto legislativo per le modifiche ritenute opportune.

È in atto una stretta collaborazione con le Regioni al fine di giungere quanto prima alla conclusione dello screening regionale. Un "filo diretto" è stato anche creato per facilitare la compilazione on line della Relazione alla Commissione sugli esiti dello screening, prevista dall'articolo 39 della direttiva, e per permettere alle Regioni di partecipare alla rete IMI di cooperazione amministrativa tra Autorità competenti dei diversi Stati membri. Il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie svolge anche il ruolo di Coordinatore nazionale della rete IMI e di "formatore" per le diverse autorità competenti.

- Class action

Il cambiamento più sostanziale della disciplina di questo istituto è stato apportato con la L 99/2009, che sostituisce le disposizioni dell'articolo 140-bis del codice del consumo, prevedendo che i diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti siano tutelabili anche attraverso l'azione di classe, senza ministero di difensore. A tal fine ciascun componente, anche mediante associazioni, può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. Inoltre, la L 102/99 proroga il termine per l'azione da diciotto mesi a ventiquattro.

- Surroga dei Mutui

La L 102/99 prevede che nel caso in cui la surroga del mutuo non si perfezioni entro il termine di 30 giorni dalla data della richiesta dell'avvio delle procedure di collaborazione interbancaria da parte della banca cessionaria alla banca cedente, la banca cedente è tenuta a risarcire il cliente in misura pari all'1% del mutuo per ciascun mese, o frazione di mese, di ritardo.

- Garante per la sorveglianza dei prezzi

La L 133/2008 ha potenziato i compiti del Garante, attribuendogli il potere di effettuare indagini conoscitive finalizzate a verificare l'andamento dei prezzi di prodotti e servizi, avvalendosi dei dati rilevati dall'ISTAT, della collaborazione dei Ministeri competenti per materia, dell'Ismea, dell'Unioncamere, delle Camere di commercio, nonché del supporto operativo della Guardia di Finanza per lo svolgimento di indagini conoscitive.

La L 99/2009 ha attribuito alla Guardia di Finanza i medesimi poteri d'indagine che sono usati per l'accertamento su IVA e imposte dirette.

Recenti iniziative di verifica sono state avviate sui prezzi dei carburanti e i costi degli SMS in Italia.

4.2.2. Servizi pubblici locali

La L 133/2008 ha innovato la normativa precedente in materia di servizi pubblici locali al fine di favorire la concorrenza, stabilendo che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

Solo nel caso di particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del territorio di riferimento, in deroga alla regola generale, l'affidamento può avvenire in forme diverse previa acquisizione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Alcune criticità presenti nella L 133/2008 sono state eliminate attraverso l'articolo 15 del D.L. n. 135/2009, che ha inserito tra le procedure ordinarie di affidamento anche la cosiddetta "gara a doppio oggetto", in linea con la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privato istituzionalizzati, precisando, in modo coerente e definitivo, il regime transitorio degli affidamenti non conformi alla nuova disciplina di adeguamento all'ordinamento comunitario, nonché

chiarendo la natura preventiva del parere reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e introducendo, a tale riguardo, il silenzio-assenso.

Inoltre, la possibilità di costituire una società mista pubblico -privata è, comunque, sottoposta alla condizione che la "gara a doppio oggetto" riguardi non solo l'affidamento del servizio e la selezione del socio "operativo", ma che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 %.

Nell'ambito del nuovo regime transitorio previsto da questa disposizione, le società quotate dovranno progressivamente ridurre la partecipazione pubblica ad una quota non superiore al 30 %, pena la scadenza entro il 31 dicembre 2012 degli affidamenti diretti in essere.

Le nuove disposizioni, da completare, entro la fine del 2009, con i regolamenti attuativi già previsti, intendono aumentare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro, agevolare l'iniziativa dei soggetti privati, ridurre i costi per le pubbliche amministrazioni e garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti.

4.2.3. Mercato dell'energia

Con il DL185/2008 ed il successivo Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 29 aprile 2009 è stato riformato il mercato dell'energia elettrica italiano, prevedendo la costituzione del mercato infragiornaliero, per consentire la partecipazione di un maggior numero di operatori alla Borsa Elettrica Italiana (IPEX) nell'ottica di stimolare una maggiore concorrenza.

Per quanto riguarda il mercato del gas naturale la legge 23 luglio 2009, n. 99 recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 136) affida la gestione economica del mercato del gas naturale al Gestore del mercato elettrico che lo organizza secondo criteri di neutralità, trasparenza, obiettività, nonché di concorrenza (art. 30 comma 1).

Infine, sempre con il DL185/2008, all'art.3, co.10 è stata prevista l'introduzione di una segnalazione sul funzionamento dei mercati dell'energia da parte dell'Autorità di settore al Ministero dello Sviluppo Economico, da presentare entro il 30 settembre di ogni anno (la prima è stata appena presentata). Tale segnalazione, che può contenere anche proposte finalizzate all'adozione di misure per migliorare il funzionamento dei mercati, instaura una collaborazione tra i regolatori del settore a potenziale beneficio della concorrenza e dei prezzi; può essere poi utilizzata dal Ministero dello Sviluppo Economico per formulare decreti, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, per lo sviluppo dei mercati a termine e la promozione dell'integrazione dei mercati regionali.

4.2.4. Liberalizzazione del settore postale

È in corso il recepimento la Terza direttiva postale per la completa liberalizzazione del mercato postale entro il 31 dicembre 2010. Per realizzare questo obiettivo strategico è in corso di preparazione la consultazione pubblica con i principali *stakeholders* del settore (Poste Italiane, TNT, UPS, sindacati di categoria e associazioni dei consumatori).

4.3. *Semplificazione, riduzione oneri amministrativi, riforma della PA*

4.3.1. Semplificazione

L'attività di semplificazione rappresenta una priorità per il Governo. Essa si è intensificata nell'anno in corso attraverso la messa a punto di nuovi interventi legislativi improntati alla riduzione del corpus normativo esistente.

L'azione di semplificazione normativa, di cui è responsabile il Ministro della Semplificazione Normativa, che opera in stretta collaborazione con i Ministeri di settore e con gli *stakeholders*, è finalizzata da un lato al riordino e alla sistemazione organica della legislazione vigente e, dall'altro, alla semplificazione di procedimenti, la liberalizzazione di settori e la riorganizzazione di strutture.

Una componente centrale di tale azione è costituita dalla riduzione dello stock normativo esistente (c.d. taglia-leggi). Tale attività si è inizialmente realizzata con il D.L. n. 112/2008, che ha prodotto un taglio di circa 7000 leggi, ed è proseguita con il D.L. n. 200/2008, che si

è concentrato sulle fonti normative precostituzionali, con l'abrogazione di ulteriori 28.000 leggi. Il terzo intervento "taglia-leggi", in corso di approvazione definitiva, comporta l'abrogazione di circa 3000 altre norme e consente di portare a circa 2700 il totale delle leggi anteriori al 1970 rimaste in vigore. Per quanto concerne poi il tema dell'accesso al diritto, con il D.L. n. 200/2008 si è dato concretamente avvio al progetto "Normattiva", finalizzato a consentire la ricerca e la consultazione gratuita della normativa vigente da parte dei cittadini, e a realizzare un servizio pubblico che offra alla politica di riordino della legislazione quelle infrastrutture tecnologiche di base, considerate essenziali per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La L. n. 69/2009, tra le varie disposizioni, contiene anche alcune misure di semplificazione normativa di rilievo, attinenti sia alla semplificazione della legislazione che alla chiarezza e la leggibilità dei testi normativi, con la previsione che ogni norma contenga l'indicazione espressa delle disposizioni sostituite, modificate o abrogate e di quelle richiamate o alle quali si rinvia.

Inoltre, sono stati quantificati i costi di regolazione (non solo quelli strettamente amministrativi) nonché i tempi che i cittadini e le imprese sostengono, in vari ambiti e aree di regolazione per il completamento di procedure amministrative. A seguito di questa attività, sono state adottate numerose misure di semplificazione. Con il DL 112/2008 e il DL anticrisi n. 185/2008, ad esempio, sono stati ridotti gli adempimenti burocratici sul fronte del trattamento dei dati personali, si è prolungato il periodo di validità delle carte di identità da 5 a 10 anni e si è prevista l'abrogazione e il riordino di alcuni enti pubblici non economici.

Ulteriori interventi hanno riguardato gli strumenti di pagamento – elevando la soglia massima per l'utilizzo del contante da 5.000 a 12.500 euro – la disciplina per l'installazione di impianti all'interno degli edifici, il trasferimento di quote di partecipazione e l'abolizione del libro soci delle s.r.l., il blocco e la riduzione delle tariffe elettriche. Da ultimo, il D.L. n. 78/2009 presenta una serie di misure di semplificazione nelle aree del contenimento del costo delle commissioni bancarie, della riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie e della semplificazione delle procedure per quanto concerne la produzione dell'energia elettrica.

La L. 133/08 facilita l'azione dell'operatore delle telecomunicazioni sul piano procedurale e amministrativo, semplificando l'iter di autorizzazione, riducendo i costi d'installazione delle reti di comunicazione elettronica, e consentendo agli operatori l'utilizzo delle infrastrutture civili esistenti e il passaggio per la posa interrata della fibra su proprietà pubblica senza la necessità di uno specifico titolo di autorizzazione e su quella privata senza il previo assenso dei titolari.

Il Governo ha inoltre ulteriormente semplificato le procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività imprenditoriali, attraverso il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive e i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese (c.d. "Impresa in un giorno"), tramite l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2009 di due specifici schemi di regolamento, con una riduzione prevista dei tempi medi di attesa del 50%. Per altre misure in materia di semplificazione delle procedure a carico delle imprese, si rimanda al par. 3.2. Complessivamente, ad oggi, si stima che i risparmi annui effettivi per cittadini, imprese e PA, prodotti dalle varie azioni di semplificazione succitate superino i quattro miliardi di euro.

4.3.2. Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e qualità dell'attività normativa del Governo

L'AIR costituisce uno strumento fondamentale per assicurare la qualità e la coerenza delle norme e per supportare la trasparenza dell'iter dei provvedimenti e la partecipazione delle categorie interessate.

Fin dall'inizio della legislatura il Governo ha profuso un particolare impegno con riferimento all'AIR e, più in generale, alla qualità dell'attività normativa dell'Esecutivo.

In Italia, per l'attività normativa di competenza statale, lo svolgimento dell'AIR compete ai ministeri, mentre i compiti di coordinamento e controllo afferiscono al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio.

A livello normativo, l'entrata a regime dell'AIR necessitava del regolamento di attuazione che, messo come priorità all'inizio della legislatura, è stato adottato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 170/2008 entrato in vigore il 18 novembre 2008.

Quasi in parallelo, con la direttiva del Presidente del Consiglio 28 settembre 2008, è stata rivista la disciplina relativa all'Analisi tecnico-normativa (ATN) che deve accompagnare i provvedimenti normativi del Governo. La nuova disciplina sull'ATN dedica una particolare attenzione al miglioramento della qualità della normativa e ai rapporti tra norme nazionali e ordinamento comunitario.

Il Governo ha rafforzato le discipline in materia di ATN ed AIR prevedendo che entrambe diano conto anche dell'impatto concorrenziale del provvedimento. Esse, infatti, dovranno valutare l'incidenza dell'iniziativa sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sull'ampliamento della libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico e sui processi di liberalizzazione. Considerato che la piena ed effettiva entrata a regime dell'AIR è strettamente collegata ad un'attività normativa dei ministeri improntata alla programmazione (essendo l'AIR inattuabile in mancanza di un congruo periodo di tempo necessario all'istruttoria), la direttiva del Presidente del Consiglio del 28 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo ha posto un particolare accento sull'insieme delle relazioni a corredo degli atti normativi e ha sottolineato il principio della programmazione normativa che è ad esse propedeutico. Le Amministrazioni sono tenute a programmare l'attività normativa di rispettiva competenza con una programmazione trimestrale in modo da potere usufruire di spazi temporali adeguati per potere effettuare l'AIR, svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate dall'intervento di regolazione.

4.3.3. Riduzione oneri amministrativi

Con l'introduzione del taglia-oneri amministrativi (D.L. 112/2008) il Governo italiano ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e di riduzione degli oneri, in vista di un rapido recupero della competitività del paese e si è dotato degli strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012, in linea con la strategia comunitaria.

Sulla base della misurazione degli oneri burocratici, realizzata dal Dipartimento per la Funzione Pubblica in raccordo con l'Unità per la semplificazione e le amministrazioni di settore, sono individuati gli adempimenti più pesanti da "tagliare" e le procedure da semplificare. Ciascuna amministrazione, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per la semplificazione normativa, è tenuta ad adottare veri e propri piani di riduzione degli oneri, che contengono le misure organizzative, tecnologiche e normative per garantire una riduzione di almeno il 25% degli oneri, definiscono i tempi e le responsabilità per la loro realizzazione e gli strumenti di verifica e di valutazione sull'attuazione delle misure di riduzione e sull'impatto effettivo sulle imprese.

Gli interventi già adottati sulla base del taglia-oneri comportano un risparmio, a regime, per le piccole e medie imprese stimato in circa 5,3 miliardi di euro l'anno, pari al 33% degli oneri sin qui misurati, mentre è in corso il completamento della misurazione e della predisposizione dei piani di riduzione in altri settori chiave.

4.3.4. Riassetto normativo e semplificazione adempimenti per le imprese (L99/2009, artt. 5,6)

Queste norme hanno un particolare rilievo per le imprese consentendo di intervenire per la semplificazione ed il riassetto normativo di adempimenti a loro carico. In particolare:

- l'articolo 5 prevede entro un anno l'adozione di uno o più decreti legislativi con i quali si dovrà procedere al riordino e al coordinamento delle norme sugli adempimenti cui sono tenute le imprese per la realizzazione di impianti produttivi e per lo svolgimento delle attività di impresa;
- l'articolo 6 dispone che ogni impresa potrà allegare un'autocertificazione, in sostituzione delle certificazioni previste ai fini dell'ottenimento di autorizzazioni o concessioni e ai fini della partecipazione a procedure di evidenza pubblica, e potrà autorizzare la P.A. a reperire ogni dato necessario direttamente presso le altre amministrazioni; l'individuazione delle certificazioni la cui presentazione potrà essere sostituita dall'autocertificazione è rimessa ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

4.3.5. Riforma della PA e innovazione

Nel corso del primo anno di attività, il Governo ha avviato un processo di riforma e modernizzazione del pubblico impiego e dell'organizzazione amministrativa che si poggia su quattro pilastri: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione. Gli obiettivi principali sono in linea con quelli della Strategia di Lisbona - crescita della produttività, riduzione degli oneri amministrativi, miglioramento dei servizi pubblici - e mirano a dare al settore pubblico quell'efficienza necessaria per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia del Paese. La strategia d'intervento prosegue lungo tre direttrici: a) modernizzazione della PA; b) rapporto tra PA, cittadini e imprese; c) innovazione e digitalizzazione della PA e del Paese.

a) Modernizzazione e riforma della PA e del lavoro pubblico

Una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro nella pubblica amministrazione in un'ottica di ottimizzazione della produttività del lavoro e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni è stata realizzata con la legge delega n. 15/2009 e con il successivo decreto legislativo di attuazione approvato il 9 ottobre 2009. Il decreto interviene su cinque aree:

- **Valutazione:** è prevista una forte selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti opposti. Le progressioni economiche sono conseguite solo attraverso prove selettive e non per anzianità. Valutazione, è introdotto un sistema di misurazione della performance che solleciterà le amministrazioni a organizzare il proprio lavoro in un'ottica di risultato e miglioramento. "Customer satisfaction", trasparenza e premialità saranno i cardini del sistema. La normativa introduce il divieto di distribuzione della premialità senza l'adozione del sistema di valutazione e senza certificazione della performance.
- **Contrattazione collettiva:** è stabilita una convergenza sostanziale con il settore privato. In particolare, è rafforzato il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione. Per la parte dei contratti collettivi derogata dalla legge non è possibile intervenire con una successiva contrattazione collettiva, se non prevista dalla legge stessa.
- **Dirigenza:** è valorizzata la figura del dirigente, che avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro. Sono inoltre stabilite nuove procedure per l'accesso alla dirigenza.
- **Disciplina:** è introdotta una semplificazione dei procedimenti e definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi che prevedono il licenziamento.

In aggiunta, è previsto un decreto legislativo in materia di azione collettiva contro le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

La riforma inoltre sarà accompagnata, grazie alla previsione di una Commissione centrale per la valutazione e di autonomi organismi di valutazione all'interno di ciascuna amministrazione, da misure di assistenza per l'attuazione delle riforme e da una campagna di sensibilizzazione all'uso di sistemi informativi dedicati al controllo di gestione. Inoltre, sarà ulteriormente portata avanti l'azione per la "trasparenza", attraverso la diffusione di dati riguardanti: assenze, compensi degli amministratori di consorzi e società partecipate, incarichi a consulenti e collaboratori esterni, incarichi retribuiti a dipendenti della PA, distacchi e permessi sindacali, retribuzioni del personale, Curricula Vitae, indirizzi di posta elettronica e numeri telefonici di ufficio dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali. Si agirà, infine, nel campo dell'anticorruzione per favorire la diffusione della cultura della legalità e della trasparenza e per sviluppare interventi a favore dell'integrità.

b) Rapporto tra PA, cittadini e imprese

Il miglioramento del rapporto tra PA, cittadini e imprese sarà assicurato attraverso alcune iniziative di carattere normativo, in via di adozione, e una serie di progetti già operativi e

pienamente funzionanti, specificamente mirati a rendere più facile il dialogo cittadini-PA, superare in modo sistematico le situazioni di “cattiva” burocrazia e snellire gli adempimenti che complicano la vita delle fasce più deboli (disabili e loro famiglie).

L'obiettivo è realizzare un nuovo modello di amministrazione digitale – una PA 2.0 – che vuole essere più capace di aiutare i propri “clienti” coinvolgendoli maggiormente nei processi decisionali in una nuova logica di condivisione e partecipazione democratica che metta il cittadino al centro.

La principale iniziativa normativa in preparazione è l'introduzione nell'impianto normativo nazionale della “Carta dei doveri della pubblica amministrazione” che consentirà di dare effettività ai diritti dei cittadini e ai doveri delle pubbliche amministrazioni, di avere una PA realmente al servizio dei cittadini e delle imprese, di creare canali di collaborazione e ascolto. Tale iniziativa si inserisce in un processo di mutamento nei rapporti tra PA e cittadini ormai consolidato e radicato su due matrici giuridiche fondamentali: i precetti della Costituzione della Repubblica e i principi del diritto comunitario.

Per quanto riguarda i progetti già in corso, sarà ulteriormente sviluppata l'iniziativa “Linea Amica”, che riunisce quasi 500 Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) e realizza oltre un milione di contatti alla settimana, ampliando i servizi del portale e realizzando la formazione per gli operatori degli URP. Per l'iniziativa “Reti Amiche” è prevista la progressiva moltiplicazione dei punti di accesso (per fine 2009 sono programmati 100.000 punti) e la progressiva estensione dell'iniziativa alle aziende private (“Reti amiche on the job”) che consentirà di creare un nuovo canale di comunicazione tra PA e cittadini sui luoghi di lavoro. Infine, verrà ulteriormente rafforzata l'iniziativa “Mettiamoci la faccia” per la raccolta tramite interfacce emozionali (*emoticon*) del giudizio dei cittadini sul servizio ricevuto da amministrazioni pubbliche (*customer satisfaction*), mirato a favorire un progressivo e costante miglioramento dei servizi. Va infine segnalata l'iniziativa per diffondere l'uso della “posta elettronica certificata” nei rapporti tra PA, imprese, professionisti e cittadini. Inoltre, va rilevato il progetto “*Smart Inclusion*” per realizzare collegamenti multimediali e internet tra centri di degenza pediatrica di lunga durata e le scuole, in modo che i bambini in cura possano seguire le lezioni a distanza e collegarsi con la famiglia durante la giornata.

c) Innovazione e digitalizzazione della PA e del Paese

Su questo fronte è stato predisposto un Piano pluriennale (“i2012 – Strategie per l'Innovazione 2012”) articolato su due assi: pubblica amministrazione (*e-Government*) e settore economico e sociale (*i-Economy/i-Society*).

Il Piano “*e-Government 2012*” è un insieme di progetti d'innovazione digitale (in cui hanno priorità i settori della giustizia, salute, scuola e università, nonché la “dematerializzazione” della PA) volti a modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Il Piano *i-Economy/i-Society*, ha l'obiettivo di favorire la diffusione e l'adozione delle innovazioni; migliorare i processi di fertilizzazione incrociata pubblico-privata; eliminare gli ostacoli al trasferimento tecnologico; intensificare l'azione di scouting tecnologico e di individuazione e valorizzazione delle eccellenze e dei talenti. I settori d'intervento prioritari saranno l'efficienza energetica, l'ICT, i media e i contenuti digitali, l'infomobilità, il design e il biomedicale.

In questo contesto, si darà risalto e rinnovato slancio all'attività della “Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione”, che è lo strumento istituzionale per il supporto tecnico scientifico nell'istruttoria e valutazione dei progetti di innovazione industriale (quali ad esempio Industria 2015) e la promozione di nuove iniziative che favoriscano il trasferimento tecnologico.

4.3.6. Azioni delle regioni

Sul tema dell'*e-government* e banda larga, la Basilicata ha attivato il progetto “Cooperazione applicativa e circolarità anagrafica regionale” con l'obiettivo di migliorare l'interscambio di dati e diffondere il sistema di *e-government* presso gli Enti locali situati in aree marginali e a rischio isolamento. La Calabria ha avviato la realizzazione del nuovo Sistema Informativo Sanitario regionale per potenziare il sistema di *e-government* regionale

in ambito sanitario. La Campania ha indetto due avvisi rivolti ai Comuni medi e grandi per la presentazione di progetti di *e-government* da realizzarsi secondo la logica dell'interoperabilità e volti a migliorare sia l'organizzazione interna degli enti stessi che l'erogazione di servizi ai cittadini e altre PA. La Sardegna ha attivato la linea di intervento mirata al completamento della Rete Territoriale della PA locale. La Sicilia ha avviato il progetto di potenziamento della Carta regionale dei servizi per consentire la fruizione di servizi mediante la CRS già distribuita ai cittadini e il potenziamento del Sistema informativo regionale per la gestione dei servizi alle imprese e altre P.A. Sono stati avviati inoltre gli interventi sulla banda larga della Regione Basilicata ("Progetto Miglioramento accessibilità di rete", dalla Calabria (azioni per la realizzazione e i potenziamento dei servizi banda larga e reti pubbliche a banda larga").

4.4. *Piccole e Medie Imprese e Small Business Act*

In attuazione degli orientamenti comunitari e con l'obiettivo di formulare in breve tempo proposte concrete per migliorare le condizioni in cui operano le PMI, dal 18 marzo 2009 ha operato, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, il Tavolo di iniziativa per la realizzazione degli adempimenti previsti dallo Small Business Act, un pacchetto di orientamenti e proposte da attuare, sia a livello europeo sia degli Stati Membri, con l'obiettivo di valorizzare le PMI europee e le loro potenzialità di crescita sostenibile, basate sul principio dello "*Think small first*" ("Innanzitutto pensare in piccolo") che riconosce il ruolo cruciale dei 23 milioni di PMI europee.

Nella duplice prospettiva di affrontare l'emergenza economica e individuare obiettivi di sviluppo sono stati costituiti, all'interno del Tavolo di iniziativa, sei Tavoli tematici che hanno affrontato i temi fondamentali per la vita delle PMI, quali l'accesso al credito, i tempi di pagamento delle forniture, gli strumenti per affrontare la crisi d'impresa, la presenza sui mercati esteri, la crescita dimensionale, l'aggregazione e trasmissione d'impresa, la semplificazione amministrativa. Le proposte sono state recepite nei provvedimenti anticrisi e per il rilancio dello sviluppo adottati tra la fine del 2008 e nel corso del 2009.

Per favorire l'accesso al credito, con D.M. 25 febbraio 2009, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato disposizioni relative alle procedure e condizioni per la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali come previsto dalla L 2/2009. Si tratta dei cosiddetti "Tremonti bond" attraverso i quali le banche che li sottoscrivono (allo stato attuale solo una banca ha richiesto e ottenuto tali agevolazioni ed altre due ne hanno fatto richiesta) ottengono una provvista finanziaria da dedicare alla concessione di prestiti alle imprese (con un controllo circa l'effettiva risposta del sistema bancario affidato ai Prefetti).

Al fine di migliorare la fruibilità da parte delle piccole e medie imprese dell'intervento del Fondo di Garanzia²⁸, ne è stata aumentata la dotazione finanziaria a 1,6 milioni di euro, con la triplicazione dell'importo massimo di ogni intervento (da 500.000 euro a 1,5 milioni di euro) e con la prestazione della garanzia dello Stato, nonché applicazione della cosiddetta ponderazione zero. Dal gennaio al luglio 2009 le domande presentate sono state oltre 16mila, con un incremento, nel solo mese di luglio, del 169,3% rispetto allo stesso mese del 2008. A fronte di una crescita delle richieste c'è stato un aumento delle domande accolte: quelle ammesse alla garanzia sono state quasi 12.300, con un volume totale di finanziamenti erogati di 2.153,4 milioni di euro (+56,7% rispetto all'anno precedente) e un importo garantito di 1.159,5 milioni di euro (+69,9%).

Per garantire l'interezza del credito ed escludere oneri a carico delle imprese, in attuazione del D.L. 185/2008, è stato emanato un decreto attuativo che sancisce l'obbligo per qualunque amministrazione ed in qualunque tempo di certificare i propri debiti; un secondo intervento, attraverso la L 2/2009, riguarda la garanzia sui crediti delle imprese verso la PA tramite garanzia di imprese di assicurazione e della SACE (Cfr. par. 3.4 interventi delle regioni per piccole e medi imprese e Small Business Act).

In relazione ai rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione, ancora più incisivamente è intervenuto il D.L. n. 78/2009 il quale intende mettere a disposizione delle imprese, a titolo di pagamenti arretrati da parte delle Amministrazioni Centrali dello Stato consistenti

²⁸ Previsto dalla Legge 23 dicembre 1996 n. 662 e Legge 7 agosto 1997, n. 266

risorse in occasione del prossimo assestamento di bilancio. Inoltre, la L 99/2009 ha previsto una ampia delega al Governo per giungere a un riassetto normativo degli adempimenti a carico delle imprese entro un anno.

Per elevare il grado di competitività delle PMI e in considerazione dell'importanza strategica dell'introduzione e della diffusione dell'innovazione, non solo di tipo tecnologico, sono stati messi a disposizione 700 milioni di euro, come prima dotazione, per il sostegno di investimenti innovativi delle PMI (D.M. agosto 2009).

Per agevolare programmi di sviluppo sperimentale²⁹, comprendenti eventualmente anche attività non preponderanti di ricerca industriale, riguardanti innovazioni di prodotto e/o di processo volte a sostituire e/o eliminare le sostanze chimiche, definite dalla UE "estremamente preoccupanti"; le risorse disponibili per l'attuazione degli interventi sono pari a 80 milioni di euro a valere sul Fondo Speciale Rotativo per l'Innovazione Tecnologica.

In una logica di sviluppo più ampia, per migliorare l'ambiente economico in cui operano le PMI, si prevede l'istituzione di un "borsino camerale delle giacenze" al fine di favorire l'allargamento del mercato delle imprese, in condizioni di difficoltà per il rallentamento degli ordinativi, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta (e successiva commercializzazione) delle merci rimaste a magazzino; al fine di garantire un adeguato supporto alle imprese in stato di crisi, si intende definire "punti di servizio e raccordo" collocati presso le Camere di Commercio, per fornire servizi di informazione, accompagnamento, consulenza e sostegno ed in prospettiva, essere uno dei luoghi dove poter dar vita ai "contratti di rete"; tali punti di servizio verranno istituiti in raccordo con il sistema associativo, avvalendosi delle professionalità e delle esperienze fornite dalle organizzazioni imprenditoriali, dal sistema creditizio e dalle amministrazioni locali.

Tra le proposte traducibili in Progetti Pilota, rientra l'istituzione di un sistema di monitoraggio territoriale in grado di raccogliere e integrare in tempo reale dati e informazioni di carattere socioeconomico provenienti da istituzioni/organismi territoriali, quali le Province, gli enti locali e le Camere di Commercio, con l'obiettivo di fornire tempestivamente informazioni atte ad intercettare eventuali stati di crisi di imprese, così da indirizzare gli opportuni interventi ed azioni di sostegno.

4.4.1. Imprenditoria giovanile

L'Italia sostiene e promuove nell'ambito del "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (istituito con la legge finanziaria 2007 ed in attuazione di quanto previsto dall'art 1, comma 1074 della stessa legge) misure di intervento volte alla promozione dello spirito e della cultura d'impresa, alla premiazione, in particolare, delle nuove imprese giovanili; all'incentivazione della diffusione dei servizi di sostituzione per le imprese giovanili; all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione.

Nel corso del 2009 sono state finanziate borse di studio per la frequenza di giovani imprenditori agricoli a master universitari; corsi di alta formazione per 20 laureati e 40 diplomati presso il Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale; ha altresì attribuito 14 premi attraverso l'emanazione di un bando pubblico per imprese condotte da giovani imprenditori agricoli distintesi per innovatività. Nell'ambito della misura "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili" è stato emanato un bando pubblico per la selezione di progetti di ricerca proposti da piccole e medie imprese agricole condotte da giovani imprenditori, da realizzare in collaborazione con istituzioni pubbliche di ricerca, articolati in due azioni: ricerca e sperimentazione, con un contributo pubblico massimo pari a 400.000 euro per progetto; ricerca e sviluppo, con un contributo pubblico massimo pari a 30.000 euro per progetto.

Nella tabella di seguito si riporta lo stato di attuazione finanziaria per misura al 30 giugno 2009 (fondi 2007), in valori assoluti ed in percentuale sul totale di ogni singola misura:

²⁹ Decreto Ministeriale 13 marzo 2009 – Regolamento REACH -, pubblicato nella G.U.R.I. serie generale n. 82 del 08/04/2009

Tabella 5: stato di attuazione finanziaria al 30 giugno 2009

MISURE DI INTERVENTO PREVISTE DAL D.M. 9089 DEL 6.7.2007		DISPONIBILITA' FINANZIARIA	CONTRIBUTI IMPEGNATI	CONTRIBUTI EROGATI
Promuovere lo spirito e la cultura d'impresa	Borse di studio	€ 200.000,00	€ 59.400,00	€ 59.400,00
	Corsi di alta formazione	€ 1.100.000,00	€ 1.100.000,00	€ 550.000,00
Premiare la nuova impresa giovanile		€ 400.000,00	€ 400.000,00	-
Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili*		€ 8.100.000,00	€ 8.100.000,00	-
Incentivare la diffusione dei servizi di sostituzione per le imprese giovanili		€ 200.000,00	€ 90.381,11	€ 54.389,91
TOTALE MISURE		€ 10.000.000,00	€ 9.749.781,11	€ 663.789,91

- Azioni regionali e politiche giovanili

In merito alle politiche giovanili, la Regione Puglia ha promosso e adottato alcuni interventi innovativi mirati a valorizzare le abilità progettuali dei giovani pugliesi e, per tale via, ad accrescere le loro capacità di auto-imprenditorialità, nonché di miglioramento della condizione di occupabilità. Pertanto, le scelte strategiche regionali si sono concentrate sul sostegno al fenomeno della genesi aziendale. Tra gli interventi specifici, si deve senz'altro citare il Programma "Principi Attivi" che ha promosso la capacità progettuale, creativa e di intrapresa dei giovani pugliesi attraverso la concessione di contributi per la realizzazione/sperimentazione di idee innovative. Attraverso una disponibilità di circa 7,5 milioni di euro, sono stati finanziati 305 progetti risultati idonei alle specifiche del relativo Avviso Pubblico. Inoltre, si evidenzia l'importanza crescente della Start Cup Puglia, la competizione regionale annuale tra idee imprenditoriali innovative che premia le tre migliori Start Up basate su attività di R&ST. Invece, sul versante degli interventi mirati allo sviluppo delle risorse umane qualificate, oltre all'intervento che ha finanziato le borse di ricerca, occorre considerare il programma di cooperazione tra la Regione Puglia e il Governo del Sud Australia, finalizzato alla creazione di iniziative per incentivare la mobilità tra studenti, ricercatori e personale docente e per sostenere progetti di ricerca congiunti su aree tematiche strategiche di comune interesse.

4.5. Politiche della ricerca

4.5.1. Innovazione e proprietà industriale

La nuova politica per l'innovazione basata sui diritti di proprietà industriale si articola essenzialmente su tre iniziative: la valutazione economico finanziaria dei brevetti, il Fondo nazionale innovazione, la banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca.

Caratteristica comune alle tre iniziative è l'impatto di medio lungo periodo e il coinvolgimento delle istituzioni private rilevanti (ricerca, imprese, banche) al fine di realizzare una relazione circolare più efficiente tra mercato e politiche di governo, così essenziale all'interno del processo di innovazione che ha natura complessa e sistemica.

- La valutazione economico finanziaria dei brevetti

La conoscenza può circolare in un mercato tanto più facilmente quanto più è standardizzato e condiviso il metodo di attribuzione del suo valore e quanto più i diversi attori del mercato condividono l'insieme di regole e diritti che governano le transazioni dell'innovazione.

Il 21 ottobre 2008, con la firma del protocollo di intesa sulla valutazione economico finanziaria dei brevetti tra il Governo, l'Associazione bancaria Italiana (ABI), la Confindustria e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) è stata formalizzata la conclusione della prima fase di lavoro di un gruppo di esperti congiunto che ha sviluppato

un metodo di valutazione capace di mettere in relazione il brevetto con il mercato, fornendo uno strumento di supporto agli intermediari finanziari per definire il rating delle imprese legandolo anche alla loro capacità di creare innovazione, e aprendo nuove opzioni per l'utilizzo delle regole patrimoniali di Basilea II.

La metodologia di valutazione può essere applicata anche ai risultati della ricerca, facilitando così il trasferimento della conoscenza al mercato.

Per favorire la conoscenza e la capacità di utilizzo della metodologia da parte dei singoli operatori il gruppo di lavoro è impegnato ad organizzare il primo ciclo di seminari che a partire dalla fine del mese di settembre si rivolgeranno congiuntamente a banche, intermediari finanziari, imprese produttive, centri di ricerca. Si sta lavorando al contempo ad estendere la griglia di valutazione al disegno industriale per far emergere in modo trasparente il suo valore nel processo produttivo e rendere possibile il suo pieno utilizzo nel gioco competitivo.

- Fondo nazionale dell'innovazione

È uno strumento che si iscrive nel quadro del sistema di sostegno alla finanza d'impresa perché è in grado di incidere direttamente sulla capacità innovativa delle aziende italiane aprendo l'accesso al credito ed al capitale di rischio alle imprese impegnate in progetti di sviluppo economico dell'innovazione collegata a diritti di proprietà industriale. Il Fondo³⁰ ha una dotazione finanziaria di 60 milioni di euro ed agisce come strumento di condivisione e mitigazione del rischio di credito e di investimento di capitale privato per banche ed intermediari finanziari che parteciperanno al finanziamento dei progetti.

Il decreto di funzionamento è stato firmato dal Ministro dello sviluppo economico il 10 marzo 2009 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 107 dell'11 maggio 2009. Il Fondo diventerà operativo il prossimo autunno con la pubblicazione dei primi bandi in corso di definizione con i quali saranno dettagliati, tra l'altro, gli obiettivi che si intendono perseguire anche con riferimento all'accesso delle PMI ai finanziamenti.

- Patiris banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca

Realizzata dall'Università di Bologna in collaborazione con la Direzione generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi è uno strumento per facilitare il trasferimento dei risultati della ricerca pubblica al mercato ed aumentare la domanda di innovazione da parte delle imprese, soprattutto le medio piccole.

La banca dati rende disponibile on-line (www.patiris.unibo.it), l'accesso alla produzione brevettuale delle Università e dei Centri di Ricerca pubblici italiani fornendo informazioni aggiornate e facilmente consultabili.

La premessa di questa politica di innovazione è stata la riqualificazione dei brevetti nazionali con l'introduzione della ricerca di anteriorità che permette di rilasciare titoli capaci di rappresentare il patrimonio innovativo delle imprese. Il rapporto di ricerca per le domande nazionali di brevetto viene redatto, sulla base dell'accordo firmato il 18 giugno 2008, dall'Ufficio Europeo dei Brevetti (EPO). Funzionalmente collegato alla applicazione di questo accordo è il progetto di traduzione automatica per il quale il 30 giugno 2009 è stato firmato l'accordo esecutivo sulla digitalizzazione e traduzione automatica in lingua inglese della descrizione italiana relativa ad una domanda di brevetto depositata in Italia.

4.5.2. Programma "Industria 2015".

L'azione strategica "Industria 2015", analizzata nei precedenti rapporti, è stata avviata con la finanziaria 2007³¹ ed integrata con la L. n. 99/2009³². Si tratta, in particolare, dei

³⁰ Istituito sulla base dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007)

³¹ Articolo 1, commi da 842 a 846 della legge 27 dicembre 2006, n. 296: istituisce i progetti di innovazione industriale (PII) e ne definisce le modalità di adozione; indica le cinque aree tecnologiche in cui sono da realizzare i progetti (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy, nuove tecnologie per i beni e le attività culturali e turistiche, nuove tecnologie della vita). Le risorse complessivamente stanziare per tali interventi sono passate dagli iniziali 990 milioni di euro agli attuali 576,8 milioni.

Progetti di Innovazione Industriale (PII), che costituiscono strumenti di intervento complessi e articolati da realizzare in aree tecnologiche ritenute strategiche per il rilancio della competitività del sistema economico.

La fase attuativa ha riguardato, nel 2008, l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale (PII) relativi alle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e delle tecnologie per il made in Italy³³, nonché l'attuazione delle relative azioni strategiche mediante emanazione dei bandi³⁴ per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione; nel corso del 2009 sono state espletate le procedure di gara ed approvate le graduatorie dei progetti ammissibili ai benefici.

A valere sul bando efficienza energetica sono stati ammessi alle agevolazioni 30 progetti con il coinvolgimento di 229 imprese e 90 enti di ricerca proponenti e l'attivazione di circa 500 milioni di euro di investimenti in attività di ricerca e sviluppo. Diverse le attività agevolate: dalla realizzazione di elettrodomestici ad alta efficienza energetica, ai materiali innovativi per l'edilizia e l'architettura bioclimatica, ai motori industriali elettrici a basso consumo, alla trasformazione dei rifiuti plastici in idrocarburi per la produzione di energia elettrica, alle innovazioni nell'eolico, nel fotovoltaico, nell'energia da biomasse e da rifiuti. Oltre il 20% degli investimenti sarà realizzato nel Mezzogiorno.

A valere sul bando mobilità sostenibile sono stati ammessi al finanziamento 25 progetti con il coinvolgimento di 359 imprese e 95 enti di ricerca proponenti. I Progetti attiveranno circa 500 milioni di euro di investimenti. Le innovazioni previste vanno dal "vaporetto ecologico" alimentato con celle a idrogeno e pannelli fotovoltaici, al nuovo veicolo quadriciclo multimodale ed ergonomico, dai sistemi di intermodalità portuale, alla gestione della mobilità attraverso sistemi infotelematici, dagli autobus a basse emissioni fino ai treni flessibili.

A valere, infine, sul bando *made in Italy*, sono stati ammessi alla presentazione dei progetti definitivi 237 iniziative che coinvolgono 443 grandi imprese, 362 medie e 1041 tra piccole e micro imprese. I programmi ammessi sono rappresentativi dei distretti produttivi caratteristici del territorio nazionale ma anche di nuove aggregazioni che vanno ad integrare competenze di territori diversi. Si va dalla customizzazione dei servizi di assistenza post-vendita degli accessori di alta moda ai camerini di prova virtuali *web-based*, ai sistemi di tracciabilità dei filati; dagli impianti pilota per processi innovativi di produzione della pasta a format innovativi per la promozione e la distribuzione dell'eccellenza di prodotti enologici; dai sistemi di attuazione elettromeccanica applicati all'elicotteristica ai sistemi innovativi di logistica integrata; dai nuovi materiali nano strutturati per il miglioramento delle caratteristiche dell'aria e dell'acqua all'interno delle abitazioni, ai sistemi domotici per migliorare il livello di autonomia di movimento e sicurezza delle persone diversamente abili e degli anziani.

Riguardo al PII-tecnologie della vita è in corso l'iter del decreto interministeriale di adozione del progetto, mentre per il PII-tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche, rivisto negli obiettivi tecnologico produttivi, se ne prevede l'adozione entro l'anno in corso.

Riguardo, infine, alle azioni connesse, secondo strumento operativo dei PII, in coordinamento con le Regioni sono stati individuati, al momento, sei ambiti prioritari di intervento con specifici temi su cui definire accordi di programma tra il ministero dello sviluppo economico e le amministrazioni centrali e regionali interessate: tecnologie marine,

³² L'articolo 2, comma 13, al fine di assicurare la crescita e la competitività del sistema produttivo, nel rispetto degli obiettivi della Strategia di Lisbona, individua le seguenti ulteriori aree tecnologiche: tecnologia dell'informazione e della comunicazione, industria aerospaziale, osservazione della terra ed ambiente.

³³ Ciascun PII è predisposto da un Responsabile, nominato dal Ministro dello sviluppo economico, ed è adottato, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, con decreto interministeriale che coinvolge varie Amministrazioni interessate. Con i PII vengono individuati gli specifici obiettivi tecnologico-produttivi, sono definiti il piano degli interventi, le risorse ad esso destinate e le modalità attuative. Ciascuno dei PII adottati ha previsto due linee di intervento: l'azione strategica, di incentivazione alle imprese mediante bandi, e le azioni connesse, di potenziamento dell'impatto dell'azione strategica mediante interventi infrastrutturali, di regolamentazione o sul contesto produttivo, cofinanziati dalle Regioni e/o dalle Amministrazioni centrali.

³⁴ I bandi finora emanati sono i seguenti: bando efficienza energetica (d.m. 5.03.2008), stanziati 200 milioni di euro; bando mobilità sostenibile (d.m. 19.03.2008), stanziati 180 milioni di euro; bando made in Italy (d.m. 10.07.2008), stanziati 190 milioni di euro.

filiera agroalimentare, automotive, edilizia sostenibile, energie rinnovabili e fabbrica delle fabbriche (che riguarda l'innovazione delle macchine nei settori tipici del made in Italy: casa, moda, alimentare, meccanica).

Nel settore della difesa sono stati confermati i programmi:

- di sviluppo dei velivoli EF/EUROFIGHTER (918 milioni di euro per il 2009 e il 2010, 1.100 milioni di euro per il 2011);
- di sviluppo delle unità navali della classe FREMM e dei veicoli VBM (280 milioni di euro per il 2009 a cui si sommano i 20 milioni di euro residui della quota 2008, 375 milioni di euro per il 2010 e il 2011);
- del settore aerospaziale ed elettronica avanzata (45 milioni di euro per il 2009 e 25 milioni di euro per il 2010).

Il Ministro della difesa ha destinato, inoltre, 51,6 milioni di euro nel 2009 al finanziamento di programmi di ricerca tecnologica di uso duale, rivolti a imprese, PMI, istituzioni scientifiche e università, sviluppati per applicazioni militari e civili, con ampie ricadute di know-how e capacità produttive per l'industria nazionale.

4.5.3. Il Programma Nazionale della Ricerca (PNR 2009-2013)

Nel corso del 2008 e del primo semestre 2009 è stato implementato il D.L. n. 85/2008, convertito in legge il 14 luglio 2008 che accorpa il ministero dell'università e ricerca e il ministero della pubblica istruzione. Parallelamente al processo di riorganizzazione istituzionale sono state avviate importanti attività per il sistema ricerca, in particolare è in fase di predisposizione il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013

Questo rappresenta il "framework nazionale" per le attività di ricerca svolte in Italia. Il nuovo PNR, nel quadro istituzionale e programmatico dell'Italia e dell'Unione Europea, rappresenta una forte discontinuità rispetto al passato, prendendo atto della crescente portata di alcuni fattori di contesto (pervasività dell'economia globale, non linearità del processo innovativo, sovrapposizione tra differenti discipline scientifiche).

Il PNR 2009-2013 assegna un valore strategico alla collaborazione pubblico-privata per lo sviluppo di prodotti e processi necessari a mantenere e sviluppare la competitività del Paese e il livello delle esportazioni, nonché a ridurre la dipendenza nazionale, economica e politica, in settori quali l'energia, l'ambiente e la salute. Lo sviluppo del sistema produttivo è la premessa per aumentare i livelli occupazionali e adeguare le Politiche di *welfare*. Per questo il Programma assegna alle Università e agli Enti di ricerca un ruolo di sostegno allo sviluppo del Paese.

Il Programma in fase di elaborazione riconosce le criticità che nel passato hanno reso difficile lo sviluppo di una politica della ricerca in Italia, specie in raffronto ai principali Paesi industrializzati, e propone un ventaglio di azioni dedicate alla loro rimozione; fra queste, ad esempio, emergono gli interventi finalizzati al coordinamento dei diversi attori istituzionali e privati che operano nel campo della ricerca.

In linea generale, i concetti fondanti della struttura del Programma sono:

- I ruoli e i compiti delle amministrazioni centrali e periferiche responsabili del sistema ricerca sono definibili e coordinabili. Il MIUR è il soggetto di coordinamento e integrazione delle competenze e degli interventi.
- Il capitale umano ha un ruolo centrale ed è oggetto di attenzioni prioritarie. L'azione costante di sostegno alla formazione e valorizzazione del capitale umano di eccellenza è fondamentale nel nuovo PNR.
- Le innovazioni normative del sistema universitario e degli Enti pubblici di ricerca sono le premesse irrinunciabili del processo di implementazione del PNR e della messa in atto delle sue azioni.
- Si accetta una nuova visione delle attività di ricerca dove, accanto agli interventi dedicati esclusivamente all'avanzamento del sapere, la ricerca, sia fondamentale che industriale, è orientata ad applicazioni economiche e sociali, nel breve-medio o nel medio-lungo periodo.
- Le azioni proposte nel Programma si differenziano in base all'orizzonte temporale ed in particolare, il MIUR si farà carico di sostenere lo sviluppo della ricerca *curiosity driven*, le tecnologie di carattere pervasivo/abilitante e la loro penetrazione nei

programmi rivolti all'innovazione industriale. Le altre Istituzioni che sostengono la ricerca nazionale sviluppano azioni più direttamente collegate alle domande espresse dal sistema e che si sviluppano nel breve-medio periodo.

- Il raccordo tra strutture di ricerca pubblica e impresa è una necessità strategica che contribuisce a orientare gli interventi nazionali e locali.
- La ricerca per l'innovazione delle imprese industriali, sia interna che svolta in collaborazione con il mondo della ricerca pubblica, presuppone l'utilizzo della leva fiscale, affiancata da strumenti a selezione per progetti su tematiche prioritarie per il Paese.
- Le attività di ricerca nazionali sono caratterizzate da dimensioni e moduli assimilabili a quelli internazionali, tali da favorirle nell'inserimento in network di eccellenza, anche al fine di una migliore utilizzazione dei fondi comunitari.
- Le aggregazioni di Istituzioni dedicate alla ricerca, presenti a livello territoriale, vengono sostenute nella misura in cui sono in grado di confrontarsi a livello internazionale e di essere attrattive delle migliori competenze esterne.
- Il potenziamento e il rinnovamento delle dotazioni infrastrutturali dell'intero sistema nazionale della ricerca, oltre che considerare specificità e priorità italiane, si collega alle iniziative più rilevanti sviluppate a livello comunitario e internazionale.
- Le aree prioritarie vengono definite anche in base a un sistema di raccolta dati e analisi delle competenze e delle eccellenze in R&S del sistema pubblico e privato. Gli strumenti relativi sono descritti dal piano e, ove attivati, permettono di perfezionare in corso d'opera scelte strategiche e priorità delle azioni.
- Il PNR è strettamente dipendente, per il suo successo, dai miglioramenti delle metodologie di valutazione e finanziamento delle attività di ricerca, in questo adottando le migliori pratiche esistenti a livello internazionale.

I principi elencati avranno ruoli prioritari e specifici con riferimento all'utilizzo delle risorse comunitarie assegnate alle aree del Mezzogiorno.

4.5.4. Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR)

Il Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009 ha approvato in prima lettura il Regolamento sulla struttura e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (Anvur).

La nuova Agenzia valuterà la qualità degli Atenei e degli Enti di ricerca. Le rilevazioni prodotte saranno determinanti per distribuire una parte del Fondo di finanziamento ordinario alle Università ed agli Enti di ricerca che raggiungeranno i risultati migliori.

Rispetto a quanto previsto nella precedente legislatura, viene data maggiore autonomia all'ANVUR, con il Presidente e il Comitato di selezione che individuerà i membri del Consiglio direttivo, nominati dal Presidente della Repubblica e non più dal Governo.

La nuova Agenzia sostituisce e unifica i due comitati di valutazione attualmente esistenti: il Cnvsu (che valuta le università) e il Civr (che valuta la ricerca).

L'ANVUR valuterà:

- L'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica sulla base di standard qualitativi di livello internazionale, anche con riferimento ai livelli d'apprendimento degli studenti e del loro inserimento nel mondo del lavoro;
- Le strutture delle università e degli enti di ricerca, i corsi di studio universitari, i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione;
- La qualità e i risultati dei progetti ricerca;
- L'acquisizione di finanziamenti esterni, l'attivazione di rapporti di collaborazione e lo scambio di ricercatori con soggetti pubblici e privati;
- La qualità e i risultati della ricerca attraverso criteri internazionali. La metodologia di riferimento sarà dunque il sistema peer review,

Tra gli altri compiti previsti per l'ANVUR:

- Elabora e propone al Ministro i requisiti quantitativi e qualitativi per l'istituzione di nuove università o di sedi distaccate, per l'attivazione di tutti i corsi di studio universitari, dei dottorati di ricerca, dei master universitari e delle scuole di specializzazione;

- Valuta i risultati degli accordi di programma ed il loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema universitario e della ricerca;
- Valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.
- Ogni anno l'Anvur redigerà un rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca che sarà presentato al Ministro e trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) e al Parlamento.

L'Agenzia sarà composta dal Presidente, da un Consiglio direttivo e dal Collegio dei revisori dei conti. Tutti resteranno in carica per 4 anni e non potranno essere rinominati. Il Consiglio direttivo determinerà le attività dell'Agenzia, i criteri e i metodi di valutazione. I suoi componenti saranno nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro che sceglierà i membri da un elenco definito da un comitato di selezione. Questo comitato sarà composto da cinque membri designati rispettivamente dal Ministro, dal Segretario Generale dell'OCSE, dal Presidente dell'Accademia dei Lincei, dell'European Research Council e dal Consiglio Nazionale degli Studenti.

Il CIVR - Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca, così come il CNVSU - Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, prosegue nella sua attività in attesa dell'entrata in funzione dell'ANVUR. In particolare, ha avviato il secondo esercizio di valutazione triennale della ricerca (VTR), da concludersi entro il 2010. I risultati di tale esercizio contribuiscono all'assegnazione della quota del 7% del FFO agli atenei su base meritocratica.

4.5.5. Distribuzione meritocratica della quota del 7% del Fondo Ordinario per le Università

Tra le misure di razionalizzazione del sistema universitario è stata prevista, per la prima volta, la distribuzione su base meritocratica del 7% del Fondo di Finanziamento Ordinario - FFO (530 milioni di euro). Sono stati inoltre identificati nuovi parametri per la valutazione qualitativa dell'attività didattica e di ricerca.

Il MIUR ha predisposto un sistema telematico all'indirizzo <https://ateneo.cineca.it/ffo> dove le università hanno la possibilità di visualizzare le informazioni relative agli indicatori che contribuiscono alla formazione della quota del 7% del Fondo di Finanziamento Ordinario 2009.

Gli indicatori si riferiscono alla qualità della ricerca scientifica, che contribuisce per il 66% della quota predetta, alla qualità dell'offerta formativa e ai risultati dei processi formativi che contribuiscono per il restante 34%.

Gli indicatori impiegati per la qualità della ricerca si riferiscono:

- alle valutazioni svolte dal CIVR nel VTR 2001-2003,
- ai progetti di interesse nazionale (PRIN) giudicati positivamente negli anni 2005-2007,
- ai finanziamenti ottenuti dagli atenei nella partecipazione al VI Programma Quadro della U.E;

Gli indicatori impiegati nella didattica si riferiscono:

- al rapporto fra il numero dei docenti e il numero di corsi attivati nell'A.A. 2008/09;
- al rapporto fra il numero di studenti iscritti al secondo anno, avendo conseguito i 2/3 dei crediti previsti, e il numero di immatricolati dell'anno precedente;
- al rapporto fra i crediti acquisiti e i crediti previsti;
- al rapporto fra il numero di insegnamenti per cui è stato richiesto il parere degli studenti ed il numero totale di insegnamenti attivati nell'A.A. 2007/08;
- alle percentuali di laureati 2004 occupati, a tre anni dal conseguimento del titolo secondo l'indagine svolta dall'ISTAT.

4.5.6. Politica regionale

PON Ricerca e Competitività 2007-2013 e PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione 2000-2006

A seguito dell'approvazione del Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Competitività (PON R&C)" 2007-2013 per le Regioni Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia)

da parte della Commissione Europea (21/12/2007), che si avvale di una dotazione finanziaria complessiva di 6,2 miliardi di euro (risorse comunitarie e nazionali) e che prevede di accrescere nelle Regioni di riferimento la capacità di produrre e utilizzare ricerca e innovazione di qualità per l'innescare di uno sviluppo duraturo e sostenibile, nel 2008 si è dato avvio al percorso attuativo del Programma.

Sono state realizzate le attività indispensabili all'entrata in operatività del Programma attraverso la costituzione del Comitato di Sorveglianza e del Comitato di Indirizzo e di Attuazione previsto dal QSN 2007-2013, la sottoscrizione dell'Atto Interministeriale per la gestione e l'attuazione del PON da parte del Ministero dell'Università e Ricerca (Autorità di gestione) e del Ministero per lo Sviluppo Economico (Organismo Intermedio), l'elaborazione del Piano della Comunicazione e l'adozione del Piano delle Valutazioni della politica regionale unitaria.

Risulta inoltre attivato un primo nucleo di azioni strategiche, afferenti a più obiettivi operativi del Programma (es. Azioni "Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica", "Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo"), coerenti con i programmi di settore (in particolare il PNR) e attuate in applicazione di leggi a sostegno di interventi di ricerca (D. Lgs 297/99) e di reindustrializzazione (L181/89). Questo ha consentito di acquisire al 31/12/2008 un parco progetti rappresentato da 90 iniziative, per un ammontare di risorse impegnate e spese pari rispettivamente a 487 e 76 milioni di euro.

Al fine di creare le premesse per realizzare fattivamente una governance multilivello del PON R&C e promuovere reti interistituzionali, nel 2008 sono state condotte dal MIUR attività partenariali (con le Regioni, le amministrazioni nazionali di settore competenti e le parti economiche e sociali). Si è dato pertanto avvio a un dialogo interistituzionale finalizzato alla rilevazione delle priorità e dei fabbisogni nei territori della Convergenza, nonché delle relative modalità di intervento, che hanno portato alla sottoscrizione, il 24 giugno 2009, del Protocollo di Intesa da parte del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca e dei Presidenti delle quattro Regioni della Convergenza. Il Protocollo è finalizzato a definire il quadro programmatico su cui si innestano gli Accordi di Programma Quadro (APQ), individuati quali strumenti prioritari di attuazione del PON R&C.

Il 31 luglio 2009 sono stati firmati i primi tre APQ con le regioni Calabria, Puglia, Campania, per l'attuazione degli interventi definiti nel PON R&C e l'8 ottobre 2009 è stato sottoscritto anche l'APQ con la Regione Siciliana. Si tratta complessivamente di 1.600 milioni di euro di risorse comunitarie (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e nazionali (Fondo di Rotazione) messe in campo per il primo triennio, a fronte di una disponibilità complessiva di 3.232 milioni di euro, per realizzare interventi di competenza del MIUR, pienamente rispondenti agli obiettivi operativi del PON R&C, diretti al sostegno del potenziale di ricerca industriale e innovazione degli attori regionali in ambiti scientifico-tecnologici di importanza strategica per l'economia delle Regioni Convergenza; alla promozione di reti pubblico-private di eccellenza (Laboratori pubblico privati, Distretti di Alta Tecnologia); al potenziamento delle strutture di eccellenza sovra-regionale, nonché un nucleo di azioni integrate in grado di generare un proficuo trasferimento di conoscenze scientifiche e tecnologiche tra il Sud e il Centro-Nord del Paese.

In questo anno è inoltre proseguito l'impegno connesso alle procedure di chiusura degli interventi del PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione 2000-2006. Il parco progetti conta 2.350 iniziative (di cui 2.032 concluse), per un volume di spesa (pari a 2.093,2 milioni di euro) che rappresenta il 92,3% della dotazione finanziaria complessiva.

Per i progetti di Ricerca e Sviluppo nell'industria e nei settori strategici del Mezzogiorno, sono oltre 1.100 le imprese beneficiarie/coinvolte e 188 i centri di ricerca e/o università coinvolti in rapporti di cooperazione con imprese nella preparazione e nello svolgimento dei progetti di ricerca.

Nell'ambito degli interventi di Rafforzamento e apertura del sistema scientifico e di alta formazione si segnala che 42 nuovi soggetti pubblici sono stati dotati di avanzate strutture di rete a larga banda. Sono stati rilevati, sui 165 progetti conclusi, oltre 30 mila fra ricercatori e tecnici e oltre 400 mila studenti sono stati dotati di facilities di avanguardia.

Per i progetti per lo Sviluppo del capitale umano di eccellenza i destinatari delle azioni di alta formazione sono oltre 34.000, ai quali si aggiungono le persone che sono state già coinvolte in azioni di orientamento universitario che sono circa 57.000, per un totale di oltre 47 milioni di ore di formazione complessivamente erogate e circa 6.600 borse di studio

assegnate. In considerazione dell'importanza strategica della priorità ricerca e innovazione nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007-2013 e dell'urgenza di rilanciare gli investimenti, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, ha avviato un'iniziativa di accompagnamento della programmazione, volta a migliorare le politiche e i processi di formazione della stessa³⁵. In particolare si è concentrata l'attenzione su alcuni aspetti cruciali della programmazione quali la previsione di procedure a più stadi, una più chiara, trasparente e oggettiva valutazione ex ante ai fini dell'applicazione del principio di condizionalità ed il monitoraggio in itinere da parte di organismi esterni indipendenti.

4.5.7. Azioni delle regioni

Le azioni regionali incentrate allo sviluppo della ricerca e al rafforzamento del potenziale d'innovazione si articolano in due direttrici di intervento: la prima, volta alla creazione e al potenziamento dei legami tra il sistema produttivo e il mondo della ricerca - istituzioni universitarie e centri di eccellenza - la seconda, volta alla promozione dell'innovazione e della ricerca industriale, del trasferimento tecnologico, dello sviluppo precompetitivo, in grado di generare ricadute positive sui sistemi economici regionali.

In questo quadro la Regione Toscana interviene per coniugare tradizione, innovazione, eccellenza e sostenibilità in un quadro di rete 'aperta' alle relazioni con l'Europa e il mondo attraverso un oculato impiego della cultura, dell'organizzazione e delle tecnologie abilitanti. Gli interventi spaziano dalla sanità all'ambiente, dallo sviluppo economico al trasferimento tecnologico, all'agricoltura, trovando un posto centrale nel Piano regionale di sviluppo e nel Piano generale di indirizzo integrato.

Nell'ambito delle azioni realizzate, si evidenzia in particolare la creazione del portale sull'innovazione (www.marcheininnovazione.it) predisposto dalla Regione Marche con l'obiettivo principale di fare da snodo nella raccolta e diffusione di informazioni sui principali aspetti dell'attività di ricerca e innovazione, e l'inserimento messo in atto dalla Regione Emilia Romagna di 700 *temporary manager* per l'innovazione, che vengono affiancati alle imprese locali per seguire progetti di innovazione e di riorganizzazione ed internazionalizzazione, unitamente all'attivazione di Programmi regionali di sostegno agli investimenti, rivolti all'innovazione tecnologica nelle PMI, all'innovazione energetica delle PMI ed alla ricerca, finanziati con 200 milioni di euro, e del Programma straordinario di investimenti per ricerca e sperimentazione nel settore agricolo. La Regione Lombardia, ha attivato numerose azioni a sostegno delle eccellenze attraverso la promozione di centri di ricerca avanzata nei settori di punta dell'economia lombarda. Si citano fra i tanti la costituzione del Centro per la Ricerca Biomedica, il Centro per la Nanomedicina, e la sottoscrizione dell'accordo "Regione Lombardia – National Institution of Health". Il numero di Laboratori e Centri di Ricerca accreditati presso il MIUR registrato dalla Regione del Veneto nel 2009 è passato da 119 unità a 123; è altresì interessante sottolineare che, considerata l'importanza che le quattro Università venete ed il CNR Area di Ricerca di Padova assumono nella realtà veneta, la Regione ha ritenuto di cofinanziare la promozione, la realizzazione ed il potenziamento di infrastrutture di ricerca appartenenti a tali soggetti beneficiari.

Le Regioni e Province autonome indirizzano una grande attenzione alle politiche volte a favorire l'adeguamento delle condizioni di competitività delle principali filiere regionali attraverso l'integrazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo 2007-2013 e in un quadro progettuale organico destinato a promuovere e sostenere la realizzazione di investimenti coerenti, coordinati ed integrati.

La continuazione della logica distrettuale e delle aggregazioni in poli di innovazione viene infatti attuata, sia con il rafforzamento delle tipologie di produzione storiche (es. tessuti, mobili), sia con lo sviluppo di settori più recenti (design, aerospazio, biotecnologie). Si citano ad esempio le iniziative della Provincia Autonoma di Trento con il Distretto Tecnologico operante nel settore tematico "Energia e Ambiente", della Regione del Veneto che con il 2009 conta ben 44 unità fra Distretti e Metadistretti, della Regione Lazio, la quale si è orientata allo sviluppo dei Distretti tecnologici di Aerospazio, Bioscienze e Cultura, e

³⁵ Cfr. MISE – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Rapporto "Migliorare le politiche in ricerca e innovazione per le Regioni", disponibile sul sito del Dipartimento all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/DPS_Rapporto_Ricerca_e_Innovazione.pdf

della Regione Lombardia che, partendo dai quattro distretti tecnologici riconosciuti dal Ministero della ricerca nel 2004 delle Biotecnologie, ICT, Nuovi materiali e dell'Agroalimentare (riconosciuto nel 2006) ha dato preferenza al sostegno alla "domanda" di ricerca, identificando i problemi prioritari da risolvere prioritariamente nella salute, l'energia e l'ambiente, il food e il sistema manifatturiero, attraverso l'emanazione di un insieme di bandi destinati al sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e accordi istituzionali per la realizzazione di programmi di ricerca e sviluppo. La Regione Toscana ha sviluppato un Distretto integrato regionale, che si propone di favorire politiche innovative in stretto collegamento con il quadro nazionale ed europeo delle politiche industriali, valorizzando le radici locali attraverso interventi selettivi e concentrati, ponendo grande attenzione alle politiche di filiera, sostenendo i sistemi produttivi locali ad elevata specializzazione settoriale, migliorando l'attrazione degli investimenti, la crescita dimensionale e tecnologica delle imprese.

Oltre a ciò, elemento degno di particolare attenzione è la creazione del Metadistretto dell'industria aerospaziale, un insieme di strutture produttive e di servizi che unisce gli intenti delle Regioni Campania, Lombardia, Piemonte e Puglia insieme a MISE e MIUR. L'impegno assunto mira a sviluppare le più idonee forme di coordinamento del sostegno allo sviluppo industriale, alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica rivolte al comparto aerospaziale nei rispettivi territori regionali che hanno una consistente tradizione nel settore.

Intesi come strumenti di coordinamento sinergico tra i diversi attori del processo innovativo - raggruppamenti di imprese indipendenti (start-up innovatrici, piccole, medie e grandi imprese) nonché organismi di ricerca - incentrati su ambiti settoriali specifici, i Poli di innovazione sono stati favoriti in modo particolare dalla Regione Piemonte (Agroalimentare, Biotecnologie e Biomedicale, Chimica sostenibile, Nuovi Materiali, Creatività digitale e multimedialità, Architettura sostenibile e idrogeno, Energie rinnovabili e biocombustibili, Impiantistica, sistemi e componentistica per le energie rinnovabili, Energie rinnovabili e Mini hydro, Information & Communication Technology, Meccatronica e sistemi avanzati di produzione, Tessile, Piccole e medie imprese della distribuzione commerciale), e dalla Regione Umbria (Meccanica avanzata, Meccatronica, Micro e nanotecnologie e Materiali speciali metallurgici).

La Regione Puglia sta promuovendo un processo di ri-orientamento del proprio sistema industriale attraverso degli interventi che sostengono la transizione da un modello basato sulle produzioni tradizionali, composto da piccole e medie imprese sensibili ai prezzi e alla concorrenza internazionale, verso uno basato sulla conoscenza, su prodotti e servizi a maggior contenuto innovativo realizzati da donne e uomini a più alta qualificazione e meno esposto alla concorrenza dei paesi emergenti. In tale direzione si pone sia lo sviluppo di filiere ad alta tecnologia attraverso il potenziamento dei tre Distretti Tecnologici pugliesi (Agroalimentare, Meccatronica, High Tech/Nanotecnologie) e dei Distretti Produttivi (in particolare quelli dell'Energia e dell'Aerospazio), sia il supporto all'interazione tra i soggetti del Sistema, premiando i progetti in collaborazione tra EPR e imprese (Progetti Strategici ed Esplorativi, Reti di Laboratori pubblico-privati). Inoltre, sono risultati efficaci gli interventi di rafforzamento delle attività di trasferimento tecnologico (Rete degli ILO - Industrial Liaison Offices - Centri di Competenza) dagli EPR verso l'industria, valorizzando i risultati e il patrimonio di ricerca già disponibili (Proprietà Intellettuale e Spin Off innovativi basati sulla ricerca), e di erogazione di borse di ricerca a giovani titolati che, per diciotto mesi, hanno svolto programmi di R&S all'interno di imprese.

Analogamente, in alcune Regioni e Province autonome, sono state potenziate alcune Piattaforme Innovative - progetti strategici su tematiche di interesse regionale o sovra regionale - concepite come un insieme integrato, coordinato e organico di azioni di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale. Ne sono un esempio la Regione Piemonte con le piattaforme Biotecnologia, Agroalimentare e Infomobilità, e la Regione Valle d'Aosta con le piattaforme Tecnologie per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, Energie rinnovabili e risparmio energetico, Tecnologie per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi e Elettronica - Microelettronica - Microrobotica - Meccatronica. La Regione Toscana ha realizzato tali attività nel Piano regionale di azione ambientale 2007-10 articolato in quattro aree di azione prioritaria (cambiamenti climatici, natura, biodiversità e difesa del suolo,

ambiente e salute, uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti) all'interno delle quali sono individuati gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Il perseguimento degli obiettivi e la realizzazione degli interventi sopraesposti, sono stati attuati dalle Regioni e Province autonome, mettendo a disposizione sia ingenti risorse proprie, anche attraverso l'approvazione di specifici Piani Strategici Regionali per la Ricerca, lo Sviluppo tecnologico e l'Innovazione, come per il caso della Regione Veneto che ne ha dato attuazione nel dicembre 2008, sia i fondi comunitari 2007-2013.

Per quanto attiene al FAS, seppur molti PAR siano stati approvati dal CIPE, si è ancora in attesa del decreto che determina l'impegnabilità delle risorse, pertanto, in alcuni casi, si è già provveduto ad anticipare risorse proprie regionali al fine di consentire l'avvio degli interventi ritenuti essere più urgenti, privilegiando quelli in grado svolgere un'importante funzione anticiclica al fine di evitare alcune delle conseguenze della pesante crisi finanziaria sull'economia reale.

Per quanto riguarda i fondi comunitari per la promozione dell'innovazione delle imprese la Calabria ha indetto un Bando per la creazione di iniziative imprenditoriali di spin off da università e centri di ricerca e di microimprese innovative da parte di neolaureati o dottori di ricerca, un bando per l'attrazione di imprese innovative esterne, oltre a due bandi per la realizzazione dei Piani di Innovazione Aziendali ed interaziendali (Pacchetti Integrati di Agevolazione e Contratti di Investimento). Per favorire la diffusione dell'ICT nelle imprese, la stessa regione ha indetto un bando per l'adozione di innovazione tecnologica da parte delle imprese, mentre la Campania ha attivato 3 progetti legati all'attivazione di centri di servizio digitale per favorire il supporto allo sviluppo e gestione dei servizi informatici nelle filiere produttive e un bando "de minimis" per l'innovazione organizzativa di processo e di prodotto mediante tecnologie dell'informazione. La Puglia ha attivato un bando per la diffusione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione presso le PMI. La Sardegna, nell'ambito della linea di intervento dedicata al consolidamento e diffusione dei contenuti digitali di tipo culturale promuove progetti di ricerca per la realizzazione di strumenti tecnologici finalizzati all'industria dei contenuti digitali.

Per dare impulso alle politiche della ricerca la Basilicata ha attivato un accordo di collaborazione con il consorzio AREA Science Park di Trieste con l'iniziativa "Basilicata Innovazione", al fine di mettere a disposizione del territorio lucano un'offerta di servizi che favorisca la realizzazione di nuovi prodotti, l'innovazione dei processi e creare nuove imprese valorizzando i risultati della ricerca. Promuove inoltre iniziative e progetti di ricerca istrutturale e sviluppo sperimentale nell'ambito del Progetto Campus di Ricerca e Alta Formazione. La Regione Puglia ha indetto un bando per il rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico della Regione a sostegno della domanda delle imprese e anche un bando di gara che sostiene direttamente le attività di ricerca delle imprese. La Calabria ha indetto un bando per il potenziamento delle infrastrutture regionale dei Poli di Innovazione e un altro nell'ambito del Progetto Integrato di Sviluppo Regionale di Valenza Strategica "Rete regionale per l'innovazione".

4.5.8. Distretti Tecnologici

L'Italia ha proseguito nell'attuazione della politica di sostegno ai Distretti Tecnologici. Su 373 progetti, globalmente presentati in risposta all'iniziativa dei Distretti, sono stati ammessi alle agevolazioni 90 progetti, per un impegno finanziario complessivo superiore ai 176 milioni di euro. Alla fine del 2008 erano in istruttoria n. 76 proposte, per un costo complessivo richiesto superiore ai 147 milioni di euro.

4.5.9. Bando FIRB ricercatori

Nel dicembre 2008 è stato pubblicato il Bando FIRB destinato a giovani ricercatori (programma "Futuro in ricerca") per un importo di 50 milioni di euro.

Il programma prevede che i giovani ricercatori presentino, in qualità di Coordinatore scientifico nazionale oppure di responsabile unità locale, progetti di ricerca fondamentale di durata almeno triennale.

Il completamento della fase di riorganizzazione dei Ministeri ha permesso di avviare una serie di importanti iniziative strutturalmente rilevanti per il sistema ricerca e alta formazione del Paese.

4.5.10. Reclutamento universitario e provvedimento anticrisi

La L. n. 102/2009 prevede, fra l'altro, l'esclusione delle università e degli enti di ricerca dal blocco delle assunzioni una proroga al 31 dicembre 2010 del termine per procedere alle assunzioni di personale negli enti di ricerca e nelle università relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2008 nonché una proroga del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario fino all'effettiva operatività dell'ANVUR e comunque non oltre il 31 dicembre 2009.

4.5.11. Spazio europeo della ricerca

L'Italia partecipa attivamente a tutte le iniziative comunitarie lanciate nell'ambito dello Spazio Europeo della Ricerca (SER).

L'Italia ha contribuito all'ideazione e alla costruzione delle nuove iniziative basate sugli articoli 169 e 171 del Trattato.

In particolare per quanto riguarda i programmi AAL ed EUROSTARS, promossi ai sensi dell'art. 169, e le JTI ARTEMIS ed ENIAC, l'Italia, dopo aver contribuito al successo dei bandi 2008 mettendo a disposizione un budget complessivo pari a 25,5 milioni di euro, nel 2009 ha incrementato il proprio impegno portando il budget a 34 milioni di euro. Un aumento pari al 33,3% che già in valore assoluto è rilevante ma che in un periodo di crisi mondiale assume una valenza ancora maggiore a dimostrazione dell'impegno del nostro Paese per la piena realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca.

In questo ambito permangono ancora alcune difficoltà di ordine amministrativo che rendono difficoltoso e lungo il processo che porta al finanziamento dei partner italiani coinvolti, questo richiederà una revisione della normativa nazionale affinché sia pienamente compatibile con le esigenze di queste nuove iniziative comunitarie.

Per le iniziative congiunte, l'Italia ha consolidato la propria partecipazione in vari progetti ERANET in corso, e si è attivamente impegnata per la nascita di nuovi progetti. Si cita ad esempio un'ERANET nel settore della protezione dei beni culturali tangibili, NET HERITAGE, in cui l'Italia ha la leadership del progetto attraverso il Ministero dei Beni Culturali, e la leadership di un Work Package sulla definizione delle attività strategiche attraverso il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca.

L'Italia ha accolto con grande interesse l'iniziativa sulla Programmazione Congiunta (Joint Programming Initiatives) da poco avviata nell'ambito dell'Unione Europea. È stato costituito un tavolo di lavoro per l'individuazione di aree tematiche di importanza strategica per l'Italia e l'Europa. Le attività in corso dovrebbero portare alla individuazione di tre o quattro proposte per aree tematiche di programmazione congiunta da discutere con gli altri Paesi.

4.5.12. Partenariato europeo per i ricercatori

Nell'ambito della VII Commissione del Senato è in corso un'attività di approfondimento delle indicazioni europee volte a garantire migliori carriere e maggiore mobilità ai ricercatori. L'analisi, in corso alla 7° Commissione, ha come riferimento le 4 aree chiave proposte dal Parlamento europeo per aumentare la competitività in termini di attrazione, formazione e mantenimento dei migliori talenti quali: il reclutamento sistematicamente aperto per i ricercatori e la trasportabilità individuale delle borse di studio; la sicurezza sociale e la previdenza complementare in particolare per i ricercatori "mobili"; il miglioramento delle condizioni di lavoro e di impiego; infine, il miglioramento della formazione, delle competenze trasversali e dell'esperienza dei ricercatori.

La finalità della procedura in esame, è indirizzata ad approvare una risoluzione con cui si impegna il Governo a dare seguito al piano di azione sollecitato dall'Europa almeno entro la fine dell'anno.

4.5.13. Interventi nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale

Il Piano Strategico Nazionale in materia enfatizza il ruolo del trasferimento di innovazioni quale strumento strategico di sviluppo, promuovendo azioni-chiave che rivestono un carattere di innovazione tecnologica e/o organizzativa, sia perché innovative rispetto al contesto dove trovano applicazione sia perché derivanti da progetti di cooperazione per lo

sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale.

Le risorse finanziarie aggiuntive per questa sfida ammontano complessivamente a circa 491.000 euro, di cui circa 295.000 euro comunitarie e a circa 196.000 euro quali quota di cofinanziamento nazionale. Anche gli enti di ricerca vigilati (CRA, INEA) sono coinvolti nel finanziamento della realizzazione di programmi di ricerca e sperimentazione nell'ambito di tematiche coerenti con le priorità scientifiche del Piano nazionale della ricerca e con i documenti programmatici del Governo, delle Regioni e Province autonome

Nel corso del 2009 sono stati attivati progetti di ricerca in diversi settori, focalizzando l'attenzione su settori strategici quali: genetica vegetale ed animale, difesa delle colture, qualità dei prodotti agroalimentari, sistemi agro-ambientali per la salvaguardia e la sostenibilità delle produzioni agricole ed agroforestali.

Nella tabella di seguito si riporta il dettaglio delle procedure selettive, attivate e completate nel corso del 2008/09 per il finanziamento dei progetti di ricerca.

LEGGE DI RIFERIMENTO	SETTORE DI INTERVENTO	RISORSE FINANZIARIE PREVISTE
Legge finanziaria 2007	Florovivaismo	5.000.000,00
Legge finanziaria 2007	Bioenergetico	15.000.000,00
Legge 38/03	Biologico	4.000.000,00
Legge finanziaria 2006 comma 1074	(OIGA)* *si veda "imprenditoria per giovani agricoltori"	8.100.000,00
	TOTALE	24.000.000,00

Inoltre, nel 2008 l'Italia ha partecipato, per un importo complessivo di euro 90.000.000, a bandi di ricerca transazionali nell'ambito di tematiche attinenti la difesa delle piante con particolare riferimento ad organismi e microrganismi di quarantena. Per il 2009 è stato previsto lo stanziamento di ulteriori 100.000,00 euro per tematiche di ricerca afferenti alle medesime tematiche.

4.6. Infrastrutture

4.6.1. Il quadro della riprogrammazione: il D.L. n. 112/2008

Con il D.L. n. 112/2008, il Governo ha disposto la riprogrammazione delle risorse nazionali 2007-2015 del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), prevedendo, a partire dall'anno 2009, un fondo per il finanziamento di interventi per il potenziamento delle reti infrastrutturali nazionali di valenza strategica. Tale fondo è stato alimentato con le risorse FAS assegnate dalla delibera CIPE n°166 del 21 dicembre 2007 per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

La riprogrammazione ha interessato i programmi FAS nazionali non approvati dal CIPE prima della data del 31 maggio 2008, per un importo complessivo di circa 12,7 miliardi di euro. Tra i programmi interessati dalla riprogrammazione vi sono in particolare i programmi "Reti e servizi per la mobilità" del Mezzogiorno e "Infrastrutture" del Centro-Nord ai quali la delibera CIPE del 21 dicembre 2007 aveva assegnato un importo complessivo pari a 4.848 milioni di euro (rispettivamente 4.028 e 820 milioni di euro).

L'importo totale dei programmi revocati dal D.L. 112/2008 è di 4848 milioni di euro, così ripartiti:

Programma Mezzogiorno "Reti e servizi per la mobilità"	4.028 milioni di euro
Programma Centro-Nord "Infrastrutture"	820 milioni di euro
TOTALE	4.848 milioni di euro

Il D.L. n. 185/2008 ha confermato l'intenzione del Governo di concentrare una parte delle risorse derivanti dal fondo FAS sulla realizzazione di infrastrutture.

Con delibere CIPE n.112/2008, n.3/2009 al Fondo Infrastrutture sono state assegnate risorse pari a 12.356 milioni di euro (cfr. par.3.3).

4.6.2. Effetti macroeconomici degli investimenti in infrastrutture

Con il DPEF 2010-2014 il Governo italiano ha approvato una manovra che comporta investimenti nel settore in infrastrutture per circa 30 miliardi di euro.

Entro il 2009, l'Italia è impegnata a completare l'approvazione di progetti per un controvalore di circa l'80% del suddetto importo.

Ciò consentirà di aprire nuovi cantieri per un valore di opere pari a circa 14 miliardi di euro. In termini di PIL, tale manovra si riflette in una crescita stimata intorno al 2,3%, mentre, in termini di livelli occupazionali nel comparto delle costruzioni, comporta il mantenimento di circa 120.000 unità e l'ampliamento a circa 360.000 nel prossimo biennio. Il settore della logistica vedrà una riduzione dei costi dovuto al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto, con un miglioramento del margine di competitività della produzione industriale nazionale.

4.6.3. Attività internazionali

Nel 2009 sono stati sottoscritti diversi accordi con paesi comunitari e non comunitari. In questo senso, sono da segnalare le relazioni negoziali tra Italia e Francia che hanno avuto concretizzazione nella dichiarazione congiunta sul progetto Torino-Lione, in quella sui tunnel stradali del Tenda e del Frejus, nonché nell'accordo riferito alle autostrade ferroviarie alpine che ha voluto favorire una logica di gestione del territorio e di trasporto sostenibile mediante la promozione del trasporto ferroviario come modalità di trasporto complementare a quella stradale.

Con riferimento, invece, agli accordi tra Italia, Austria e Germania è da richiamare l'accordo riferito alla galleria di base del Brennero per la costruzione di un tunnel ferroviario che collega Innsbruck (Austria) a Fortezza (Italia) lungo l'asse Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo che rappresenta il Progetto Prioritario n.1 delle Reti TEN-T.

A maggio 2009, Italia, Olanda, Belgio, Germania, Francia e Svizzera hanno sottoscritto una "Dichiarazione comune" che impegna i paesi sottoscrittori alla realizzazione del Progetto Prioritario 24 "Genova-Rotterdam", nel quadro di un rinnovato impegno finanziario da parte dell'Unione Europea.

Per quanto attiene alle relazioni tra i governi di Italia e Spagna, è stato stipulato un accordo che prevede la determinazione delle condizioni per la realizzazione e gestione di autostrade del mare tra i due paesi al fine di consentire la riduzione della congestione stradale migliorando, nel contempo, l'efficienza della rete di collegamento marittimo-terrestre interessando i principali hub portuali e logistici dei due paesi.

Tra Italia e Slovenia è allo stato in fase di definizione un accordo volto a finalizzare ed incrementare la capacità dell'attuale Corridoio ferroviario Paneuropeo V - Progetto Prioritario UE n°6 - mediante la realizzazione dello studio e del progetto del collegamento ferroviario tra Trieste e Divaccia nonché a favorire azioni mirate allo sviluppo dell'accessibilità mediante un collegamento ferroviario leggero per il trasporto di passeggeri che insiste sull'area transfrontaliera interessata.

Con riferimento, invece, alle relazioni bilaterali con i Paesi Extra UE ed in particolare della fascia costiera mediterranea, sono stati conclusi accordi tra Italia ed Egitto riferiti allo sviluppo delle relazioni nel settore marittimo ed alla cooperazione circa lo studio di fattibilità della linea ferroviaria ad alta velocità Cairo – Alessandria.

È inoltre prevista a fine anno la conclusione di accordi tra Italia ed Algeria.

4.6.4. Piano delle opere prioritarie

Ciò premesso, Il CIPE, nella seduta del 26 giugno 2009, ha adottato la delibera di presa d'atto del Piano delle opere prioritarie 2009 finanziato anche attraverso il predetto Fondo infrastrutture, piano che prevede un importo complessivo di investimenti per 7.596 milioni, di cui 6.381,6 destinati al Sud.

Nella stessa seduta, il CIPE ha espresso parere favorevole sull'aggiornamento per l'anno 2009 del Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A., che prevede un piano di investimenti per 1.144,00 milioni di euro per opere appaltabili nell'anno in corso e un "piano di servizi" per complessivi 269,80 milioni di euro.

- Reti TEN-T

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato il monitoraggio delle azioni previste per la realizzazione delle reti TEN-T, all'interno di una strategia globale di cui costituiscono parte essenziale le procedure di attivazione delle risorse stanziare nei Programmi Operativi Nazionali e Regionali del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Tra le misure di carattere normativo, spiccano quelle volte a incentivare il trasferimento di quota delle merci dalla strada alla ferrovia, considerando anche le interazioni esistenti tra nodi ed archi di rete multimodali presenti lungo il Corridoio e l'introduzione di un monitoraggio ambientale uniforme lungo ogni singolo Corridoio TEN-T.

- Corridoio 1 (progetto prioritario 1)

Il Corridoio 1 (Berlino – Palermo) comprende opere per circa 59 miliardi di euro, di cui 27 per opere stradali e 32 per opere ferroviarie. Fino a quattro anni fa, prevedeva solo un asse di collegamento tra due nodi logistici: il nodo intermodale di Verona e quello di Monaco. Oggi è un'infrastruttura economica che si estende fino a Palermo con elevato grado di integrazione tra rete stradale e ferroviaria, coinvolgendo in modo diretto tutti i partner territorialmente interessati (amministrazioni locali, società ferroviarie, stradali, ecc.).

Fra le opere del Corridoio 1 già approvate dal CIPE vi sono, ad esempio, il nodo di Verona, il quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza - Verona (la delibera CIPE non ha ricevuto tuttavia il visto di registrazione da parte della Corte dei Conti) e la galleria ferroviaria di base del Brennero. Il costo complessivo delle opere cantierate ammonta a 38 miliardi di euro, di cui 23 relativi a opere già completate. La restante parte è in fase di avanzata progettazione.

- Corridoio 5 (Progetto prioritario 6)

Sul Corridoio 5 (Lisbona – Kiev), il CIPE ha approvato interventi con un costo di circa 38 miliardi di euro (10,8 per opere stradali e 27,1 per opere ferroviarie), di cui oltre 11 miliardi relativi a opere già ultimate o cantierate. Fra le opere approvate dal CIPE vi sono, a esempio, le reti ferroviarie ad alta velocità Milano - Verona e Verona – Padova.

- Corridoio 24 (Progetto prioritario 24)

Il Corridoio 24 (Rotterdam – Genova), definito "Corridoio dei due Mari" in quanto collega il Mare del Nord e il Mediterraneo e fa sì che Genova e Rotterdam diventino due grandi hub terminali di un canale secco capace di ottimizzare al massimo i processi logistici, dispone oggi di progetti ferroviari già approvati dal CIPE per un valore globale di 7 miliardi di euro, fra i quali il terzo valico ferroviario dei Giovi ad alta velocità e il collegamento Voltri-Brignole. Ai predetti Corridoi si aggiunge il Corridoio 8 (Bari – Varna) e il progetto di natura Transeuropea "Autostrade del mare".

- Corridoio 8

Il Corridoio 8 non fu inserito tra i Corridoi principali delle reti TEN in quanto attraversava Paesi non ancora interni all'Unione Europea; a seguito dell'ingresso della Bulgaria nell'UE e con il Progetto Euromediterraneo, l'Italia ha chiesto che anche questo Corridoio entri a far parte delle reti TEN e la Commissione Europea sta valutando la proposta nell'ambito dell'aggiornamento della predetta decisione. Il Corridoio 8 si compone delle infrastrutture stradali e ferroviarie di adduzione ai traffici Est Ovest ubicate sul corridoio adriatico e di quelle portuali relative alle città di Bari, Taranto e Brindisi aventi un costo complessivo pari a 5,9 miliardi euro, di cui 0,4 relativi a progetti già approvati dal CIPE.

La realizzazione delle opere relative a questo Corridoio sarà agevolata dalle iniziative adottate dal Governo per dare concreta attuazione al progetto “Autostrade del mare”; il ricorso all’Ecobonus e le numerose infrastrutture retroportuali in via di costruzione consentiranno in particolare di abbattere i costi e le inefficienze dell’ultimo miglio.

La tabella 6 presenta una sintesi dei costi delle opere stradali e ferroviarie dei Corridoi 1, 5, 24 e 8 che interessano il nostro Paese.

Tabella 6: Corridoi europei – costi delle opere che interessano l’Italia

TAB. 1 – Corridoi europei: costo delle opere che interessano l’Italia
(miliardi di euro)

Corridoio	Opere	Costo totale	Cantierato	Completato
1 Berlino – Palermo	Stradali	27,2	18,0	10,0
	Ferrovie	32,0	20,0	13,0
	Stradali e ferroviarie	59,2	-	-
5 Lisbona – Kiev	Stradali	10,8	-	-
	Ferrovie	27,1	7,2	4,2
	Stradali e ferroviarie	37,9	-	-
24 Rotterdam – Genova	Ferrovie	7,0	-	-
8 Bari – Varna	Stradali e ferroviarie	5,9	-	-

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura tecnica di missione.

4.6.5. Galileo, ERTMS, Autostrade del Mare

Ai progetti TEN-T si aggiungono i progetti “tecnologici”: GALILEO (PP15) e le relative attività di “downstream” (ricadute applicative di interesse per le imprese nazionali), le Autostrade del Mare (PP 21), il progetto ERTMS (European Rail Traffic Management System) e i progetti “ITS” (Intelligent Traffic System) che, a vario titolo, investono aspetti di gestione del trasporto aereo, marittimo stradale e ferroviario e che pertanto ricadono nella prevalente competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L’Unione europea è giunta nel 2009 ad una fase cruciale nella realizzazione del Programma Satellitare Galileo, di cui si segnala sia l’aspetto strategico che quello economico legato quest’ultimo all’apertura di nuove prospettive commerciali che lo sviluppo di servizi innovativi consentiranno.

L’Italia ha dimostrato, anche con cospicui investimenti finanziati dalla L 29 gennaio 2001 n.10, pari a 310 milioni di euro, di non voler deflettere da questa grande opportunità, tanto politico-strategica quanto economica ed operativa, tenuto conto, tra l’altro, dell’attuale momento di crisi economica. Per tale ragione è stato ritenuto opportuno un ulteriore rifinanziamento della Legge di 150 milioni di euro per far fronte agli inevitabili extra-costi del Programma.

Rappresenta quindi il più grande progetto infrastrutturale europeo finora realizzato, una sfida tecnologica e politica che richiederà sicuramente ingenti investimenti ma al contempo permetterà all’Europa di occupare una posizione autorevole nel settore spaziale con benefici rilevanti in termini occupazionali.

Non vi è alcun dubbio che le potenzialità intrinseche del Programma Galileo nonché degli altri programmi satellitari (es. Cosmos – Copernicus – Eumetsat ecc) consentiranno di usufruire sia dei prodotti “diretti” che dei servizi correlati che afferiscono al settore delle Infrastrutture e dei Trasporti, con specifico riferimento alla sicurezza dei trasporti marittimi e

terrestri, progetti relativi al controllo ed al monitoraggio delle infrastrutture in sinergia con la Protezione Civile.

Il ritorno previsto è di almeno 50 miliardi di euro per la UE in non meno di dieci anni. Questo ritorno consiste in benefici economici e sociali derivanti dai mercati a valle delle applicazioni: ricavi aggiuntivi dalla vendita di ricevitori e servizi, da vantaggi dall'uso della tecnologia, come risparmi di carburante, di altre risorse, aumento di sicurezza. Più del 50% del benefici riguarderà il trasporto su strada ed i servizi per la mobilità.

Per quanto concerne l'ERTMS, la Commissione europea ha attribuito all'Italia un contributo pari a 40 milioni di euro (7 milioni di euro per impianti a bordo di competenza di Trenitalia e 33 milioni di euro per impianti sulla rete infrastrutturale di competenza di RFI) ai quali si aggiungono una quota dei complessivi 27 milioni assegnati a più paesi per progetti "orizzontali" (si tratta di 21,04 attribuiti a Italia, Spagna, Francia e Slovenia per il corridoio ERTMS "D" tra Valencia, Lione, Torino e Ljubjana e di 7 milioni da ripartirsi tra tutti i paesi europei).

Il totale dei contributi comunitari TEN-T 2007-2013 assegnati, a giugno 2009, a progetti relativi alla rete TEN-T italiana nel programma – quadro 2007-2013, ammonta a 1.180 milioni di euro.

4.6.6. Le autostrade del mare

Nel periodo 2008-2009 vi è stato uno sviluppo di linee soprattutto sul versante tirrenico (collegamenti con Francia e Spagna e numerose linee nazionali sulla direttrice Nord-Sud).

Ci sono tuttavia margini di sviluppo importanti su cui lavorare per il potenziamento delle linee attuali, l'attivazione di ulteriori linee dorsali lungo la penisola con effetti di alleggerimento del traffico sulla rete stradale ed anche con funzione di by-pass rispetto a situazioni di forte criticità (basti pensare alle crescenti strozzature sulla Salerno-Reggio Calabria ovvero alla sempre più forte congestione sull'autostrada Livorno-Genova-Ventimiglia).

Per questi sviluppi occorre coinvolgere attivamente i tre soggetti interessati: l'armamento marittimo, investendo risorse ingenti sulle navi ro-ro di ultima generazione, la portualità che necessita peraltro di investimenti infrastrutturali mirati (banchine, spazi di parcheggio, punti di accesso facilitati, bretelle stradali di raccordo con la grande viabilità) che consentano un celere deflusso del traffico; ed infine l'autotrasporto che va fortemente sostenuto ed incentivato ad utilizzare la via marittima.

In quest'ottica è certamente importante l'incentivo rappresentato dall'Ecobonus, uno strumento di sostegno finora adottato soltanto dal nostro Paese ma che viene guardato con sempre maggior interesse dai partners comunitari come una delle best practices italiane.

Previsto dalla L. n. 265/2002, l'Ecobonus utilizza le risorse finanziarie (241 milioni di euro per il triennio 2007-2009) messe a disposizione dalla Finanziaria 2008.

L'incentivo è diretto a tutti gli autotrasportatori che utilizzano il trasporto via mare in alternativa a quello su gomma; l'obiettivo, pertanto, è quello di incentivare le imprese di autotrasporto ad utilizzare le rotte marittime, al fine di trasferire quote sempre maggiori di merci che viaggiano su mezzi pesanti dalla strada alle più convenienti vie del mare. Ad oggi RAM S.p.A. ha quasi completato il lavoro riferito all'anno 2007 (per un totale stimato di contributi pari a circa 55 milioni di euro) e conta di avviare già dal mese di settembre p.v. l'istruttoria delle istanze riferite al 2008.

I principali progetti in corso di attuazione riguardano i due quadranti del Mediterraneo: il Progetto "East Med Mos", che si concluderà a fine anno con la realizzazione di un Master Plan, definirà un piano per le "Autostrade del Mare" nel bacino del Mediterraneo Orientale. In questo progetto il nostro Paese, in collaborazione con Grecia, Cipro, Malta e Slovenia e attraverso il MIT e RAM S.p.A., è promotore e partner di riferimento.

Al Progetto "West Med Corridors" partecipano Francia, Spagna, Malta e l'Italia che, tramite RAM S.p.A., è il Paese coordinatore. Lo scopo è la realizzazione di una serie di studi e di un Master Plan che definiscano e implementino le Autostrade del Mare nell'area dell'Europa Occidentale. Si tratterà di uno studio articolato in diversi punti: definizione della domanda, selezione dei porti o dei gruppi di porti (Port Clusters), requisiti di qualità dei servizi necessari, priorità di attivazione delle nuove linee nell'area e valutazione degli

incentivi necessari relativamente a tali corridoi, con l'obiettivo di definire le procedure di gara per aprire nuove linee.

Attraverso le politiche europee di finanziamento e le ulteriori risorse nazionali, l'erogazione di incentivi mirati come l'Ecobonus e mediante l'attivo coinvolgimento dei soggetti interessati (pubblici e privati) non è utopistico immaginare, nel giro di pochi anni, il raddoppio di quella quota del 4,5% di traffico commerciale che attualmente utilizza le Autostrade del Mare.

- Le leggi di finanziamento per le autostrade del mare

Con le leggi 488/1999, 388/2000 e 166/2002, lo Stato ha previsto l'adozione ed il finanziamento di un programma per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, da realizzare nell'ambito delle programmazioni triennali adottate dalle Autorità portuali e dalle Aziende Speciali, riservando parte dei predetti finanziamenti alla realizzazione delle autostrade del mare:

Le leggi n. 488/1999 e 388/2000 hanno assegnato risorse complessivamente pari ad 1.246.912.962 di euro

L'art. 36 della L 166/2002 ha autorizzato due limiti d'impegno quindicennali, il primo di 34 milioni di euro per l'anno 2003, ed il secondo di 64.000.000 di euro per l'anno 2004.

Il programma di interventi infrastrutturali nei porti italiani, approvato nel giugno 2004 è stato aggiornato al giugno 2008 e prevede la ripartizione di risorse per 1.425.900.000. Nella tabella sottostante è riportato l'elenco delle principali autorità portuali che hanno realizzato interventi finalizzati alle autostrade del mare e relativi importi.

Tabella 7: Elenco delle principali autorità portuali interessate dalle autostrade del mare

Autorità Portuale	Importo quadro economico interventi
ANCONA	63.059.387,38
BARI	8.709.040,56
BRINDISI	8072746
CATANIA	108.470.963,89
Az. Spe. CHIOGGIA	10.612.225,15
CITAVECCHIA	9.290.067,24
LIVORNO	39.973.022,48
MESSINA	11.794.906,71
Az. Spec. MONFALCONE	9.373.397,80
NAPOLI	41.546.544,95
PALERMO	23.396.774,17
RAVENNA	32.651.547,17
SALERNO	147.979.745,04
SAVONA	16.342.865,00
TRIESTE	27.619.152,66
Totale	558.892.386,20

4.6.7. Politica regionale: gli interventi nel Mezzogiorno: PON Reti e Mobilità – Obiettivo Convergenza 2007–2013

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007/2013, il Programma Operativo Nazionale (PON) Reti e Mobilità dispone di complessivi 2,75 miliardi (50% Fondo europeo FESR e 50% Fondo di Rotazione nazionale) . Il PON interviene nelle aree "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) ed ha l'obiettivo di contribuire alla valorizzazione della posizione strategica del Paese, mediante interventi che realizzano una piattaforma logistica di collegamento verso il sud del Mediterraneo.

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

PON Trasporti 2007-2013 – Assi strategici.

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

In una strategia di sostenibilità e riequilibrio modale, il PON destina più del 70% delle risorse alle modalità ferroviaria e marittima, indirizzando la restante disponibilità alle modalità di trasporto aereo (solo merci) e stradale. Posto che le opere previste dal PON rispondenti ad obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona corrispondono all’81% dei finanziamenti messi a disposizione, il PON “Reti e Mobilità” contribuisce in misura rilevante all’attuazione della stessa. In coerenza con quanto previsto dai vigenti regolamenti CE che disciplinano l’utilizzo dei fondi strutturali europei, entro l’annualità 2015 l’intero ammontare di risorse disponibili dovrà essere interamente speso e nei successivi 2 anni gli interventi realizzati dovranno essere in esercizio.

4.6.8. Il PON Reti e Mobilità

- Sistema ferroviario

In campo ferroviario il PON si propone di rafforzare l’armatura logistica del Mediterraneo e potenziare le connessioni tra le infrastrutture di rilevanza europea (Corridoio I e 21) e quelle di livello nazionale, ai fini di accrescere le condizioni di competitività e di fruibilità del sistema logistico, attribuendo alle aree Convergenza un ruolo strategico.

Le principali azioni promosse dal Programma sono, pertanto, finalizzate:

- alla rimozione dei “colli di bottiglia” (ad esempio attraverso la realizzazione di bypass);
- all’adeguamento di tratte del Corridoio I per ottenere caratteristiche omogenee di sagoma, peso per asse, lunghezza del treno per il trasporto merci;
- alla velocizzazione del traffico merci, ai fini della funzionale circolazione, dell’incremento dei margini di sicurezza, della fluidificazione della circolazione e dell’incremento del peso trainabile;
- al rinnovo del parco rotabile.

Nell’obiettivo di potenziare il collegamento tra il sistema logistico portante e i poli locali, il Programma prevede inoltre la realizzazione e l’adeguamento dei collegamenti ferroviari tra il Corridoio I e il sistema portuale del Corridoio 21 e la connessione tra tali assi strategici e le principali infrastrutture logistiche nodali delle aree Convergenza (porti, aeroporti, interporti, stazioni ferroviarie principali), promuovendo in tal modo l’incremento del grado di connessione e collaborazione sinergica tra i principali snodi logistici e produttivi.

Al settore ferroviario il PON destina risorse per circa 1,6 miliardi di euro, finalizzate prevalentemente all’attuazione di Grandi Progetti, tra i quali: “Nuova linea ferroviaria AV/AC Napoli–Bari: Variante linea Cancellò–Napoli”, “Adeguamento della linea ferroviaria tirrenica Battipaglia–Reggio Calabria”, “Nodo ferroviario di Palermo” (a supporto del Corridoio I); “Nodo ferroviario di Bari”, “Potenziamento della linea ferroviaria Gioia Tauro–Taranto” (a supporto del Corridoio 21).

- Sistema portuale

Per quanto riguarda il settore portuale, il Programma interviene prioritariamente a sostegno dello sviluppo delle infrastrutture nodali a cui agganciare le Autostrade del Mare,

attraverso azioni di potenziamento/realizzazione di opere nei singoli scali e di adeguamento della rete dei terminali di cabotaggio. Tali azioni si accompagnano ad interventi di completamento, consolidamento e messa in sicurezza, con particolare riguardo ai principali nodi di transshipment localizzati in area Convergenza.

Le linee strategiche che individuano negli scali mediterranei italiani il fulcro delle rotte commerciali transnazionali, trovano quindi piena rispondenza nella programmazione degli interventi portuali da finanziare attraverso il PON Reti, avente quale principale obiettivo il perseguimento dei seguenti risultati:

- acquisire una centralità nell'interscambio marittimo mediterraneo attraverso la valorizzazione dei porti di Gioia Tauro, Taranto e Augusta al fine di intercettare il traffico merci transoceanico;
- sostenere il processo di penetrazione del traffico intercontinentale in Europa attraverso i porti italiani che si affacciano sull'Adriatico, con particolare attenzione al porto pugliese di Brindisi;
- potenziare gli scambi e la cooperazione con i paesi dell'area euromediterranea ed intensificare i collegamenti delle Autostrade del Mare.

Gli ulteriori interventi sul sistema portuale, per il quale il Programma prevede un investimento complessivo di circa 500 milioni di euro, riguardano i porti di Salerno, Napoli e Messina, anch'essi considerati snodi vitali delle rotte mediterranee. Per quanto riguarda i porti che costituiscono oggetto di intervento anche da parte dei POR di competenza regionale, il Programma interverrà (in coerenza con quanto declinato attraverso l'obiettivo specifico 6.1.1 del QSN) con misure orientate all'adeguamento delle infrastrutture portuali, nonché attraverso il potenziamento dei collegamenti tra questi e le reti di livello nazionale.

- Sistema aeroportuale

Nell'ambito del sistema aeroportuale il PON Reti e Mobilità promuove lo sviluppo del servizio CARGO, nell'obiettivo specifico di potenziare i nodi logistici complementari al sistema principale per lo sviluppo dell'intermodalità, attraverso interventi di :

- miglioramento della viabilità aeroportuale e potenziamento di infrastrutture di volo dedicate al traffico merci (vie di rullaggio, piste, piazzali di sosta aeromobili, ecc.);
- rafforzamento, ampliamento e ristrutturazione di infrastrutture aeroportuali con specifico riferimento alla qualificazione e allo sviluppo del traffico merci;
- incremento della qualità dei servizi offerti all'utenza e agli operatori del settore logistico delle merci.

Al settore aeroportuale il Programma indirizza un ammontare di finanziamenti di circa 82 milioni di euro prevedendo interventi sui principali aeroporti dell'Area Convergenza tra i quali Palermo, Napoli, Brindisi e Taranto.

- Sistema stradale

Il Programma prevede il finanziamento di interventi volti a garantire adeguate connessioni stradali e autostradali interne all'armatura logistica principale (Corridoi I e 21), a sviluppare i collegamenti viari tra questa e i nodi logistico-produttivi locali, a risolvere condizioni di criticità funzionali (grado di saturazione) e ad assicurare maggiori livelli di sicurezza della rete stradale e autostradale (livelli di pericolosità), anche in funzione dello sviluppo del trasporto combinato strada-ferrovia.

Al settore stradale il PON indirizza un ammontare pari a circa 560 milioni di euro, finanziando interventi tra i quali la SS 106 megalotto 4 – Collegamento SA-RC (Firmo) – SS106 (Sibari).

- Trasporti multimodali e ITS (sistemi di trasporto intelligenti)

Il programma finanzia, per un ammontare pari a circa 63 milioni di euro, un complesso di azioni finalizzate allo sviluppo e all'armonizzazione della rete delle infrastrutture intermodali localizzate in area Convergenza attraverso la realizzazione, potenziamento o

completamento di Interporti e di Centri di interscambio modale strada-rotaia, nell'obiettivo di potenziare i nodi logistici complementari al sistema principale.

Inoltre, al fine di sostenere e incentivare la domanda degli operatori privati del settore della logistica, il PON prevede forme di aiuto per la realizzazione di infrastrutture logistiche e dei relativi apparati strumentali afferenti i nodi logistici di rilevanza sovraregionale.

In parallelo, il Programma, attraverso una dotazione finanziaria di circa 82 milioni di euro, promuove lo sviluppo dei Sistemi di trasporto intelligenti (ITS) nell'obiettivo di creare un sistema tecnologico e informativo orientato all'interoperabilità ai fini di migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione, Tale linea di intervento è trasversale rispetto a tutte le modalità di trasporto interessate dal Programma.

4.6.9. Programmazione negoziata

Gli Accordi di Programma Quadro (APQ) sottoscritti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rappresentano gli strumenti attuativi degli interventi nei settori della mobilità (strade, ferrovie, aeroporti, porti, interporti) e del recupero urbano.

Attraverso gli APQ vengono individuati gli interventi da realizzare attraverso l'impiego delle risorse nazionali e regionali destinate allo sviluppo territoriale (L. n. 662/1996, art. 2, comma 203).

I soggetti sottoscrittori dell'APQ sono i Ministeri, le Regioni e le Province autonome nonché le società e gli Enti che realizzano infrastrutture nel territorio nazionale (es. ANAS, RFI, ENAC, ENAV, Autorità portuali). Soggetti attuatori, oltre ai sottoscrittori, sono gli Enti Locali, altri soggetti pubblici e, in alcuni casi, anche soggetti privati.

Il Ministero delle Infrastrutture ha sottoscritto dal 1999 al 2009, nei settori di propria competenza, complessivamente 202 APQ per un valore di 47 miliardi di euro di cui 7,7 miliardi a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Nel corso dell'anno 2009 ha espletato l'istruttoria relativa alla predisposizione e sottoscrizione dell' Accordo di Programma Quadro – l'atto integrativo Sistema infrastrutture di trasporto - con la Regione Calabria in cui sono state programmate risorse pari a 6,8 milioni di euro. È stata inoltre curata l'istruttoria relativa alla riprogrammazione di n. 31 Accordi di Programma Quadro, sottoscritti negli anni precedenti, per un totale di risorse interessate pari a circa 207 milioni di euro.

4.6.10. Azioni delle regioni

Le Regioni e Province autonome nel loro insieme, attraverso politiche di indirizzo e programmi operativi si sono indirizzate verso il potenziamento e la riqualificazione dell'esistente dotazione infrastrutturale del territorio e dei servizi connessi, a servizio del sistema produttivo e del cittadino, come fattore condizionante per uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile e come elemento strategico per il miglioramento della competitività del proprio sistema.

La programmazione e attuazione della politica regionale unitaria consente alle Regioni e Province autonome del Centro-Nord di includere all'interno dei loro PAR interventi nel settore dei trasporti di dimensioni finanziarie e territoriali più contenute che, per quanto siano urgenti non sono ammissibili dal FESR per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", contrariamente a quanto previsto per l'obiettivo "Convergenza".

Più precisamente, con gli interventi previsti negli Assi attribuiti dai POR FESR e, in alternativa o in aggiunta, dai PAR, nell'attuale periodo di programmazione si punta al potenziamento di direttrici autostradali e ferroviarie attraverso la costruzione, l'ampliamento, l'ammodernamento, l'adeguamento e il completamento di tratte nuove o esistenti.

Per quanto concerne il sistema autostradale, si segnalano gli interventi previsti dalla Regione Piemonte che, insieme ad Anas ha costituito la società concessionaria mista, CAP – Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A. - avente il compito di progettare e realizzare le opere di completamento della rete autostradale in Piemonte. Sono già state individuate cinque infrastrutture, con particolare riferimento al collegamento Biella-A4 e Biella A26, e alla tangenziale est di Torino, di cui inizialmente si procederà con la progettazione dello studio di fattibilità per poi proseguire con la ricerca del promotore finanziario per la loro realizzazione.

Per quanto attiene invece al sistema ferroviario, si riportano il caso della Regione Valle d'Aosta che, con un Accordo di programma quadro interregionale, stipulato con la Regione Piemonte nell'aprile 2008, ha finanziato ulteriori interventi di miglioramento della linea ferroviaria della tratta Aosta/Ivrea e ha previsto ulteriori interventi che riguardano sia la linea ferroviaria Aosta/Chivasso, sia la linea ferroviaria Aosta/Pré-Saint-Didier, già avviati attraverso precedenti APQ, al fine di migliorare i collegamenti verso il Piemonte; e il caso della Regione Umbria che, in attuazione del Disegno Strategico Territoriale ha in corso il potenziamento di tre linee ferroviarie: Orte-Falconara; Foligno-Terontola; Ferrovia Centrale Umbra, attraverso la sottoscrizione di due Accordi di Programma Quadro.

Particolare attenzione va data all'iter per la liberalizzazione del trasporto ferroviario piemontese, mediante la quale la Regione Piemonte mira ad introdurre maggiore concorrenza sul mercato per ottenere una migliore qualità del servizio, con particolare attenzione al servizio ferroviario per i pendolari. Tale procedura, affidata ad una Società di Committenza Regionale, sarà attivata, a partire dal mese di settembre 2009, per lotti e per gare successive, quali il lotto metropolitano, "Piemonte nord-orientale", "Piemonte sud-occidentale", "Piemonte sud-orientale", "servizio interpolare" (collegamenti tra i capoluoghi di provincia).

Obiettivo prefissato da molte Regioni e Province autonome è quello di dare impulso alla crescita ed allo sviluppo del territorio, valorizzare il sistema imprese e, in particolare, il settore del trasporto e della logistica, che rappresenta un fattore di sviluppo strategico per la nostra economia, attraverso la realizzazione di infrastrutture funzionali alla crescita della competitività del settore, ne sono un esempio i considerevoli impegni messi in atto dalla Regione Abruzzo, la quale nel Programma Regionale di Sviluppo ha dato grande rilievo alla propria rete intermodale quale principale strumento di ammodernamento del sistema trasportistico regionale, e dalla Regione Umbria che prevede interventi nel Porto di Ancona volti ad assicurare un servizio di carico e scarico efficiente ed economico, al fine di potenziare il trasporto combinato delle merci; la realizzazione di tre piattaforme logistiche collocate nelle aree di Città di Castello, Terni e Foligno; e interventi all'Interporto di Jesi, nodo centrale dei flussi della dorsale orientale della penisola e particolarmente favorevole ad uno scambio ferrovia-strada. Quest'ultimo intervento, avviato per il tramite di un atto amministrativo regionale, è destinato a svolgere un ruolo strategico nel quadro delle reti di trasporto nazionale ed internazionale.

Obiettivo operativo comune a molte Regioni e Province autonome è quello di promuovere la mobilità sostenibile attraverso la realizzazione di progetti di trasporto pubblico locale puliti e sostenibili nelle principali aree urbane, intendendo favorire l'adozione di sistemi pubblici di trasporto ecocompatibili in grado di incidere sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico e dei consumi energetici. Si portano ad esempio i casi della Regione Umbria, la quale nel Comune di Perugia ha realizzato un sistema di mobilità sostenibile (trasporto elettrico a fune denominato "Minimetrò") innovativo nel contesto europeo; e quello della Regione Piemonte la quale, in attuazione delle normative di settore del trasporto pubblico locale di livello europeo, nazionale e regionale, ha creato le condizioni affinché le Province possano procedere nell'affidamento del servizio di autotrasporto pubblico locale su gomma, dando così inizio ad una nuova gestione delle linee di trasporto pubblico, con l'obiettivo di tutelare gli interessi dei cittadini e di promuovere la qualità del servizio, avendo cura di salvaguardare gli interessi dei lavoratori del settore trasporti.

Al fine di rispondere alle esigenze di mobilità dei cittadini e per eliminare i disservizi ferroviari, si è costituita una nuova società la Spa Trenitalia - LeNORD che si impegnerà ad effettuare nuovi investimenti per ammodernamento e sicurezza del parco rotabile, a realizzare una gestione integrata delle reti ferroviarie di Rfi e di Ferrovie Nord, e a proseguire nella realizzazione di tutte le opere infrastrutturali, in particolare relative al nodo di Milano. Per la creazione di nuovi servizi o per il potenziamento di quelli esistenti, Regione Lombardia investe 40 milioni di euro in più di fondi propri nel biennio 2009/2010, a cui si aggiungono i 267 milioni già destinati quest'anno alle Ferrovie dello Stato e ai 76,9 milioni destinati a LeNORD.

4.6.11. Infrastrutture irrigue

Lo Stato italiano ha approvato il Piano Irriguo Nazionale, attraverso la delibera CIPE n. 74 del 27/05/2005.

Il Piano Irriguo Nazionale prevede investimenti complessivi per circa 1.122,402 milioni di euro, di cui 770,003 per gli interventi ricadenti nelle Regioni centro settentrionali e 352,399 per gli interventi ricadenti nelle Regioni meridionali.

La maggioranza degli interventi presenti sono relativi ad adeguamenti strutturali e tecnologici delle reti irrigue; seguono i completamenti degli schemi nonché alcuni nuovi interventi, finalizzati al miglioramento della gestione della risorsa, attraverso interconnessioni, ma anche potenziamenti e realizzazione di nuove opere che, tuttavia, non comportano l'aumento della superficie irrigata a livello nazionale.

Nel corso dell'esercizio 2009 è stata data attuazione ad interventi infrastrutturali ed irrigui per un ammontare complessivo pari a 84.228.000 di euro secondo quanto specificato nella tabella riassuntiva riportata di seguito.

Tabella 8: Interventi infrastrutturali ed irrigui

LEGGE	TIPOLOGIA DI INTERVENTO	FINALITA'	LIQUIDATO ANNO 2009 (migliaia di euro)
L135(1997); L140(1992); L350(2003); L388(2000); L178(2002)	Adeguamento e ristrutturazione opere già realizzate	Miglioramento opere irrigue	37.136,00
	Completamento opere iniziate	Completamento opere irrigue	27.947,00
	Realizzazione nuovi interventi	Realizzazione impianti irrigui	19.145,00
TOTALE			84.228,00

Inoltre, con decreto redatto di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 18/02/2008 sono stati affidati in concessione ulteriori lavori per l'adeguamento, la ristrutturazione ed il completamento di opere già realizzate che hanno comportato un impegno di spesa di 4.578.000 di euro per i quali non sono stati effettuati pagamenti nel corso dell'esercizio 2009.

4.7. Banda larga

4.7.1. Progetto "Italia a 20mb/s"

Nel corso del 2009 l'impegno del Governo italiano in materia di banda larga è proseguito con decisione e concretezza per articolare e dare seguito al progetto delineato nel 2008. Il *digital divide* italiano è un problema che deve essere risolto con urgenza perché riguarda il 13 % della popolazione, ovvero 7,8 milioni di italiani non hanno una connessione a internet o hanno una banda insufficiente, con velocità massima di 640 kb/s. Per questo motivo, il Governo ha definito nel dettaglio il progetto per realizzare un'infrastruttura di rete di comunicazione elettronica a banda larga sino a 20 megabit su tutto il territorio nazionale.

Tabella 9: Dettaglio delle risorse umane che e degli interventi del progetto Italia a 20 mb/s.

Investimenti previsti in milioni di euro	N° di ingegneri	N° di tecnici e assistenti	N° di operai qualificati / specializzati	N° di operai comuni	N° di impiegati
€ 1471	4267	11.189	13.073	15.185	6008
Totale delle risorse umane coinvolte nel progetto nei 4 anni 49.772					

INTERVENTI	SCAVI FIBRA OTTICA	IMPIANTI WIRELESS	COMPONENTISTICA ESTERNA	LAVORI IMPIANTISTICI	TOTALE
	5145	5994	9642	12286	33067

Un progetto ambizioso, il cui valore totale ammonta a 1471 milioni di euro. Finanziato prevalentemente da risorse pubbliche – si attende lo stanziamento di 800 milioni di euro approvato con la L 69 del 2009 a valere sui fondi FAS per il periodo 2007/13 - ora in esame al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Risorse che saranno capaci di attrarre anche investimenti privati, poiché verranno erogati mediante un meccanismo di *project financing* su gara a evidenza pubblica per Reti aperte volte alla fornitura di servizi di comunicazione avanzati in tutto il Paese. La realizzazione del progetto comporterà oltre 33 mila interventi diversi che avranno benefici per tutto l'indotto.

Lo stanziamento si aggiunge a quelli previsti nel "Programma per la copertura infrastrutturale a larga banda" coordinato dal Dipartimento Comunicazioni del MiSE e attuato - mediante accordi di Programma con le Regioni - dalla società Infratel Italia. Lo stretto coordinamento Governo-Regioni permette di ottenere economie di scala e notevoli semplificazioni gestionali, oltre che una maggiore finalizzazione degli obiettivi sul territorio, consentendo così di superare molte delle problematiche che hanno sinora ostacolato lo sviluppo della rete nel Paese.

Il progetto "Italia a 20 mb/s" può contare anche su 160 milioni di euro provenienti per il 60% da risorse comunitarie dedicate allo Sviluppo rurale (Recovery Plan) e per il restante 40% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, come illustrato nel paragrafo seguente. Una scelta che ribadisce la convinzione sia della Commissione europea, sia dello Stato italiano che la realizzazione delle infrastrutture a banda larga in tutte le aree di un Paese rappresenti una condizione essenziale per lo sviluppo sociale ed economico, particolarmente in tempi di crisi.

La ripartizione di tali risorse è coordinata dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali e dal Dipartimento per le Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico che ne cura anche l'attuazione per il tramite della sua società in house Infratel Italia SpA.

4.7.2. Sviluppo rurale, banda larga e piano europeo di ripresa economica

L'Italia con i fondi straordinari legati al *European Economic Recovery Plan* ha rafforzato la programmazione di interventi a sostegno alle ICT nelle aree rurali, con particolare attenzione al superamento del divario digitale infrastrutturale presente nei territori rurali ed al perseguimento dell'obiettivo europeo di copertura al 100% della connessione ad internet veloce entro il 2010.

La nuova versione del PSN2007-2013, dunque, per quel che riguarda questa priorità strategica, promuove oltre ad azioni volte a sostenere la "domanda" in ICT, un progetto di intervento pubblico da attuare nelle aree rurali con maggiori difficoltà di sviluppo ed a fallimento di mercato, ove in altri termini non esistono o sono insufficientemente diffusi i servizi di banda larga per imprese e cittadini e nelle quali il mercato non fornirebbe l'infrastruttura senza il sostegno dello Stato. Obiettivo del progetto è quello di migliorare attraverso la diffusione delle ICT la competitività del sistema delle imprese e superare l'isolamento della popolazione favorendo l'accesso a servizi telematici sempre più essenziali.

Il progetto di intervento, condiviso con tutte le Regioni, è stato pensato in sinergia e complementarietà rispetto al Piano Nazionale di abbattimento del *Digital Divide*, al fine di

accelerare l'estensione ed il potenziamento delle reti a banda larga nonché di dare efficacia a tutte le azioni in ICT previste nei PSR regionali 2007-2013, finora mai inserite in un quadro organico di interventi.

Le risorse finanziarie aggiuntive per questa sfida ammontano complessivamente a circa 160.000.000 euro, di cui circa 96.000.000 euro comunitarie e 64.000.000 quali quota di cofinanziamento nazionale.

4.7.3. TV Digitale

Entro il 2012 le trasmissioni televisive in tutta Italia avverranno esclusivamente in tecnologia digitale, seguendo un calendario nazionale, approvato con decreto ministeriale del 10 settembre 2008. Dopo la transizione al digitale avvenuta positivamente in Sardegna nel 2008, nel corso del 2009 il passaggio alla nuova tecnologia ha già interessato la Valle d'Aosta, il Piemonte Occidentale e il Trentino. Entro la fine dell'anno anche l'Alto Adige, il Lazio e la Campania passeranno al digitale.

Interesserà la Valle d'Aosta, il Piemonte Occidentale, il Trentino, l'Alto Adige, il Lazio e la Campania. Il programma di transizione al digitale proseguirà in seguito assicurando una continuità radioelettrica anche tra le diverse aree e una ripartizione equilibrata tra Nord, Centro e Sud del Paese.

La soluzione tecnica adottata (SFN – Single Frequency Network), abbinata alle procedure di pianificazione e di assegnazione prescelte, consente un'elevata ottimizzazione dello spettro delle radiofrequenze e apre il settore a nuovi operatori, in un'ottica di pluralismo dell'informazione.

4.8. *Transizione verso una economia eco-efficiente*

La recente crisi economica ha messo in evidenza il ruolo delle politiche ambientali non solo per ridurre le pressioni sull'ambiente e contrastare il degrado ambientale ma anche per rafforzare la competitività e creare nuova occupazione, gettando le basi per il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ e caratterizzata da un uso efficiente delle risorse.

Come evidenziato nel capitolo 3, il Governo, in maniera conforme al Piano Europeo per la ripresa economica, ha adottato misure "verdi" all'interno dei due provvedimenti anti-crisi:

- ha confermato per il 2009 e il 2010 gli interventi di sostegno ai consumi a basso impatto ambientale che favoriscono numerosi settori, primo fra tutti quello dell'edilizia (conferma dell'incentivo fiscale relativo alla detrazione del 55% delle imposte per interventi riqualificazione energetica) nonché il settore degli elettrodomestici, dell'impiantistica, della meccanica e dell'industria energetica;
- ha esteso gli incentivi fiscali alle ristrutturazioni domestiche anche all'acquisto di mobili ed elettrodomestici ad alta efficienza energetica finalizzati all'arredo (frigoriferi, cucine, lavatrici, lavastoviglie, televisori, ecc.) con una detrazione del 20% delle spese sostenute fino ad un massimo di 10 mila euro;
- ha rinnovato e rafforzato gli incentivi per la rottamazione degli autoveicoli e l'acquisto di veicoli a basso impatto ambientale autovetture a basse emissioni di CO₂;
- ha stanziato 11 milioni di euro per un finanziamento straordinario relativo all'installazione di dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico su alcune tipologie di veicoli appartenenti ad aziende del trasporto pubblico locale.

Peraltro sussidi in campo energetico alle rinnovabili, all'efficienza energetica, al patrimonio edilizio erano in vigore nel nostro Paese prima dell'adozione dei pacchetti anticrisi e le misure "verdi" rappresentano dunque, al di là di modeste modifiche tecniche e di diverse priorità, una continuità dell'azione di Governo.

4.8.1. Le misure relative agli obiettivi di Kyoto

In linea con le indicazioni del Consiglio volte ad incoraggiare la "transizione verso un'economia a basse emissioni di CO₂ e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine" è stato avviato il processo di aggiornamento delle delibere CIPE 123/2002 e 135/2007 recanti la "strategia nazionale per il raggiungimento di Kyoto".

Si è proceduto ad un rafforzamento del quadro di riferimento istituzionale, mediante la ricostituzione del Comitato interministeriale (Comitato Tecnico Emissioni di gas serra –

CTE³⁶), istituito con delibera CIPE 123/2002, avente il compito di monitorare l'andamento delle emissioni di GHG, lo stato di attuazione delle misure per la loro riduzione e di individuare le "ulteriori misure" da attuare per rispettare l'obiettivo di Kyoto.

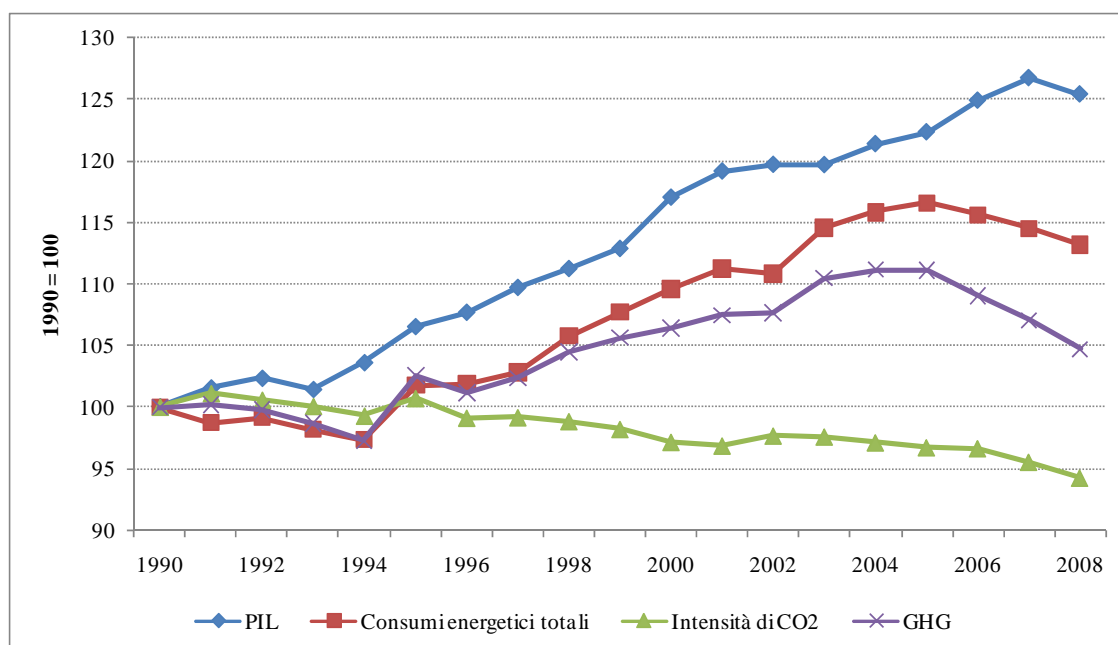
In particolare l'8 maggio 2009 il CIPE ha approvato la delibera n. 16 che ricostituisce il Comitato a livello di dirigente generale ed lo integra con due ulteriori rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, con funzioni di vice presidente e del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

In termini di monitoraggio dell'andamento delle emissioni, è stata assicurata la predisposizione dell'inventario nazionale delle emissioni di gas ad effetto serra e la sua trasmissione alle istituzioni comunitarie e al Segretariato della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, nonché la predisposizione (e trasmissione alla Commissione Europea) del Climate Policy Progress Report contenente gli scenari di emissione aggiornati e lo stato di attuazione delle politiche e misure per la riduzione delle emissioni di gas serra.

I progressi realizzati nel processo di costante decarbonizzazione dell'economia del Paese sono sintetizzati nella figura 1. Nel 2008 le emissioni totali di gas ad effetto serra risultano del 4,7% superiori ai livelli del 1990 (a fronte di un + 7,1% del 2007 e di un + 9,0% del 2006). Tale riduzione risente in larga misura anche degli effetti della crisi economica in atto.

In termini di provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto, la manovra finanziaria 2009, pur ridimensionando gli stanziamenti al fine di conciliare l'obiettivo della protezione dell'ambiente con quello del rilancio dell'economia, ha sostanzialmente confermato le misure varate con le Finanziarie 2007 e 2008. Tra quelle di carattere maggiormente rilevante, a valere sul bilancio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, si richiama la conferma dello stanziamento di 600 milioni di euro per il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto (c.d. Fondo Kyoto).

Figura 2: Progressi realizzati nel processo di decarbonizzazione dell'economia italiana



³⁶ Il CTE è presieduto da un rappresentante del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare ed è composto dai rappresentanti dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e trasporti, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'istruzione dell'università e della ricerca, degli affari esteri, del dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un rappresentante designato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 21 aprile 2009 del decreto attuativo del 25 novembre 2008 è stata avviata l'operatività del Fondo per l'annualità 2007.

Attraverso questo Fondo vengono concessi finanziamenti a tasso agevolato alle misure di micro generazione diffusa, energie rinnovabili, sostituzione dei motori elettrici industriali, usi finali, protossido di azoto, ricerca, gestione forestale sostenibile.

Si tratta di un importante strumento di politica economica rivolto allo sviluppo e diffusione di comportamenti ambientalmente compatibili ed occasione di innovazione tecnologica. Attraverso l'erogazione di tali finanziamenti agevolati si prevede di realizzare investimenti per 3 milioni di euro.

Oltre al sopracitato Fondo, è stata avviata l'operatività di altri due Fondi (Fondo per la Mobilità Sostenibile e Fondo per lo Sviluppo Sostenibile) con i quali sono state stanziati, nella legge Finanziaria 2007, nuove risorse in settori ritenuti strategici per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, qualità dell'aria, mobilità e sviluppo sostenibile.

Nell'ambito del Fondo per la Mobilità Sostenibile 2007 2009 è stato istituito dal Ministero dell'Ambiente un Programma di cofinanziamenti per la mobilità sostenibile rivolto agli Enti Locali, con una dotazione attuale di 239 milioni di euro, la cui attuazione è demandata a specifici bandi e Accordi di Programma. Sono stati sottoscritti negli anni 2007 e 2009 Accordi di Programma con le 14 città capoluogo delle aree metropolitane.

Mediante le risorse del suddetto Fondo è stato altresì rifinanziato nel 2009 l'Accordo di Programma tra Ministero dell'Ambiente e le associazioni di settore per l'erogazione di incentivi per l'acquisto di biciclette, ciclomotori e motocicli ecologici. Sono state avviate due distinte campagne di incentivazione per un importo di 8,7 milioni di euro e 14 milioni di euro.

Con l'adozione del decreto interministeriale del 16 gennaio 2008 è stata avviata l'operatività per l'anno 2007 del Fondo per lo sviluppo sostenibile, istituito con la legge finanziaria 2007. Attraverso tale fondo, il Ministero dell'Ambiente proseguirà nell'attuazione di una serie di iniziative già avviate volte a promuovere la partecipazione ai programmi di ricerca scientifica, sviluppo e trasferimento tecnologico in ambito europeo ed internazionale sui cambiamenti climatici, nonché alla definizione e diffusione di buone pratiche per la sostenibilità locale.

In particolare si è provveduto a consolidare e rafforzare i pertinenti programmi di ricerca e sviluppo tecnologico avviati dal Centro europeo per i Cambiamenti Climatici.

Sono altresì proseguiti gli interventi del Ministero dell'Ambiente finalizzati al risparmio energetico, al potenziamento della diffusione delle energie rinnovabili ed alla mobilità sostenibile. Tali attività si sono concretizzate attraverso l'emanazione, gestione e monitoraggio di bandi, accordi di programma e convenzioni già indicati nel PNR 2008 2010 e sono proseguite nel periodo 2009. Di seguito lo stato di attuazione dei principali bandi (tra parentesi lo stanziamento totale):

- "PMI per l'incentivazione delle fonti rinnovabili" (26 milioni di euro): con questo Programma sono stati cofinanziati 260 progetti.
- "Il sole negli enti pubblici" (12,3 milioni di euro): con le azioni promosse dal bando saranno realizzati oltre 400 impianti che porteranno alla realizzazione di oltre 22 mila m² di solare termico pari a oltre 15 mila KWth per una producibilità attesa di circa 17 milioni di KWh/anno, grazie ai quali si eviterà di emettere circa 23 mila tonnellate di CO₂ l'anno.
- "Il sole a scuola" (9,7 milioni di euro): grazie al primo finanziamento del bando saranno realizzati complessivamente 485 impianti fotovoltaici per una potenza di circa 1300 KWp, una producibilità attesa annua di circa 1.600.000 KWh che determinerà una riduzione attesa nella CO₂ pari a 800 ton/anno. È di prossima pubblicazione un decreto di ammissione a finanziamento che permetterà di realizzare altri 500 impianti.
- "Il fotovoltaico nell'architettura" (3,6 milioni di euro): delle 64 domande pervenute 48 sono state ammesse a cofinanziamento. La realizzazione presso i 48 enti locali aderenti al programma porterà alla realizzazione di circa 900 KW di fotovoltaico per una producibilità attesa annua di 1.100.000 KWh grazie ai quali si eviterà di emettere circa 600 tonnellate di CO₂ l'anno.

- Programma di “Solarizzazione Istituti Penitenziari italiani”: (0.8 milioni di euro) Il programma sta portando alla realizzazione di 5.000 m2 di solare termico installati in 15 istituti detentivi dai detenuti stessi che vengono appositamente istruiti tramite un corso di formazione per “Installatore e manutentore di impianti solari”.
- “Audit” (per aziende distributrici di elettricità e ESCO) (1,5 milioni di euro) : prevede contributi in conto capitale per il finanziamento di analisi energetiche per la definizione del potenziale di risparmio energetico nel terziario e P.A. Sono stati ammessi a cofinanziamento 89 progetti presentati da 26 soggetti.
- “Aree naturali protette” (2.0 milioni di euro): prevede contributi in conto capitale per interventi di fonti rinnovabili, risparmio energetico e mobilità sostenibile nelle aree naturali protette. Sono al vaglio della Commissione tecnica di valutazione le 56 domande pervenute da parte di 51 Enti
- “Isole minori” (3.5 milioni di euro) prevede contributi in conto capitale per interventi di fonti rinnovabili, risparmio energetico e mobilità sostenibile nelle Isole minori. Sono al vaglio della Commissione tecnica di valutazione le 14 domande pervenute da parte di 13 Enti
- “Bando ricerca” (10 milioni di euro). Prevede di cofinanziare, fino ad un massimo del 50% dei costi, “ studi e ricerche nel campo ambientale e delle fonti di energia rinnovabili destinate all'utilizzo per i mezzi di locomozione e per migliorare la qualità ambientale all'interno dei centri urbani”. Sono al vaglio della Commissione tecnica di valutazione gli oltre 150 progetti pervenuti.

Anche a seguito del notevole riscontro di progetti presentati, la dotazione finanziaria dei bandi sopracitati “Il sole negli enti pubblici”, “Aree naturali protette”, “Isole minori” e “Ricerca” verrà incrementata mediante l'impegno di parte delle risorse a valere sul Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamica (istituito con la Legge Finanziaria 2008, art. 2, comma 321, con una dotazione attuale pari a 31 milioni di euro). Attraverso tale Fondo è in previsione altresì la definizione di Accordi di Programma con regioni del Sud Italia per la realizzazione di impianti di solare termodinamico.

Sono state avviate infine anche campagne di informazione, comunicazione e sensibilizzazione. Dal 28 al 30 ottobre 2008 è stata avviata una prima campagna di comunicazione denominata “Città solari”. Questa iniziativa, già realizzata a Roma e che verrà estesa alle altre piazze italiane, prevede l'installazione di due cubi, con immagini e informazioni per creare un percorso educativo informativo sulle energie rinnovabili”.

In materia di buone pratiche, è stata data attuazione alla campagna europea “Sustainable Energy Europe – SEE” lanciata nel 2005 dalla Commissione europea mediante l'attivazione di partnership (ad oggi n. 103) volte ad assicurare il coinvolgimento attivo di tutti i portatori d'interesse per la promozione e l'uso sostenibile dell'energia.

La campagna, coordinata dal Ministero dell'Ambiente, persegue l'obiettivo di promuovere un uso più intelligente dell'energia tramite l'attuazione di progetti specifici in cinque macro-aree tematiche:

1. Comunità energeticamente sostenibili - promozione di progetti in Comunità d'avanguardia in ogni campo relativo alla produzione o all'uso di energia sostenibile ai fini della loro valorizzazione e diffusione in altre regioni europee;
2. Trasformazione del mercato – promozione di prodotti e tecnologie per l'efficienza energetica e azione divulgativa tesa ad informare i consumatori ed orientare il mercato verso prodotti con un ciclo di vita a basso impatto ambientale;
3. Promozione, Comunicazione e Formazione – creazione di una rete di comunicazione e cooperazione a supporto dei diversi attori operanti sul territorio (quali Enti locali, Regioni, settore industriale incluse le PMI, settore della ricerca) per lo scambio di esperienze realizzate o in corso di realizzazione in tutta Europa;
4. Progetti dimostrativi e di disseminazione - attività di diffusione del know-how per l'uso sostenibile dell'energia;
5. Progetti di cooperazione - in linea con la strategia mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD), sono incentivati progetti di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Le oltre 100 partnership attivate con soggetti pubblici e privati sul territorio nazionale rappresentano un caso di successo in Europa ed è un risultato ascrivibile all'alta qualità delle proposte presentate.

Nell'ambito della campagna SEE, il Ministero dell'Ambiente svolge il ruolo di coordinamento anche per l'iniziativa lanciata dalla Commissione europea nel 2008 (c.d. Patto dei Sindaci) al fine di impegnare le città nel raggiungere e addirittura superare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ al 2020. Al momento sono oltre 80 le città italiane che hanno ratificato il proprio impegno nel Patto dei Sindaci approvando un'apposita delibera nel Consiglio comunale.

Per quanto concerne le ulteriori politiche e misure del Governo in materia di energia rilevanti ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra, si segnala innanzitutto l'entrata in vigore della L 99/2009 con la quale il Governo ha avviato il passaggio dalle misure di emergenza per contrastare la crisi alle riforme strutturali per aiutare il Paese ed il sistema produttivo a uscire dalle difficoltà avviando processi di competitività, modernizzazione ed efficienza.

Con questo provvedimento si definisce il ritorno all'energia nucleare, si prevedono ulteriori incentivi alla produzione di energia eolica, con particolare riferimento all'off-shore, e da biomasse, misure per l'efficienza del settore energetico e per la semplificazione della realizzazione delle infrastrutture energetiche. Sono state altresì introdotte misure semplificative per l'installazione e l'esercizio di impianti di microcogenerazione e piccola cogenerazione così come definite dall'articolo 2, comma 1, del D. Lgs. n. 20/2007.

In materia di produzione energetica da fonti alternative sono state confermate le disposizioni contenute nel comma 240 della Finanziaria 2008 (disposizioni in materia di agevolazione per le reti di riscaldamento alimentate con biomassa ovvero con energia geotermica). Inoltre il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 18 dicembre 2008 attuativo della Legge Finanziaria 2008 ha introdotto novità per i procedimenti d'incentivazione della produzione di energia elettrica, mediante impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili consistenti, essenzialmente, nella revisione del meccanismo dei "certificati verdi" e nell'introduzione, in alternativa ai certificati verdi, della "tariffa omnicomprensiva" per gli impianti di piccola taglia .

In materia di risparmio energetico:

- sono stati confermati gli incentivi finalizzati al risparmio energetico per l'illuminazione ed il condizionamento estivo nei nuovi edifici o nuovi complessi di edifici di volumetria complessiva superiore a 10.000 mq (sebbene con una riduzione a circa 12 milioni di euro);
- è stato confermato per il 2009 il Fondo da utilizzare a copertura degli interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali (sebbene con una riduzione a circa 38,6 milioni di euro);
- è stata prorogata l'agevolazione Irpef e l'Iva ridotta sulle ristrutturazioni edilizie (L 203/2008, articolo 2, comma 15). In particolare per i lavori fatturati fino al 31 dicembre 2011, rimane stabile la detrazione Irpef del 36% delle spese sostenute, per un importo non superiore a 48.000 euro per ciascuna unità immobiliare. È stata anche prolungata l'agevolazione spettante agli acquirenti o agli assegnatari di immobili facenti parte di fabbricati interamente ristrutturati da imprese di costruzione o ristrutturazione o da cooperative edilizie che poi provvedono all'alienazione degli immobili³⁷ (detrazione del 36% calcolata sul 25% del prezzo indicato nell'atto e comunque entro il limite di 48.000 euro per interventi eseguiti dal 1/1/2008 al 31/12/2011). È stata prorogata fino al 31 dicembre 2010 anche l'Iva al 10% per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio realizzati su fabbricati a prevalente destinazione abitativa. Tali disposizioni si affiancano a quelle previste dal D.L. n. 185/2008 (decreto anticrisi), che fa parte anche della manovra finanziaria per il 2009;
- è stata riconfermata per il periodo di imposta 2008, sebbene condizionata all'autorizzazione dell'Agenzia delle Entrate, la detrazione del 55% per la

³⁷ Il termine entro il quale devono essere eseguiti gli interventi è prorogato al 31 dicembre 2011, quello per la stipula dell'atto al 30 giugno 2012.

riqualificazione energetica degli edifici (D.L. n. 185/2008, convertito in L. n. 189/2009). Per il periodo d'imposta 2009-2010 la misura della detrazione dovrebbe essere rivista mediante una diversa ripartizione o una riduzione dell'importo;

- è stata introdotta la detrazione Irpef del 20% per l'acquisto di arredamento, computer, televisori ed elettrodomestici ad alta efficienza energetica (D.L. n. 5/2009 convertito nella L. n. 33/2009);

In materia di interventi di mobilità ed efficienza energetica

- sono stati rafforzati gli incentivi per l'introduzione di autovetture a basse emissioni di CO₂ e la rottamazione dei vecchi veicoli (D.L. n. 5/2009, convertito nella L. n. 33/2009).
- è stato previsto uno stanziamento straordinario (11 milioni di euro per l'anno 2009) per l'installazione di dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico per le aziende che svolgono servizi di pubblica utilità (D.L. n. 5/2009, convertito nella L. n. 33/2009). I contributi concessi sono stabiliti in misura del 25% delle spese sostenute per l'acquisto e l'installazione del dispositivo e comunque in misura non superiore a 1.000 euro per ciascun dispositivo.
- sono stati inoltre stanziati circa 2,3 miliardi di euro per la realizzazione delle "infrastrutture strategiche" come autostrade e linee ferroviarie ad alta velocità.
- al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati assegnati circa 1,5 milioni di euro per interventi di mobilità ed efficienza energetica.

4.8.2. Interventi nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale

Il Piano Strategico Nazionale (PSN) ha rafforzato la priorità strategica dei "cambiamenti climatici", promuovendo un maggiore contributo alla limitazione dell'emissione di gas a effetto serra e all'aumento del sequestro del carbonio, attraverso azioni-chiave volte a sostenere gli investimenti per il risparmio energetico e la produzione di energie alternative, a favorire la riduzione delle emissioni ed il sequestro del carbonio e gli investimenti nelle energie rinnovabili.

Le risorse finanziarie aggiuntive per questa sfida ammontano complessivamente a circa 141 milioni di euro, di cui circa 85 milioni di euro comunitarie e a circa 56 milioni di euro quali quota di cofinanziamento nazionale

In tale ottica, è stato predisposto un documento di analisi al fine di verificare l'impatto dei Piani di sviluppo rurale 2007-2013 sui cambiamenti climatici. Inoltre, è in corso di realizzazione un programma di ricerca pluriennale, coordinato dal Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura (CRA) volto a definire e quantificare il contributo del settore agricolo alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Inoltre, il Piano Strategico Nazionale ha rafforzato la strategia comunitaria "energie rinnovabili" enfatizzando il ruolo trasversale che le stesse ricoprono in termini di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, di lotta al cambiamento climatico, di miglioramento dell'efficienza aziendale e di diversificazione delle fonti di reddito nelle aree rurali. In particolare, vengono prese in considerazione le energie rinnovabili da biomasse agroalimentari, zootecniche e forestali (ivi inclusi i reflui e i sottoprodotti), che garantiscono un bilancio energetico positivo e delle emissioni negativo o nullo, attraverso azioni incentivanti:

investimenti aziendali (realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile per il trattamento di biomasse e biogas, in forma singola o collettiva, e di impianti con altre fonti rinnovabili, ecc);

investimenti infrastrutturali (realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile e il riutilizzo del calore a fini co-generativi; investimenti nelle reti di trasporto, nella tecnologia e nelle reti logistiche di raccolta, ecc.);

nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali (investimenti di micro imprese per il trattamento e la gestione logistica di fonti di energia rinnovabile, produzione e/o installazione di caldaie e attrezzature destinate alla produzione di energia a partire dalle biomasse prodotte in loco, ecc.).

Le risorse finanziarie aggiuntive per questa sfida ammontano complessivamente a circa 61.000.000 di euro, di cui circa 36.000.000 comunitarie e circa 25.000.000 euro quali quota di cofinanziamento nazionale

Inoltre, dal 2008 l'Italia è impegnata nel recepimento delle indicazioni comunitarie indirizzate a stimolare la produzione sia di carburanti di origine vegetale (biocarburanti) sia di energia elettrica da biomasse agricole. In particolare:

- per i biocarburanti è stato introdotto un sistema di sanzioni per i soggetti inadempienti all'obbligo di immissione in consumo di una determinata quota di prodotto non di origine fossile.
- per il settore elettrico sono state introdotte alcune modifiche alle norme nazionali finalizzate al riconoscimento dell'immissione in rete di energia da fonte rinnovabile, modifiche che tengono conto delle peculiarità della produzione derivante da biomasse agricole rispetto alle altre fonti rinnovabili. Inoltre sono state previste delle norme finalizzate alla diffusione di impianti di piccola taglia (micro - generazione) alimentati sia a biomasse agricole sia ad altre fonti rinnovabili e realizzati in ambito agricolo;
- per gli impianti di micro generazione che presentavano un elevato contenuto di innovazione ha attivato una procedura di raccolta di studi di fattibilità per impianti sperimentali allo scopo di mettere a disposizione degli interessati una serie di progetti innovativi ma al tempo stesso rapidamente realizzabili.

4.8.3. Acque, Bonifiche, Rifiuti, Biodiversità

Sono le altre quattro aree di intervento individuate nel PNR 2008 2010:

- Gestione delle risorse idriche

Il Ministero dell'Ambiente ha dato impulso alle attività necessarie per assicurare il progressivo allineamento agli obblighi comunitari, in particolare attraverso progressi significativi nell'attuazione della Direttiva 2000/60/CE. La Direttiva, recepita dalla normativa nazionale attraverso il D. Lgs. 3 aprile 2006 n.152, istituisce un quadro per l'azione comunitaria finalizzata alla protezione di tutte le acque, superficiali (interne, di transizione, marino costiere) e sotterranee, con l'obiettivo del raggiungimento del buono stato entro il 2015. Uno dei principi portanti della Direttiva è rappresentato dalla gestione integrata delle risorse idriche a scala di Distretto Idrografico.

Attraverso recenti interventi normativi (L 13/2009) sono state garantite le condizioni per l'avvio delle attività di formazione dei Piani di Gestione dei Distretti Idrografici che, in base alla citata Direttiva, ogni Stato membro è tenuto a pubblicare entro il 22 dicembre 2009. Per tale attività è stato affidato il coordinamento alle Autorità di Bacino nazionali, chiamate ad operare in collaborazione con le regioni. Il quadro delle misure individuato dai piani costituirà il riferimento per gli anni a venire per l'attuazione degli interventi di tutela e risanamento al fine di assicurare ai cittadini acqua più pulita ed in quantità adeguata. Per una corretta attività di coordinamento per la stesura dei Piani, sono state emanate specifiche disposizioni (D.Lgs n. 30/2009 relativo alla protezione delle acque sotterranee, D.Lgs n. 56/2009 concernente la definizione dei criteri per le attività di monitoraggio, D. Lgs 17.07.09 concernente lo scambio di informazioni sullo stato di attuazione della Direttiva).

Nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale è stata data maggiore enfasi sulla gestione sostenibile delle risorse idriche, basata sul risparmio delle risorse idriche e su una maggiore razionalizzazione ed efficienza nel loro utilizzo, promuovendo, in generale, azioni volte al perseguimento degli obiettivi enunciati nella Direttiva 2000/60/CE (ad esempio investimenti in impianti per il risparmio idrico ed il trattamento delle acque di scarico aziendali).

Le risorse finanziarie aggiuntive ammontano complessivamente a circa 174 milioni di euro, di cui circa 104 milioni di origine comunitaria.

All'interno della politica italiana per lo sviluppo regionale il progetto "Obiettivi di servizio" promuove e monitora nelle regioni meridionali, l'aumento della quota di acqua erogata nelle reti di distribuzione comunale e l'aumento degli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue.

- Bonifiche

Rispetto all'obiettivo prioritario di assicurare il completamento degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree pubbliche a partire dai Siti di Interesse Nazionale (SIN), il Ministero dell'Ambiente ha proseguito con la sottoscrizione di pertinenti Accordi di Programma, espressione della volontà delle Amministrazioni centrali e regionali di perseguire azioni sinergiche e integrate in contesti, in particolare i SIN di Piombino e Priolo, dove gli interventi di riqualificazione ambientale programmati risultano, tra l'altro, funzionali e propedeutici agli obiettivi di sviluppo produttivo e portuale che il territorio intende perseguire sulla medesima area.

Prioritariamente si prevede la realizzazione di interventi pubblici per impedire, attraverso azioni di intercettazione e bonifica delle acque di falda, che l'inquinamento proveniente da aree industriali affluisca e comprometta ulteriormente i corpi idrici superficiali.

Il valore aggiunto degli Accordi è costituito dalla condivisione delle finalità tra soggetti pubblici e privati prevedendo, attraverso l'adesione dei soggetti privati all'Accordo e la successiva stipula di Atti Transattivi, la compartecipazione alla bonifica della falda e di sanare le pendenze in materia di danno ambientale.

Rispetto al meccanismo di adesione da parte dei soggetti privati, il Ministero dell'Ambiente è impegnato a dare attuazione al disposto normativo di cui all'art. 2 della L. n. 13/2009 in materia di danno ambientale, che prevede la possibilità da parte del Dicastero, in presenza di un rischio di "diffuso contenzioso", di stipulare con una o più imprese, pubbliche o private, una "transazione globale" sui danni eventualmente pretesi dallo Stato o da enti pubblici territoriali. Transazioni che precludono ogni ulteriore azione di rimborso delle spese per la bonifica ed il ripristino, nonché dell'azione risarcitoria. Il provvedimento punta a velocizzare gli interventi di riparazione del danno ambientale e di rilancio produttivo delle aree inquinate ricomprese nei SIN superando, ove possibile, con una transazione i contenziosi legali che sovente paralizzano gli interventi di bonifica".

- Rifiuti

Sono da sottolineare i notevoli sforzi compiuti per il superamento delle situazioni emergenziali in atto nei territori del Mezzogiorno.

In particolare il MATTM - in collaborazione con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'emergenza rifiuti, la regione Campania, il Commissario delegato per acque e bonifiche della regione Campania e con la condivisione di 40 Comuni coinvolti nelle attività previste dalla L. 123/2008 - ha definito un Programma strategico che prevede interventi di compensazione ambientale nei confronti delle collettività residenti nei territori interessati dall'attivazione degli impianti necessari al superamento dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania. Tale attività ha agevolato l'operato del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attivazione delle iniziative volte a fronteggiare l'emergenza rifiuti. Sono state altresì avviate le azioni per la realizzazione di ulteriori impianti di incenerimento che consegnerebbero alla Campania un normale sistema di gestione integrata dei rifiuti, nonché specifiche iniziative funzionali al miglioramento degli standard di raccolta differenziata.

Tali positive esperienze, che hanno visto nella stretta collaborazione e comunione d'intenti tra livello centrale e locale un indiscutibile punto di forza, potranno essere mutate, negli anni a venire, anche in altre realtà territoriali al fine di dare soluzione alle problematiche connesse al settore in esame.

All'interno della politica italiana per lo sviluppo regionale, il progetto "Obiettivi di servizio" stimola e monitora nelle regioni meridionali l'aumento della quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica, l'aumento della quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e l'incremento della quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio.

- Tutela e conservazione della biodiversità

Nel marzo 2009 è stato completato il IV Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione per la Diversità Biologica (CBD)³⁸ in adempimento dell'art. 26 della Convenzione stessa, con la partecipazione anche delle altre Amministrazioni centrali, delle

³⁸ www.minambiente.it/www.cbd.int

Amministrazioni regionali, delle Associazioni ambientaliste, degli Enti di Ricerca, delle Società scientifiche e dell'ISPRA che ha fornito un supporto tecnico e scientifico. In esso è stato fornito un quadro aggiornato sul percorso intrapreso per rispondere al Target 2010 e sui valori e lo stato della Biodiversità in Italia, non solo da un punto di vista delle conoscenze disponibili, ma anche da un punto di vista organizzativo e normativo.

In occasione della Presidenza italiana del G8, il Ministero dell'Ambiente ha organizzato il G8 Ambiente (incontro dei Ministri dell'Ambiente) a Siracusa dal 22 al 24 aprile 2009 dedicando un'intera sessione alla Biodiversità con l'intento di fornire un contributo del G8 al dibattito globale, alle strategie e agli obiettivi per il post 2010, di evidenziare il ruolo chiave della biodiversità nell'economia e nei cambiamenti climatici, di concordare priorità politiche e di intervento che ne discendono. L'incontro di Siracusa ha prodotto un documento sottoscritto da tutti i Paesi partecipanti "La carta di Siracusa sulla Biodiversità" che definisce i temi principali articolati in 24 obiettivi che rappresentano anche a livello nazionale un programma di lavoro per la Strategia Nazionale sulla Biodiversità. In tale processo è forte la consapevolezza che istruzione, informazione, comunicazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica sono strumenti essenziali per coinvolgere le comunità locali e tutti i portatori d'interesse in programmi ed azioni politiche. Per questo in occasione del G8 sono state prodotte tre pubblicazioni (una sullo stato della strategia nazionale per la Biodiversità e due contributi tematici sulle *Important Plant areas* e sul problema delle specie aliene). La Carta di Siracusa, peraltro, è finalizzata al raggiungimento di tutti gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, e non solo di quelli strettamente ambientali, evidenziando quindi la essenziale connessione tra protezione della biodiversità, uso sostenibile delle risorse naturali e sviluppo sostenibile. Sempre nell'ambito della carta di Siracusa, particolare enfasi è riconosciuta alla connessione tra ambiente ed economia e, in tale contesto, alla rilevanza di completare e promuovere l'utilizzo dei risultati del progetto internazionale "economia degli ecosistemi e della biodiversità" (cosiddetto progetto TEEB) che sarà completato nel 2010. Si tratta di un progetto europeo finalizzato a quantificare in termini economici sia i costi connessi alla perdita degli ecosistemi e della biodiversità che la previsione di quanto necessario alla sua conservazione.

Il processo in corso verso la definizione della Strategia nazionale della Biodiversità prevede il suo completamento nel corso del 2010, anno della Biodiversità e della COP10 della CBD. La Strategia costituirà inoltre la componente italiana nell'ambito del processo internazionale per la definizione della Strategia per la Biodiversità post 2010.

Per quanto riguarda la piena attuazione delle Direttive habitat è in corso, in concertazione con le Amministrazioni regionali, l'ultima fase del processo, che si concluderà con la designazione delle Zone Speciali di Conservazione che, unitamente alle Zone di Protezione Speciale istituite ai sensi della Direttiva Uccelli, costituiscono la sezione italiana delle rete europea Natura 2000. A supporto di tale processo, nel corso del 2009 l'Amministrazione, con la collaborazione delle Società scientifiche e degli esperti di settore, ha messo a punto alcuni strumenti tecnico scientifici, tra i quali il Manuale di interpretazione degli habitat, una metodologia per la definizione dello stato di conservazione dell'avifauna italiana, una prima ricognizione per l'identificazione dei siti marini, e delle *Important Plant Areas*.

- Interventi nell'ambito degli strumenti di sviluppo rurale

Gli interventi di maggiore rilievo hanno riguardato il ruolo della rete Natura 2000 per la protezione della biodiversità, in funzione delle tipologie di specie ed habitat presenti di interesse comunitario. A tal fine, nelle aree Natura 2000, nelle aree protette e, più generalmente, nelle aree agro-forestali ad alto valore naturale sono state previste tutte quelle misure volte alla tutela della biodiversità, con particolare riferimento alla creazione e gestione di habitat (biotopi) di particolare importanza.

Le risorse finanziarie aggiuntive per questa sfida ammontano complessivamente a circa 158.000.000 di euro, di cui circa 95.000.000 di euro comunitarie e circa 63.000.000 di euro quali quota di cofinanziamento nazionale.

Inoltre, nel corso del 2009 sono state avviate le attività previste dal Piano nazionale sulla biodiversità, approvato nel 2008 dalla Conferenza Stato-Regioni, volte ad individuare gli strumenti minimi comuni e condivisi per l'attivazione dell'"Anagrafe nazionale delle risorse genetiche nazionali", nonché a redigere le linee guida per la preservazione e valorizzazione

delle stesse. Sono state ri-finanziate, per un importo complessivo di 1.000.000 di euro anche le attività previste dal “Programma triennale 2007-2009 per la conservazione, caratterizzazione, uso e valorizzazione delle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura”.

Per quanto riguarda il settore forestale, nel corso del 2009 è stato approvato in Conferenza Stato Regioni il “Programma Quadro per il settore forestale”, che definisce le linee di indirizzo internazionale e nazionale in materia forestale, in coerenza e complementarietà rispetto a quelle già definite e attuate dalle Regioni. Il predetto Programma è volto a migliorare l'efficacia degli interventi nel settore, rafforzando il ruolo delle foreste quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio.

Con DM 19461 e DM 19463 del 22/12/2008 e del 23/12/2008, sono stati approvati ed impegnati rispettivamente 353.000 di euro e 1.000.000 di euro per i progetti speciali “Codice forestale camaldolese, la ricerca delle radici per lo sviluppo sostenibile” e “Multifunzionalità della foresta e uso sostenibile delle risorse rinnovabili nelle aree rurali”.

Infine, con DM 19366 del 22/12/2008 sono state rifinanziate per un importo pari a 359.303 euro le attività relative ai programmi straordinari a supporto dell'“Osservatorio Pedologico Nazionale” (istituito con decreto ministeriale n. 10052 del 25 marzo 2003 ed avente funzioni di studio, consulenza e proposizione di soluzioni operative entro un sistema di servizio pedologico per preservare, recuperare ed accrescere la produttività quantitativa e qualitativa di suoli suscettibili di produzioni agricole e forestali).

Nel corso del 2009 è stato dato seguito alle attività previste dal programma interregionale “Banca dati dei suoli”; nella realizzazione di un rapporto sulla strategia tematica del suolo; nella partecipazione alla elaborazione della Direttiva comunitaria sul suolo.

4.8.4. Azioni delle Regioni

Il contesto comunitario ha rappresentato un riferimento importante nell'evoluzione delle politiche regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile, e delle relative azioni condotte in coerenza con gli obiettivi quantitativi fissati dall'Unione Europea in tema di sostenibilità ambientale, sicurezza degli approvvigionamenti energetici, affidabilità della catena produttiva e distributiva dell'energia.

Alla luce degli obiettivi e delle sfide contenute nel Protocollo di Kyoto, sono numerose le Regioni e Province autonome che hanno adeguato la propria normativa in materia energetica, in particolare mediante l'approvazione di leggi di settore e l'attuazione di Piani energetici e ambientali. Si tratta perlopiù di interventi mirati a ridurre le emissioni di gas serra in atmosfera, incrementare il risparmio energetico e la produzione di energia pulita per promuovere il miglioramento dell'efficienza energetica, ridurre l'impatto complessivo del settore energetico sull'ambiente e favorire la diversificazione delle fonti energetiche attraverso l'incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Molte sono state le azioni intraprese ai fini della sostenibilità ambientale, portiamo ad esempio il caso della Regione Toscana la quale nel giugno 2008 ha approvato Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria 2008-2010 (PRRM) e quello della Regione Umbria la quale, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente (2008/C 82/01), ha cominciato a sostenere l'introduzione nelle PMI di eco-innovazione, tecnologie e processi produttivi a basso impatto ambientale nelle componenti aria, acqua, suolo, finalizzate a migliorare in modo significativo la tutela e la sostenibilità ambientale, riducendo sia le ricadute ambientali connesse ai processi produttivi, sia l'inquinamento o altri effetti negativi sull'utilizzo delle risorse. Di rilievo sono anche gli investimenti attivati dalla programmazione comunitaria per il ciclo 2007-2013 nelle Regioni Campania e Sicilia che hanno allocato circa 70 milioni di euro per interventi volti ad attuare direttamente il “Piano Regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria”, cui si aggiungono interventi come modalità sostenibile o potenziamento del trasporto pubblico nelle aree urbane che influiscono in maniera consistente sulla qualità dell'aria.

Un ulteriore obiettivo preposto nella maggior parte dei contesti regionali consiste nel favorire una migliore competitività delle imprese, anche in ambito internazionale, attraverso la promozione della ricerca di base ed applicata nel settore delle energie pulite,

l'innovazione tecnologica e l'integrazione delle strutture energetiche con il territorio. In tale direzione si muove il Programma Interregionale per le energie rinnovabili e il risparmio energetico, cofinanziato dal FESR e dal FAS per tutte le Regioni del Mezzogiorno, che vuole attivare investimenti per oltre 2 miliardi di euro soprattutto a favore della costituzione su scala sovregionale di poli per l'innovazione e di filiere produttive di strumenti e componentistica nei campi delle fonti di energia rinnovabile e del risparmio energetico. Esempio è anche l'intervento previsto dalla Regione Umbria che, all'interno del POR FESR 2007-2013, prevede la costituzione di poli energetici anche mediante il sostegno ad attività di animazione e ricerca a ciò finalizzate. A tale esempio si aggiungono la Regione Piemonte, che ha investito nei poli di innovazione Architettura sostenibile e idrogeno, Energie rinnovabili e biocombustibili, Impiantistica, sistemi e componentistica per le energie rinnovabili, Energie rinnovabili e Mini hydro, e la Regione Valle d'Aosta che ha promosso le piattaforme Tecnologie per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, Energie rinnovabili e risparmio energetico, Tecnologie per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi.

Alcuni interventi regionali infine sono stati indirizzati ad incoraggiare il risparmio energetico nei contesti urbani ed industriali grazie ad un supporto attivo alla promozione di comportamenti e buone pratiche nell'ambito del risparmio energetico sia nel settore pubblico che nei sistemi produttivi regionali. Si portano a dimostrazione la Regione Piemonte con la legge sulle "Disposizioni in materia di rendimento energetico dell'edilizia" e la previsione all'interno del POR FESR di interventi di efficienza energetica negli edifici pubblici, fra i quali si cita il settore ospedaliero e universitario, e il patrimonio post-olimpico, la Provincia autonoma di Trento e le Regioni Marche e Molise che, sempre attraverso il POR FESR, finanziano interventi relativi al risparmio energetico nell'edilizia mediante la diffusione di nuove tecnologie eco-efficienti, nonché la promozione all'utilizzo di biomateriali particolarmente nell'ambito della bioedilizia. Di significativo rilievo è l'azione della Regione Veneto, la quale, con la LR. 9 marzo 2007, n. 4 "Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile", promuove la diffusione dei principi e delle tecniche della sostenibilità energetico ambientale.

Alla realizzazione di tali obiettivi concorrono i Piani energetici ambientali messi in atto da gran parte delle Regioni e Province autonome, ed altri strumenti finanziati con fondi regionali, nazionali ed europei, in particolare, i POR FESR 2007-2013 i quali dedicano al loro interno interi assi alla promozione dello sviluppo sostenibile, con specifiche linee di intervento indirizzate allo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili e alla promozione dell'efficienza energetica. Si porta ad esempio il caso della Regione Piemonte, la quale attraverso un investimento iniziale di 140 milioni di euro (la dotazione complessiva dell'Asse "Sostenibilità ed efficienza energetica" del FESR ammonta a 270 milioni di euro), prevede si possa generare un volano economico di oltre 700 milioni di euro; il caso della Regione Puglia che, a partire dalle previsioni del Piano energetico ambientale, ha avviato una politica incisiva sulla diversificazione delle risorse energetiche e sulla diffusione di pratiche volte al risparmio energetico puntando a potenziare in maniera significativa sul proprio territorio la produzione di energia da fonti rinnovabili (a tal fine solo nel POR FESR ha programmato 134 milioni di euro); il caso della Regione Valle d'Aosta che ha previsto con il POR FESR la realizzazione di una centrale termica cogenerativa e per il recupero di calore da processo industriale a servizio della città di Aosta, inoltre ha identificato nell'istituzione del Centro di osservazione avanzato sulle energie di flusso e sull'energia di rete della Regione Valle d'Aosta lo strumento per la realizzazione di attività di monitoraggio e studi specialistici, di iniziative di informazione, divulgazione e animazione nel campo dell'efficienza energetica, di consulenze per l'effettuazione di studi di fattibilità e per la realizzazione di progetti pilota in materia energetico-ambientale, e infine di attività finalizzate a migliorare le prestazioni energetiche degli edifici.

5. Migliore qualità dell'Istruzione riforma scuola, apprendimento permanente e formazione professionale

L'Italia continua ad impegnarsi, in coerenza con le Raccomandazioni ricevute, per attuare in maniera sempre più integrata la strategia europea del *lifelong learning* assicurando ai cittadini la possibilità di apprendere lungo tutto l'arco della vita e di valorizzare le proprie esperienze e competenze comunque acquisite (nella scuola, nella formazione, ma anche nel lavoro e nella vita quotidiana), quali elementi chiave di un nuovo diritto alla cittadinanza attiva e all'occupabilità.

5.1. Riforma scuola

Accanto agli interventi finalizzati ed una riqualificazione della spesa³⁹ vanno evidenziate le misure relative a nuovi modelli formativi.

A livello nazionale nonché regionale, nell'esercizio delle rispettive competenze in tema di programmazione dell'offerta formativa, si è proseguita ed ampliata progressivamente la predisposizione e organizzazione di percorsi formativi rivolti ad una fascia di popolazione sempre più ampia, dalle Sezioni primavera delle scuole materne ai percorsi di istruzione e formazione professionale e all'Istruzione e Formazione Tecnica superiore, dall'apprendistato alla formazione continua. A titolo esemplificativo, si cita l'esperienza delle sezioni primavera, rivolte ai bambini tra i 24 e i 36 mesi, la cui offerta è stata gradualmente potenziata attraverso l'affiancamento di apposite risorse regionali a quelle statali.

5.1.1. Riforma dei licei

Con la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei⁴⁰ si assiste ad una drastica riduzione dei circa 400 indirizzi sperimentali a 6 licei (classico, scientifico, artistico, musicale e coreutico, linguistico e delle scienze umane), consentendo più autonomia per le scuole, un rapporto più stringente scuola-mondo del lavoro-università e una razionalizzazione dei piani di studio. L'entrata in vigore del nuovo assetto sarà graduale, coinvolgendo a partire dall'anno scolastico 2010-2011 le prime e le seconde classi, fino al completamento a regime nel 2013.

L'impianto dei licei è unitario. La cultura liceale fornisce gli strumenti culturali e metodologici per una comprensione approfondita dei temi legati alla persona ed alla società nella realtà contemporanea, affinché lo studente si ponga, con atteggiamento razionale, creativo, progettuale e critico, di fronte alla realtà. I Licei si diversificano in rapporto agli approfondimenti specifici che essi garantiscono dell'unica cultura liceale⁴¹. Si distinguono materie obbligatorie per tutti gli studenti e materie di cui gli studenti possono richiedere l'insegnamento⁴². Le materie obbligatorie sono irrinunciabili. Le altre permettono di realizzare la personalizzazione del curriculum. Le scuole possono altresì realizzare attività e insegnamenti facoltativi nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio. In tutti i licei è studiata obbligatoriamente la lingua inglese⁴³.

³⁹ Cfr. PNR 2008-2010 per la determinazione dei risparmi conseguenti;

⁴⁰ Regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri il 12.6.2009 contenente la Riforma dei licei.

⁴¹ Le discipline fondamentali (italiano, storia, filosofia, inglese, matematica) sono diversamente integrate e/o rafforzate nei sei percorsi liceali (latino e greco nel liceo classico, matematica, fisica e scienze nel liceo scientifico, due lingue straniere oltre l'inglese nel liceo linguistico ecc.).

⁴² In ogni liceo alle ore obbligatorie per tutti gli studenti si aggiungono le ore nelle quali sono impartiti insegnamenti a richiesta nei limiti del contingente di organico dei docenti assegnato alle scuole. Si tratta di insegnamenti del tipo di Musica e Diritto ed economia. Alternativamente, potranno essere potenziati gli insegnamenti obbligatori.

⁴³ In tutti i licei, tranne il liceo classico e il liceo scientifico (nei quali è proposto lo studio intensivo di una o due lingue antiche), è studiata obbligatoriamente una seconda lingua straniera moderna (nel liceo classico e nel liceo scientifico gli studenti possono comunque richiedere l'insegnamento della seconda lingua straniera). Rispetto al liceo classico tradizionale, il nuovo liceo classico propone l'insegnamento della lingua inglese e della storia dell'arte dal primo all'ultimo anno. Potenza, inoltre, in misura considerevole l'asse matematico-scientifico. Rimane tra le materie obbligatorie, l'insegnamento del latino.

Quanto all'assetto organizzativo, i Licei sono così articolati:

- 27 ore settimanali obbligatorie per tutti gli studenti dalle prime e seconde classi del liceo classico, del liceo scientifico, del liceo linguistico e del liceo delle scienze umane e 31 ore per le classi successive per il liceo classico e 30 ore per le classi successive del liceo scientifico, del liceo linguistico e del liceo delle scienze umane;
- 32 ore settimanali obbligatorie per tutti gli studenti dalla prima alla quinta classe del liceo musicale e coreutico, con due sezioni, musicale e coreutica;
- 34 ore settimanali obbligatorie per tutti gli studenti nel primo e nel secondo anno e 35 ore obbligatorie per tutti gli studenti nel terzo, quarto e quinto anno del liceo artistico. Il biennio iniziale del liceo artistico è comune a tutti e tre gli indirizzi. Nel triennio successivo sono proposte specifiche per i singoli indirizzi: 1) Arti figurative; 2) Architettura Design Ambiente 3) Audiovisivo Multimedia Scenografia.

Il Liceo Classico approfondisce la cultura liceale dal punto di vista della civiltà classica.

Il Liceo Scientifico approfondisce la cultura liceale nella prospettiva del rapporto fra la tradizione umanistica ed i saperi scientifici, sviluppando i metodi propri della matematica e delle scienze sperimentali⁴⁴.

Il Liceo Artistico approfondisce la cultura liceale attraverso la componente estetica e fornisce agli studenti gli strumenti per esprimere creatività e progettualità, soprattutto attraverso le attività di laboratorio⁴⁵.

Il Liceo Musicale e Coreutico articolato in due sezioni (musicale e coreutica), permette di approfondire la cultura liceale dal punto di vista musicale e coreutico⁴⁶.

Il Liceo Linguistico consente di approfondire la cultura liceale dal punto di vista della conoscenza coordinata di più sistemi linguistici e culturali⁴⁷.

Il Liceo delle Scienze Umane si sostituisce all'Istituto Magistrale (da tempo soppresso) e alle relative sperimentazioni⁴⁸.

Attraverso la revisione degli ordinamenti e dei curricoli dei vari gradi di istruzione e la riduzione dell'orario settimanale delle lezioni per gli studenti, in alcuni casi veramente gravosi e divenuti obsoleti rispetto alle richieste della società moderna, viene, inoltre, conseguito l'obiettivo della riduzione degli organici del personale scolastico. Per l'a.s. 2009/10, si segnala la riduzione di 42.100 docenti e di 15.000 amministrativo-tecnico-ausiliario (ATA)⁴⁹.

⁴⁴ Rispetto al Liceo Scientifico tradizionale è stata molto rafforzata l'area matematico-scientifica. In particolare, la matematica si studia per cinque ore settimanali dal primo al quinto anno, la fisica per due ore settimanali dal primo al quinto anno e le scienze per tre ore settimanali dal primo al quinto anno. Il liceo scientifico si caratterizza anche per lo studio del latino, dal primo al quinto anno.

⁴⁵ La didattica laboratoriale e lo studio di una seconda lingua straniera oltre l'inglese costituiscono le novità distintive di questo percorso liceale. L'acquisizione dei linguaggi musicali e coreutici si realizza sotto l'aspetto della composizione, interpretazione, esecuzione e rappresentazione. Il Liceo colma la lacuna formativa aperta con il passaggio al settore universitario dei Conservatori e dall'Accademia nazionale di danza.

⁴⁶ L'acquisizione dei linguaggi musicali e coreutici si realizza sotto l'aspetto della composizione, interpretazione, esecuzione e rappresentazione. Il Liceo colma la lacuna formativa aperta con il passaggio al settore universitario dei Conservatori e dall'Accademia nazionale di danza.

⁴⁷ Tale corso di studi fa acquisire allo studente la padronanza comunicativa di due lingue straniere oltre l'inglese. Assicura inoltre allo studente la possibilità di rapportarsi in forma critica e dialettica alle altre culture. Lo studio del latino permette di confrontare sistemi linguistici antichi e moderni.

⁴⁸ Esso si propone di approfondire la cultura liceale dal punto di vista della conoscenza dei fenomeni collegati alla costruzione dell'identità personale e delle relazioni umane e sociali. Permette di approfondire le metodologie e le tecniche proprie della formazione. È particolarmente valorizzato il dialogo tra le scienze umane in un impianto rispettoso delle esigenze dei diversi saperi (linguistici, letterari, scientifici, artistico-musicali).

⁴⁹ Il primo serio intervento di riduzione degli organici del personale scolastico si è avuto con la legge finanziaria per il 2002 che ha previsto una complessiva riduzione per il triennio 2002/2005 di oltre 30.000 posti di docenti al fine di elevare di un punto il rapporto alunni/docenti, rapporto più basso in Italia, rispetto agli altri paesi dell'OCSE, di almeno 3 punti. La successiva legge finanziaria per il 2003 ha previsto, in un triennio, la riduzione del 6 per cento del profilo dei collaboratori scolastici pari a complessivi 9.600 unità. La riduzione, anche se non completa per il personale docente (circa 17.000), è stata conseguita attraverso l'applicazione della riforma prevista dalla legge n. 53/2003 e attraverso una maggiore attenzione nella formazione delle classi e riduzione dei plessi scolastici sottodimensionati. Con la legge finanziaria per il 2007 sono state previste altre riduzioni: 49.000 unità per il personale docente e 7.000 per il personale ATA. Le citate riduzioni dovevano assicurare l'innalzamento dello 0,4 della media nazionale del rapporto alunni/classe, portandolo dal 20,6 a 21 alunni per classe. La legge 6 agosto 2008, n. 133 ha previsto in totale una riduzione di 67.400 unità di personale docente e di 42.500 unità di personale ATA, da conseguire nel triennio 2009/2012. A queste vanno aggiunte le 22.000 riduzioni ancora da operare sulla base della legge finanziaria 2007.

Un'altra misura conseguita riguarda la riduzione delle autonomie scolastiche (le presidenze e gli uffici di segreteria) e la soppressione dei piccoli plessi e delle sezioni staccate con un numero di alunni molto esiguo.

5.1.2. Valutazione degli studenti

A fronte del comune riconoscimento della centralità della valutazione della qualità dell'offerta formativa, il dibattito e le pratiche nazionali sono ancora orientate verso un duplice approccio: la valutazione di processo e la valutazione dei risultati. Rispetto alla valutazione dei risultati, vi è una crescente attenzione verso la valutazione degli apprendimenti conseguiti dai discenti, quale indicatore della qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale. In particolare, nel sistema dell'istruzione, vengono realizzate delle rilevazioni periodiche di valutazione degli apprendimenti (Invalsi), mentre nel sistema della formazione permanente è stata condotta un'iniziativa sperimentale analoga per l'applicazione di tale metodologia. La valutazione, è competenza diretta della scuola, secondo criteri e modalità assunte in autonomia dagli organi collegiali delle singole istituzioni scolastiche. Al riguardo, le rilevazioni internazionali e nazionali sulle competenze chiave, specie per la lettura e la comprensione in lingua madre e la matematica, hanno rappresentato per molte scuole un punto di riferimento nell'orientamento delle scelte didattiche e quindi, in un certo qual modo, anche sugli oggetti della valutazione⁵⁰.

Da quest'anno scolastico (08/09) è stata effettuata una rilevazione nazionale rivolta alla seconda e quinta classe della scuola primaria (ISCED 1), oltre alla Prova nazionale già sperimentata nell'anno scolastico precedente (cfr. nota che precede).

Più in generale, in merito all'approccio per learning outcomes, va sottolineato che non solo gli "standard nazionali", in via di costruzione, centrati sulle competenze, sono coerenti con tale approccio, ma anche le misure che si stanno attuando all'interno delle singole filiere⁵¹.

5.1.3. Aggiornamento del corpo insegnante

In Italia è in corso da tempo un approfondito dibattito che riguarda sia le modalità di reclutamento, sia la formazione iniziale e in servizio dei docenti, sia la messa a punto di un sistema che preveda la progressione di carriera, prefigurando una sorta di "livelli" tra i vari insegnanti, sulla base dell'anzianità di servizio, ma soprattutto dell'impegno, di una provata professionalità e del merito⁵². Nel medesimo contesto viene altresì valorizzato il ruolo dei capi d'istituto per sostenere i processi di miglioramento della scuola nell'ambito dell'autonomia accordata alle singole istituzioni scolastiche. È infatti posto l'accento sulla necessità che il dirigente scolastico, oltre alla gestione amministrativa della scuola, recuperi la sua funzione di "leader pedagogico-didattico"⁵³.

5.1.4. Altre linee di riforma

In linea con i provvedimenti di riforma adottati negli anni precedenti, la funzione orientativa del biennio della scuola secondaria superiore si arricchisce di nuovi approcci pedagogici al fine di rendere più attraente l'apprendimento. Tra questi rivestono un ruolo importante le metodologie basate sulle attività di laboratorio e sull'alternanza scuola - lavoro a partire dai 15 anni d'età⁵⁴.

⁵⁰ Nello scorso anno scolastico (07/08) è stata realizzata, per la prima volta, una Prova nazionale all'interno dell'esame di stato del III anno della scuola secondaria di I grado (ISCED 2). La Prova nazionale riguarda l'italiano e la matematica e ha favorito in molte regioni del Paese l'organizzazione di attività formative rivolte ai docenti delle suddette aree disciplinari.

⁵¹ Cfr. Paragrafo "Altre linee di riforma" con riferimento alla riorganizzazione attualmente in atto nell'ambito del sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS).

⁵² Proposta di Regolamento del 28/08/2009 sulla "Definizione della disciplina della formazione iniziale del personale docente del sistema educativo di istruzione e formazione" - ai sensi dell'art. 2, c. 416, L. 24/12/2007, n. 244

⁵³ I capi d'istituto infatti saranno chiamati a svolgere una funzione di coordinamento nel tirocinio formativo attivo (Tfa) previsto per gli aspiranti all'insegnamento; tale tirocinio dovrebbe essere organizzato in collaborazione con le Università. Regioni e Province autonome, all'interno dei propri territori hanno proseguito nella predisposizione di un'offerta formativa, sempre più caratterizzata dalla necessità di integrazione con gli altri soggetti che si muovono sullo stesso terreno, in particolare con i Fondi Paritetici Interprofessionali.

⁵⁴ Art. 4 L. 52/03 e d. lgs. 77/05

Dal punto di vista delle singole filiere, l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) rappresenta nel nostro Paese un canale privilegiato in merito allo sviluppo delle competenze fondamentali. Caratteristica di questa tipologia di percorsi formativi⁵⁵ è quella di consentire a giovani e adulti, occupati e non occupati, il conseguimento di un alto livello di competenze fondamentali (di base e trasversali secondo la denominazione adottata nell'ambito della filiera IFTS) insieme ad una formazione tecnica e professionale approfondita e mirata. La riorganizzazione attualmente in atto nell'ambito del sistema IFTS⁵⁶ e il processo che ne sta seguendo favorirà lo sviluppo delle competenze fondamentali in linea con la strategia europea: l'impianto di standard di base e trasversali sarà, infatti, riformulato secondo il format EQF e quindi adottando l'articolazione per *learning outcomes*.

5.2. *Apprendimento permanente*

Nel corso della passata programmazione, la formazione continua nonché la formazione in apprendistato ha visto il decollo dei Fondi paritetici interprofessionali. Si tratta di realizzazioni importanti, già documentate nel PNR 2008, che contribuiscono a migliorare le sinergie e i raccordi tra l'azione delle Regioni (che hanno proseguito nella predisposizione della relativa offerta formativa) e gli interventi della bilateralità.

Lo sviluppo di un sistema di opportunità di lifelong learning oltreché un diritto fondamentale del lavoratore è una risposta decisiva in relazione ai profondi mutamenti della partecipazione al lavoro (discontinuità dei rapporti di lavoro, prolungamento della vita attiva, esigenze di aggiornamento delle competenze possedute, etc.). In questa prospettiva e tenuto conto dei buoni risultati conseguiti finora, l'approccio personalizzato basato sul sistema dei *voucher* viene ulteriormente potenziato.

Nella logica dell'attuazione integrata della strategia dell'apprendimento permanente, si colloca l'attività del Tavolo tecnico per la costruzione del "Sistema nazionale di standard minimi professionali, di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard formativi". Obiettivo principale del "Tavolo" è la costruzione del futuro Quadro Nazionale delle Qualifiche (NQF), nell'ambito del quale, entro il 2011, tutte le qualifiche, le attestazioni e i titoli dovranno essere collegate al Quadro europeo EQF.

Trasversale ai sistemi di istruzione/formazione professionale e lavoro, il tema della costruzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze ha mantenuto nel 2009 una centralità sia a livello nazionale che nelle politiche regionali, attraverso l'avvio del nuovo Progetto Interregionale "Verso un sistema nazionale di certificazione delle competenze". Tale sistema intende dare prosecuzione ai piani di attivazione già seguiti nella precedente programmazione e, più in generale, intervenire in tutte le attività legate al tema degli standard, anche nei singoli territori, attraverso la definizione di Repertori e sistemi regionali di certificazione.

5.2.1. *Politica regionale*

La strategia operativa dei Programmi Operativi Nazionali a titolarità MIUR a valere sulle risorse 2007-2013 FSE e FESR è fondata su due impatti prioritari:

- più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti, da raggiungere in coerenza con la strategia della politica ordinaria per l'istruzione;
- maggiore attrattività della scuola anche in termini di ambienti ben attrezzati per la didattica, sicuri e accoglienti per contrastare gli abbandoni precoci e attenuare gli effetti di quei fattori di contesto, interni ed esterni alla scuola, che influiscono su motivazioni, impegno e aspettative dei giovani e delle loro famiglie.

Pertanto, in coerenza con le missioni specifiche dei due Fondi Europei FSE e FESR, si intende incidere sulle risorse umane e sugli esiti degli apprendimenti di base; con il PON "Ambienti per l'apprendimento" (FESR), contemporaneamente, si intende influire sulla

⁵⁵ Istituiti con legge 144/99 per formare figure professionali a livello post-secondario e rispondere, in particolare, alla domanda proveniente da settori produttivi interessati da innovazioni tecnologiche

⁵⁶ DPCM 25 gennaio 2008

qualità delle infrastrutture scolastiche e sul loro adeguamento ai fini didattici, per rendere la scuola accessibile, attraente e funzionale all'apprendimento⁵⁷.

È importante sottolineare che tale strategia è stata condivisa con le Regioni che, nell'ambito dei loro Programmi Operativi Regionali (POR), concorreranno al conseguimento degli stessi obiettivi⁵⁸.

Tenuto conto che con i Programmi Operativi per l'istruzione si intende raggiungere il 100% delle unità scolastiche presenti nelle regioni del Mezzogiorno, al fine di quantificare il numero dei beneficiari attesi, si ritiene utile presentare alcuni dati quantitativi che fotografano la situazione delle istituzioni scolastiche prima dell'avvio della nuova programmazione.

I Programmi Operativi Nazionali dei Fondi FSE e FESR, rivolti alle quattro regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), in coerenza con le politiche europee della Strategia di Lisbona, si impegnano a garantire standard minimi di qualità del servizio scolastico attraverso due obiettivi strategici: il primo è l'innalzamento delle competenze degli studenti e della capacità di apprendimento della popolazione; il secondo, ad esso strettamente collegato, è la riduzione degli abbandoni scolastici.

Per raggiungere risultati concreti nel breve/medio periodo è necessario incidere su tutti quei fattori che influiscono direttamente ed indirettamente sulla qualità del sistema in generale e sul raggiungimento degli "Obiettivi di servizio"⁵⁹ in particolare; pertanto, le priorità da perseguire si articolano in alcune azioni fondamentali⁶⁰ di seguito indicate:

Azioni dirette

- miglioramento delle competenze del personale docente
- miglioramento delle competenze di base dei giovani
- promozione del successo scolastico

Azioni indirette

- accrescimento dell'uso della società dell'informazione nella scuola
- formazione lungo tutto l'arco della vita
- miglioramento delle infrastrutture scolastiche.

L'intento è quello di offrire alle scuole l'opportunità di fruire di interventi di sistema riguardanti i diversi aspetti del servizio scolastico:

- formazione dei docenti;
- attività di apprendimento degli studenti;

⁵⁷ I due Programmi Operativi Nazionali, "Competenze per lo sviluppo" (FSE) e "Ambienti per l'apprendimento" (FESR), hanno in comune la presentazione di un quadro di contesto che analizza tutti gli aspetti evolutivi del sistema istruzione in Italia, con un focus sul Mezzogiorno e sulle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). A livello regionale, la Calabria ha attivato il Programma per la realizzazione, il recupero, la messa in sicurezza e la riqualificazione degli edifici scolastici e ha emanato un avviso Pubblico per favorire l'accessibilità alle strutture scolastiche e la partecipazione alle attività didattiche degli alunni disabili. La Basilicata ha avviato le prime linee di attività volte cofinanziare interventi per la polifunzionalità e l'allungamento dei tempi di apertura delle scuole

⁵⁸ Lo Stato e le Regioni hanno siglato il 28 gennaio 2009 un'Intesa sugli "Indirizzi per prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di rischio connessi alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali degli edifici scolastici", con l'obiettivo di porre in essere una rilevazione, a livello nazionale, volta ad individuare le potenziali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi non strutturali presenti negli edifici scolastici di ogni ordine e grado. Gli interventi, tuttora in corso, sono effettuati sulla base di apposite "liste di priorità" per i sopralluoghi predisposte con riferimento agli indicatori individuati dall'Intesa. All'esito dell'intervento potranno essere effettuate apposite interrogazioni all'Anagrafe Nazionale dell'edilizia scolastica. L'intesa ha determinato la costituzione - presso ciascuna Regione e Provincia autonoma che ne hanno il coordinamento - di appositi gruppi di lavoro composti da rappresentanze degli Uffici Scolastici Regionali, dei Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM, con il compito di costituire apposite squadre tecniche incaricate dell'effettuazione di sopralluoghi sugli edifici scolastici del rispettivo territorio e della compilazione di apposite schede, il cui contenuto è destinato a confluire successivamente nell'edilizia scolastica.

⁵⁹ Anche la politica italiana per lo sviluppo regionale promuove la centralità della diffusione e della qualità dell'offerta formativa, attraverso il progetto "Obiettivi di servizio" che monitora nelle regioni meridionali la riduzione della percentuale: dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi, degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura, degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica.

⁶⁰ In merito alle azioni sopra richiamate, va precisato che alcune di esse si configurano come azioni centralizzate, promosse dall'Autorità di Gestione e volte a supportare la realizzazione dei Programmi Operativi e degli interventi in essi previsti per il miglioramento della qualità dell'istruzione nelle istituzioni scolastiche delle Regioni obiettivo Convergenza.

- strumenti e spazi dell'autonomia scolastica per l'ampliamento dell'offerta formativa. Fra le azioni centralizzate⁶¹, volte a massimizzare l'efficacia della nuova programmazione, rientrano i seguenti interventi:
 - piani Nazionali di formazione del personale docente Poseidon, M@t.abel e ForTic, volti a promuovere l'acquisizione di competenze didattico-metodologiche funzionali all'innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti nelle competenze linguistiche, matematiche e informatiche;
 - interventi di informazione e sensibilizzazione sulle prove OCSE-PISA, finalizzati a sensibilizzare i docenti sulla necessità di garantire un'impostazione metodologico-didattica centrata sull'acquisizione delle competenze chiave da parte degli studenti, in particolare nelle discipline oggetto delle indagini internazionali;
 - progetto per il supporto all'apprendimento degli studenti "PON SOS Studenti", finalizzato a sostenere l'apprendimento delle competenze chiave offrendo agli studenti opportunità di esercizio su materiali di studio digitali contenenti i test proposti nelle indagini OCSE-PISA;
 - progetto Qualità e Merito, per il miglioramento del processo di insegnamento/apprendimento nell'area logico-matematica, con piani di potenziamento della didattica che prevedono anche una più mirata misurazione dei risultati conseguiti dagli studenti, in vista delle rilevazioni internazionali (OCSE-PISA, TMMS);
 - interventi per il miglioramento dell'offerta formativa rivolta agli adulti, volti a realizzare studi e ricerche sulla popolazione adulta per conoscerne le esigenze formative e garantire la realizzazione di interventi mirati e rispondenti ai bisogni dell'utenza e del territorio.

⁶¹ Accanto alla possibilità di aderire a progetti nazionali, avviati a livello centrale come interventi di sistema, sono previste le azioni a domanda con cui l'Autorità di Gestione, attraverso lo strumento delle Circolari attuative, individua e mette a bando le azioni che le scuole possono richiedere e che vengono così a configurarsi come azioni "a domanda", oggetto di scelta da parte delle singole istituzioni scolastiche. Viene così offerta l'opportunità di candidarsi per l'assegnazione di risorse a valere sulla programmazione 2007-2013, predisponendo un proprio Piano Integrato di interventi nel quale vengono individuati gli obiettivi e le azioni ritenute prioritarie per la singola istituzione scolastica.

Il Piano, definito collegialmente e ad integrazione del Piano dell'Offerta Formativa, è costituito dall'insieme delle proposte di azioni con cui l'istituto scolastico intende affrontare le proprie criticità, individuate sulla base di un'attenta autodiagnosi del contesto scolastico di riferimento. La fase di indagine preliminare all'elaborazione del Piano è indispensabile in quanto consente una adeguata valutazione ex-ante che deve essere assunta come prassi consueta nell'attività di programmazione e progettazione delle istituzioni scolastiche.

Tutte le istituzioni scolastiche che vogliono partecipare ai nuovi Programmi Operativi Nazionali per l'istruzione sono tenute, infatti, a compilare il "Questionario per la valutazione di sistema", elaborato dall'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema di Istruzione (INVALSI), come strumento irrinunciabile non solo per la conoscenza del sistema scuola a livello nazionale, ma anche per seguire nel tempo l'impatto delle iniziative realizzate rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Parimenti è stata predisposta una "Scheda di Autodiagnosi", quale primo strumento di avvio della diagnostica, per indurre le istituzioni scolastiche partecipanti ai PON 2007-2013 ad attivare, nel loro contesto, un processo di analisi dei punti di forza e di debolezza, al fine di garantire una progettazione coerente con i bisogni locali e quindi funzionale al superamento delle criticità riscontrate.

La compilazione dei suddetti documenti è considerata obbligatoria e vincolante per poter accedere ai finanziamenti richiesti. Al riguardo, si ritiene determinante il contributo delle Regioni nell'assicurare l'iscrizione delle scuole al sistema nazionale di valutazione attraverso la compilazione del suddetto Questionario di Sistema, ma anche nel concorrere all'attuazione dell'intero processo valutativo, al fine di garantire la funzionalità locale delle valutazioni, per l'acquisizione di informazioni utili a sostenere ed orientare gli interventi regionali.

6. Flexicurity e misure per il mercato del lavoro

6.1. Politiche del lavoro

L'Italia si riconosce nei principi comuni sulla flexicurezza approvati dal Consiglio europeo a fine 2007, anche se gli ingredienti del modello dovranno essere miscelati con cura tenendo conto delle priorità del paese. All'inizio della legislatura sono state introdotte norme che promuovono la flessibilità attraverso la semplificazione delle norme relative ad alcuni istituti.

Le misure per l'occupazione richiamate nel PNR 2009 sono costituite in primo luogo da azioni per contrastare la crisi economica in atto⁶². Vista l'urgenza il Governo ha rafforzato gli strumenti vigenti ("cassa integrazione e mobilità in deroga") finalizzati al mantenimento dei livelli occupazionali. L'obiettivo è quello di garantire una copertura globale fornendo un adeguato supporto e incentivi ai lavoratori durante le transizioni nel mercato del lavoro.

Sono state già varate misure sperimentali di sostegno al reddito che estendono le misure in vigore ai lavoratori a termine, agli apprendisti e ai lavoratori parasubordinati. L'intendimento è quello di dare vita ad un sistema coerente di regole, di incentivi e di tutele che promuova l'occupazione e l'occupabilità tenendo conto dei rilevanti cambiamenti intervenuti in questi anni nelle forme di partecipazione al mercato del lavoro e continuando a valorizzare il ruolo delle parti sociali. L'impianto deve essere ben ponderato anche facendo tesoro dell'esperienza accumulata nel fronteggiare la crisi in corso.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013 richiama l'attenzione sull'esigenza di garantire ai lavoratori tre diritti fondamentali: "salute e sicurezza, opportunità di apprendimento continuo e equa remunerazione". Questi diritti si collocano in un quadro di tutele progressive costruite per geometrie variabili in funzione dell'anzianità di servizio e del grado di dipendenza economica del lavoratore e vedono, in una logica di piena sussidiarietà, un ruolo crescente delle parti sociali.

In continuità con le priorità in materia di lavoro già condivise negli anni precedenti, è proseguita la collaborazione amministrazione centrale - amministrazioni regionali sul versante degli interventi finalizzati a coniugare sicurezza e flessibilità nel mercato del lavoro, in particolare operando su un duplice canale: da un lato, con interventi finalizzati a migliorare l'occupabilità delle persone e la qualità del lavoro, dall'altro lato, attraverso attività volte alla conservazione dell'occupazione, ove possibile, nonché alla tutela del reddito dei lavoratori coinvolti nei processi di crisi aziendale.

In questo ambito, è continuata l'attività di rafforzamento delle competenze professionali dei lavoratori, le iniziative di stabilizzazione occupazionale e promozione della regolarità del lavoro, l'attivazione nell'ambito del sistema regionale dei servizi per il lavoro di interventi specialistici per l'area del lavoro flessibile, nonché la creazione di un sistema di tutele attraverso un'integrazione delle politiche attive con le misure di welfare. A tal proposito, si segnala l'impegno congiunto tra le Regioni e l'amministrazione centrale per l'attivazione di programmi di intervento rivolti alla riqualificazione professionale ed al reinserimento dei collaboratori a progetto, in attuazione delle disposizioni già contenute nella precedente legge finanziaria. In particolare, alla luce della difficile situazione economica ed a seguito delle disposizioni introdotte dalla L. 2/2009, è stato sottoscritto l'Accordo Stato-Regioni in data 12 febbraio 2009 per il ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, coniugati a percorsi di politica attiva, a favore di quei soggetti non coperti dagli strumenti di sostegno del reddito previsti dalla legislazione ordinaria, ovvero che hanno esaurito i periodi di ricorso all'integrazione salariale. L'intesa che vale 8 miliardi di euro per il periodo 2009-2010 ha posto le basi per una governance più efficace degli interventi e per una reale integrazione tra misure di sostegno al reddito e politiche attive. Nell'esperienza italiana - si pensi alle ristrutturazioni dell'apparato industriale degli anni '80 e alla crisi del 1993 - la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ha svolto un ruolo importante e si sta rivelando uno

⁶² Tra le misure per fronteggiare la crisi il D.L. 185 del 2008 convertito nella legge 2 del 2009 prevede la corresponsione della cassa integrazione cosiddetta in deroga in caso di riduzione dell'orario di lavoro dei lavoratori di imprese non coperte dal dispositivo e l'estensione delle tutele in caso di mancanza di lavoro ai lavoratori a termine, agli apprendisti e, nella forma del sostegno a tantum, ai lavoratori a progetto di imprese non coperte dal dispositivo della cassa integrazione che riducono l'orario di lavoro per evitare i licenziamenti. Le misure puntano a sostenere i redditi e i consumi evitando pericolosi avviciamenti delle economie territoriali.

strumento chiave per la gestione della crisi. Con il ricorso alla CIG anche considerando gli interventi in deroga sono stati evitati massicci licenziamenti. Il Rapporto CNEL stima in 800.000 i posti di lavoro salvati nell'anno in corso. Con l'Accordo è stata individuata, d'intesa con le autorità comunitarie, una modalità di utilizzo combinato delle risorse nazionali e del FSE, al fine di assicurare un'integrazione tra le forme di tutela del reddito e le misure di rafforzamento delle competenze dei lavoratori e lavoratrici coinvolti, in una logica flessibile e personalizzata. Ai fini della attuazione dell'operazione, tutte le Regioni e Province Autonome hanno stipulato accordi con il Governo per la quantificazione delle risorse destinate agli ammortizzatori sociali in deroga per l'annualità 2009. Parallelamente, tutte le amministrazioni hanno concluso intese territoriali con le parti sociali, individuando settori, beneficiari, criteri e modalità per la gestione degli interventi, in collegamento con le politiche attive; inoltre, sono state stipulate convenzioni territoriali con l'INPS volte a regolare la gestione dei flussi finanziari e informativi. Infine, nelle Regioni e Province Autonome sono in corso di adozione i provvedimenti amministrativi volti ad organizzare gli interventi di politica attiva, in raccordo con la rete territoriale dei servizi per il lavoro e la formazione. Si è così messo a punto un progetto integrato, dove al mantenimento dei livelli occupazionali e di standard minimi di reddito si accompagna una vasta azione tesa a migliorare le competenze e quindi l'occupabilità dei lavoratori, rendendo più fluidi e praticabili i processi di ricollocazione o di riconversione.

6.1.1. Lavoro a termine⁶³

Il ricorso al contratto a termine è ora possibile anche nel caso in cui la causale si riferisca all'attività ordinaria del datore di lavoro. La durata massima di 36 mesi nella successione dei rapporti d'impiego con la medesima impresa può prevedere deroghe da parte della contrattazione collettiva. Analogamente, è rinviata alle parti sociali la regolazione del diritto di precedenza delle assunzioni dei lavoratori che hanno svolto in precedenza un lavoro a termine

6.1.2. Apprendistato⁶⁴

Le innovazioni introdotte con il D.L. 112 / 2008 puntano ad agevolare il ricorso delle imprese all'apprendistato con la previsione di un canale "aziendale" finalizzato all'inserimento al lavoro dove l'accento è posto prevalentemente sulla formazione "on the job". Per sfruttare a pieno le potenzialità dell'istituto è stato eliminato il riferimento previsto in precedenza alla durata minima del contratto e sono state rinviate ai contratti collettivi siglati a livello nazionale territoriale e aziendale ovvero agli enti bilaterali le decisioni in ordine ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante.

6.1.3. Lavoro a chiamata

È stata ripristinata la normativa previgente sul lavoro a chiamata o intermittente allo scopo di accrescere l'occupabilità della forza lavoro e sfruttare al meglio le opportunità di lavoro flessibile esistenti.

6.1.4. Lavoro accessorio

Sono state introdotte innovazioni riguardanti il campo di applicazione del lavoro accessorio (settori, tipologie di soggetti interessati in linea con le previsioni dell'art 2 della L 2 del 2009 che fa esplicito riferimento ai lavoratori in cassa integrazione ed ai lavoratori in mobilità e l'individuazione dei concessionari al fine di favorire un pieno decollo dell'istituto (art. 22 del D.L. n. 112/2009 e art. 7 ter del D.L. n. 5/2009). Le sperimentazioni in corso stanno dando risultati positivi sia in termini di nuove opportunità di lavoro create che di emersione dei rapporti di lavoro in precedenza irregolari, con particolare riguardo all'agricoltura: tra agosto 2008 e giugno 2009 l'ammontare degli emolumenti è stato pari a 6,5 milioni di euro a fronte di un gettito contributivo per l'INPS di 1,1 milioni di euro e per

⁶³ Il D.L. 112 convertito nella L 133 del 2008 modifica (art. 21) la disciplina generale dettata dal D. LGS. 368 del 2001.

⁶⁴ Decreto citato art. 23.

l'INAIL di 600.000 euro. Poco meno di 900.000 i tagliandi acquistati nel periodo di cui 827000 incassati da oltre 30.000 lavoratori in larga prevalenza di età superiore ai 60 anni.

6.1.5. Formazione professionale

Il Governo punta a realizzare una migliore corrispondenza degli interventi di formazione professionale alle esigenze del sistema produttivo valorizzando il ruolo delle imprese e sviluppando sinergie con il sistema dell'istruzione. A conclusione dei lavori della Commissione d'indagine sulla formazione il Governo proporrà alle Regioni linee guida per il cambiamento dei criteri di finanziamento e per una nuova strategia che sottolinei la valenza formativa del lavoro, la centralità dell'impresa come luogo di formazione e l'importanza della certificazione delle conoscenze e delle competenze possedute, comunque acquisite dal lavoratore⁶⁵.

Gli apprendimenti in uscita per la scuola dell'obbligo sono definiti in termini di competenze, conoscenze ed abilità in accordo con l'European Qualification Framework (EQF). La formazione professionale regionale si realizza attraverso i percorsi triennali di qualifica che, terminata la fase sperimentale con l'annualità 2008-09 diventeranno percorsi ordinamentali ai fini del conseguimento di una qualifica e per l'assolvimento del diritto-dovere alla formazione.

6.2. *Lotta al sommerso*

L'azione di contrasto del lavoro irregolare resta una priorità del Governo ed è dimostrata dai risultati dell'attività ispettiva. L'obiettivo è quello di migliorare il mix tra prevenzione, azioni di sensibilizzazione, interventi sanzionatori alleggerendo il carico amministrativo delle imprese, premiando i comportamenti virtuosi e semplificando (in questo senso va letto l'abbandono degli indici di congruità). La lotta al sommerso si fa anche con gli strumenti minori come il lavoro accessorio introdotto dal D. Lgs. 276 del 2003. Dall'agosto 2008 al giugno 2009 più di 30.000 lavoratori tra pensionati, giovani al di sotto dei 25 anni, casalinghe e disoccupati, hanno beneficiato dei buoni per prestazioni occasionali ed accessorie. La presenza di una domanda di lavoro non trascurabile e la semplicità d'uso hanno determinato il successo dell'iniziativa.

6.3. *Parificazione dell'età pensionabile per uomini e donne nel pubblico impiego*

L'Italia, con una recente sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2008⁶⁶, è stata condannata per il mancato rispetto degli obblighi previsti dall'art. 141 del trattato istitutivo della C.E., che vieta qualsiasi discriminazione in materia di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, per avere mantenuto in vigore una normativa concernente il trattamento pensionistico di vecchiaia dei pubblici dipendenti, con differenziazione dell'età pensionabile per le lavoratrici (consentendo loro di maturare i relativi requisiti a 60 anni, 5 anni prima degli uomini). Il Parlamento italiano, per adeguarsi alla pronuncia della Corte⁶⁷, ha previsto, dal 1 gennaio 2010, un graduale aumento per le lavoratrici dei requisiti anagrafici per il pensionamento, fino a raggiungere l'età di sessantacinque anni entro il 2018. Si sottolinea che i risparmi che deriveranno dall'attuazione della riforma in tema di pensionamento delle lavoratrici del pubblico impiego, pari a oltre 2,3 miliardi di euro in 10 anni, confluiranno in un Fondo per il finanziamento di interventi dedicati a politiche sociali e familiari. Parte di questi risparmi (circa il 20% in media l'anno) saranno utilizzati per finanziare il Piano Nidi della Pubblica Amministrazione.

⁶⁵ Proseguono i lavori del Tavolo tecnico per la costruzione del Sistema nazionale di standard minimi professionali, di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard formativi. Obiettivo del "Tavolo" è la costruzione del Quadro Nazionale delle Qualifiche (NQF), nell'ambito del quale, entro il 2011, tutte le qualifiche, le attestazioni e i titoli dovranno essere collegate al Quadro europeo (EQF).

⁶⁶ Causa C-46/07 del 13/11/2008

⁶⁷ Legge n.102 del 2009 che ha modificato la legge n.335/1995

6.4. *Invecchiamento attivo e adeguatezza delle pensioni*

Le nuove regole sul cumulo tra redditi da pensione e redditi da lavoro e l'introduzione del libro unico sono finalizzate a semplificare e a rendere più, trasparente il mercato del lavoro. Dal combinato disposto dei due provvedimenti dovrebbero conseguire vantaggi apprezzabili di emersione dei rapporti di lavoro irregolari in più in generale di comportamenti dell'offerta di lavoro.

6.5. *Occupazione femminile, conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di vita*

Il Governo attribuisce grande importanza all'impegno programmatico di Lisbona dell'elevazione del tasso di occupazione femminile⁶⁸. Il Governo intende anche promuovere l'accesso delle donne alle posizioni di più alto livello ed attuare politiche di *welfare* in un'ottica di genere che promuovano la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il raggiungimento di questi obiettivi sarà agevolato dalla presenza di incentivi a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, da strumenti che favoriscono la progressione di carriera, da azioni di contrasto del pay gap e da programmi di microcredito. Il Fondo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'equità e la crescita sostenibile che promuove l'occupazione femminile è stato dotato di 1.5 milioni di euro anno per il triennio 2009-2011 e 1.9 milioni di euro per gli anni successivi. All'inizio del 2009 è stato ricostituito il Comitato per l'imprenditoria femminile, con il compito di indirizzare e programmare le azioni a sostegno dell'imprenditoria femminile⁶⁹.

Il Governo intende sostenere l'accesso ai congedi parentali, introdurre il quoziente familiare come strumento di politica fiscale, attuare il piano per incentivare la domanda e l'offerta di servizi integrati pubblici / privati da parte delle famiglie utilizzando il sistema di voucher come forma semplificata di pagamento dei servizi.

Per quanto riguarda il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ed in particolare l'accesso ai contributi per i datori di lavoro privati che intendano introdurre, sul luogo di lavoro, strumenti per la conciliazione di diverso tipo (flessibilità di orario e dell'organizzazione del lavoro, programmi di reinserimento al lavoro, realizzazione di interventi e di servizi in rete), la L 69 del 18 giugno 2009 ha introdotto modifiche alla legislazione vigente (L 53/2000), nel senso della semplificazione delle procedure di accesso ai fondi e dell'allargamento dei soggetti e delle azioni finanziabili. La nuova disciplina punta a stimolare l'adozione di sistemi innovativi per la valutazione delle prestazioni e dei risultati ed a favorire l'interazione fra i soggetti pubblici e privati, datoriali e sindacali. È negli intendimenti del Ministro per le Pari Opportunità la predisposizione di un Piano nazionale per la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa e la presentazione di un disegno di legge quadro sulla conciliazione tra lavoro e famiglia. Nel futuro Piano nazionale per la conciliazione, volto al finanziamento di interventi a livello nazionale, regionale e locale mirati a sviluppare azioni di sostegno per l'armonizzazione e la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, si intende quindi considerare nuove disposizioni di carattere assistenziale che costituiscano altresì un volano di crescita per l'economia italiana, offrendo un pacchetto di misure in grado di favorire una maggiore flessibilità degli orari e dei tempi di lavoro secondo gli standard europei. Nel quadro dell'obiettivo "indice posti bambino/popolazione del 33%, suggerito dalla strategia di Lisbona, sarà sostenuta la diffusione di una serie di servizi per l'infanzia volti a garantire un aumento degli asili nido aziendali e di posti negli asili nido classici, insieme all'introduzione di figure nuove come la tagesmutter, ovvero la baby-sitter di condominio.

Sul versante del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, si conferma il rilevante impegno previsto dal "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo

⁶⁸ La legge finanziaria per il 2008 (L 244/ 2007) prevede incentivi fiscali per le imprese che assumono donne ma anche la possibilità di finanziare la creazione di nuove imprese femminili e il consolidamento delle piccole e medie imprese femminili situate nelle aree svantaggiate.

⁶⁹ Vale la pena segnalare che il Dipartimento per le Pari Opportunità, insieme con il Ministero dello Sviluppo Economico ed Unioncamere, sta predisponendo il II Rapporto sull'imprenditoria femminile;

del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia” che ha stanziato, nel triennio 2007-2009, oltre 747 milioni di euro⁷⁰

Inoltre la politica italiana per lo sviluppo regionale, attraverso il progetto “Obiettivi di servizio”, incentiva e monitora nelle regioni meridionali l'aumento della percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia, l'aumento della percentuale di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia e l'incremento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata (ADI).

6.6. *Servizi per l'impiego e modello welfare to work*

Il sistema italiano poggia sui servizi per il lavoro pubblici e privati. Sempre più frequentemente le persone alla ricerca di lavoro si avvalgono di entrambi i canali. La flessibilizzazione delle regole del mercato del lavoro unitamente all'introduzione del lavoro interinale (ora “somministrazione”) hanno certamente favorito l'acquisizione di esperienze di lavoro da parte dei giovani e questo elemento emerge chiaramente dai dati evolutivi della disoccupazione. I servizi privati, sfruttando la loro organizzazione a rete, hanno agevolato in molti casi l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro promuovendo la mobilità territoriale anche se emerge un dato d'insieme di minor interesse ad operare in aree caratterizzate da una debolezza strutturale della domanda di lavoro. Con L 2 del 2009 sono state introdotte innovazioni che rafforzano la scelta del modello di welfare to work⁷¹. Il divario nell'erogazione dei servizi nelle diverse aree del paese è contenuto anche se si segnalano forti differenze tra Centro Nord e aree del Mezzogiorno nella stipula dei patti di servizio, in larga parte spiegabili con il divario di opportunità di lavoro nelle due aree (Monitoraggio SPI 2008).

6.7. *Politiche sociali*

Il Libro Bianco presentato il 6 maggio 2009 dal Ministro Sacconi presenta una cornice di “valori e visioni” e indicazioni di metodo. L'universalismo selettivo⁷² sintetizza bene l'esigenza di coniugare efficacia delle politiche e sostenibilità economica per mezzo di tutele articolate⁷³. Il Governo ha dedicato concreta attenzione alle azioni di contrasto della povertà. La L 2 del 2009 contiene misure di sostegno economico a beneficio dei pensionati e dei nuclei familiari a basso reddito. Nel periodo 1° dicembre 2008-30 giugno 2009 oltre 595mila soggetti (di cui 2/3 nel Mezzogiorno) hanno beneficiato del programma “Carta acquisti”. Il 40% dei beneficiari è costituito da bambini sotto i tre anni di età e il restante 60% da anziani oltre i sessantacinque anni anche se la distribuzione per età non è uniforme sul territorio nazionale. Per quanto riguarda il bonus straordinario il beneficio, variabile tra 200 e 1000 euro in relazione alla composizione del nucleo familiare e al reddito (2007 o 2008), è attribuito a tantum ai residenti in Italia.

Il Governo ritiene che un'informazione esauriente e tempestiva sull'offerta e sulla domanda di lavoro insieme al monitoraggio degli interventi sia determinante per l'allestimento e per la manutenzione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali. In questa prospettiva si collocano la direttiva del Ministro all'INPS dell'estate 2008 riguardante la costruzione della banca dati sui percettori di indennità e sussidi, la realizzazione del Casellario degli attivi, la valorizzazione del patrimonio informativo derivato dal sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, le potenzialità dei nuovi archivi INPS, la valorizzazione d'intesa con le Regioni dei dati amministrativi dei servizi dell'impiego ma anche la ridefinizione della mission della Borsa lavoro. L'impegno del Governo è dimostrato da

⁷⁰ Nel complesso, i finanziamenti relativi al Piano nidi consentiranno di creare un'offerta addizionale di 41.000 posti, cui debbono aggiungersi i 24.000 derivanti dall'istituzione delle sezioni primavera. È intenzione del Governo promuovere anche l'introduzione di figure nuove come la tagesmutter, ovvero la baby-sitter di condominio”;

⁷¹ L'articolo 19 comma 10 della L 2 del 2009 afferma il principio di condizionalità delle tutele secondo il quale il lavoratore che rifiuta un'offerta congrua di lavoro o un percorso di riqualificazione professionale perde il diritto al trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale.

⁷² Libro Bianco, pag. 60;

⁷³ Da segnalare la dotazione di 3 Milioni di euro per gli anni 2009 e 2010, di cui alla legge finanziaria 2008, per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a trentasei mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa. Tale finanziamento ha consentito di attuare programmi di sostegno alle famiglie con prole del personale militare e civile del Dicastero.

ultimo.dalla previsione contenuta nell'art. 11 del D.L. 78 del 2009 riguardante l' utilizzo coordinato delle basi informative tra Ministero dell'Economia e Ministero del Lavoro.

6.8. *Salute*

Il Governo punta a qualificare i servizi sanitari e a conseguire un più attento governo della spesa migliorando il controllo della qualità⁷⁴. Il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale passano attraverso l'ottimizzazione e l'implementazione dei Piani di rientro per la compensazione del deficit sanitario, la verifica sull'attuazione dei Piani stessi, nonché la riconsiderazione del ruolo della medicina generale, quale collettore di tutte le risorse ed energie presenti sul territorio.

Particolare importanza assume l'attività di ricerca e innovazione. Proseguirà l'azione tendente ad unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca sanitaria e farmaceutica, nonché alla formazione, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale. Un impegno particolare sarà posto nella ricerca organizzativa per garantire una fruizione dei progressi in medicina a tutti i cittadini.

⁷⁴ Il 25 marzo 2009, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'accordo per la realizzazione degli obiettivi prioritari di Piano per l'anno 2009. L'accordo proroga al 2009 il Piano nazionale di prevenzione, mantenendone inalterati obiettivi e modalità di finanziamento, in vista dell'emanazione del nuovo Piano per il successivo triennio.

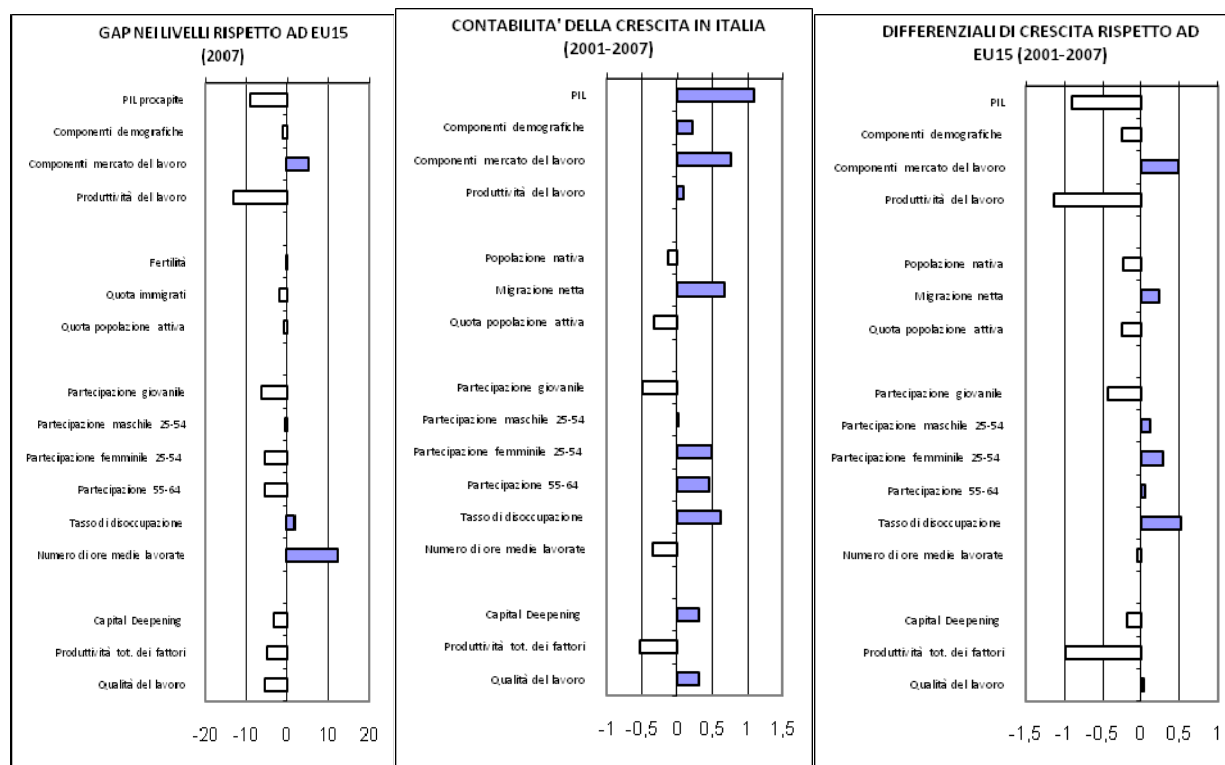
Lisbon Assessment Framework per l'Italia 2001-2007

Durante il periodo 2001-2007, l'Italia ha compiuto sostanziali progressi nel processo di riforma strutturale prescritto dall'Agenda di Lisbona; tuttavia, il tasso di crescita dell'Italia (in termini di PIL) è risultato significativamente più debole rispetto alla media dei Paesi Europei (EU15⁷⁵). Guardando alla contabilità della crescita ed agli indicatori strutturali, è possibile identificare le debolezze che, dal lato dell'offerta, giocano un ruolo essenziale nella performance dell'Italia, evidenziando così potenziali aree di intervento. L'approccio utilizzato si basa sulla metodologia LAF⁷⁶ (Lisbon Assessment Framework), che fornisce una struttura di valutazione delle riforme basata su indicatori strutturali e sintetizza i legami tra le singole componenti della crescita e le politiche di riforma, assicurando la comparabilità tra Paesi membri.

Contabilità della crescita

Come mostrano la Figura 1 e la Tabella 1, nel 2001-2007, l'Italia ha registrato un tasso medio annuo di crescita del PIL di quasi un punto percentuale inferiore alla media europea, attestandosi su un gap di livello di circa 9 punti percentuali a fine periodo.

Figura 1. Prodotto interno lordo, differenziali di crescita e componenti⁷⁷



Fonte: AMECO, con dati forniti principalmente dall' ISTAT.

⁷⁵ I Paesi EU15 sono: Germania, Francia, Italia, Spagna, Olanda, Belgio, Finlandia, Portogallo, Austria, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Svezia, Danimarca e Regno Unito.

⁷⁶ La metodologia è stata sviluppata dal gruppo di lavoro sulla metodologia di Lisbona (LIME) collegato all'EPC (Economic Policy Committee).

⁷⁷ Il riquadro di sinistra mostra il gap dell'Italia, in termini del PIL procapite e delle sue componenti, rispetto ad EU15 nel 2007. Ogni componente del PIL è a sua volta decomposta in sub componenti. L'asse delle ascisse mostra il gap rispetto ad EU15 in termini di punti percentuali. Il riquadro centrale illustra la decomposizione del tasso di crescita assoluto del PIL nelle sue (sub) componenti tra il 2001 ed il 2007. L'asse delle ascisse mostra il rispettivo contributo alla crescita. Anche il riquadro di destra fornisce una decomposizione della crescita del PIL, ma in termini relativi rispetto ad EU15. Quindi l'asse orizzontale indica di quanti punti percentuali ogni (sub) componente ha contribuito alla maggiore/minore crescita rispetto ad EU15.

Tabella 1. Performance relativa delle componenti del PIL rispetto ad EU15⁷⁸

Componenti del PIL	Livello	Tasso di crescita	Contributo assoluto alla crescita annua
Componenti demografiche	-8	-4	0.2
Fertilità / Popolazione Nativa	-9	-10	-0.1
Quota di popolazione straniera / Migrazione Netta	-8	6	0.7
Quota della popolazione in età lavorativa	-5	-10	-0.3
Componenti del mercato del lavoro	6	11	0.8
Partecipazione giovanile	-14	-20	-0.5
Partecipazione maschile 25-54 anni	-15	9	0
Partecipazione femminile 25-54 anni	-20	11	0.5
Partecipazione 55-64 anni	-15	2	0.5
Tasso di disoccupazione	5	18	0.6
Ore medie lavorate	13	-2	-0.3
Produttività del lavoro	-9	-17	0.1
Capital Deepening	-6	-11	0.3
Produttività totale dei fattori	-6	-15	-0.5
Qualità del lavoro (Istruzione iniziale della forza lavoro)	-17	2	0.3
PIL procapite (livello)/PIL (tasso di crescita)	-8	-10	1.1

La debole performance dell'Italia è spiegata quasi esclusivamente dalla produttività del lavoro. In particolare, per la produttività totale dei fattori (la PTF misura un insieme di fattori quali il progresso tecnologico, l'organizzazione, la regolamentazione dei mercati, etc.), è stata rilevata una contrazione annua dello 0.5% tra il 2001 ed il 2007 ed il capital deepening è cresciuto ad un tasso inferiore rispetto alla media EU15, attestandosi sotto il livello medio europeo nel 2007 (probabilmente il lavoro è divenuto un fattore di produzione più economico e flessibile rispetto al capitale). Nonostante dal lato della qualità del lavoro (misurata dal livello iniziale di istruzione della forza lavoro), sia stata registrata una lieve crescita nel periodo sotto esame, essa resta ancora al di sotto del livello medio europeo nel 2007 (probabilmente a causa della specializzazione italiana in prodotti a media e bassa tecnologia).

Inoltre, occorre sottolineare che l'andamento demografico italiano risulta molto sfavorevole in termini di fertilità e popolazione in età lavorativa, con forti conseguenze sul tasso di partecipazione giovanile al mercato del lavoro.

Al contrario, passando ad esaminare le componenti del mercato del lavoro, l'Italia ha superato la media europea sia in termini di lavoratori tra i 25 ed i 54 anni (anche grazie all'immigrazione) sia per la riduzione del tasso di disoccupazione, mentre la partecipazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) è aumentata poco più della media europea; tuttavia, tali progressi sono stati parzialmente neutralizzati dalla contrazione delle ore lavorate, verosimilmente dovuta all'aumento dei lavoratori "atipici" ed alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati (probabili cause della riduzione della PTF a partire dal 2005).

- Valutazione della performance per area di policy

Considerando le aree di policy mercato del lavoro, regolamentazione del mercato dei prodotti e del capitale, innovazione e conoscenza e macroeconomia, ognuna corredata da un set di indicatori quantitativi, la Tabella 2 presenta, per ciascun indicatore, un punteggio (aggregato) in termini di posizione corrente (livello) ed evoluzione (tasso di crescita) rispetto ad EU15: nel periodo 2001-2007, l'Italia ha fatto un progresso sostanziale in termini di riforme, tuttavia esso non è stato sufficiente a raggiungere il livello della media europea.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la maggior parte degli indicatori di policy si collocano nella media. In particolare, tra il 2001 ed il 2007, è stato rilevato un consistente progresso nelle politiche attive per il mercato del lavoro, con indicatori che si posizionano

⁷⁸ La Tabella sintetizza i dati contenuti nei riquadri destro e sinistro della Figura 1, fornendo informazioni sull'importanza relativa delle singole (sub) componenti della crescita. I punteggi sono calcolati come segue: punteggio = 10*(componente - componente media EU15)/deviazione standard EU15. I punteggi sono troncati a -30 e +30 (+/- 3 deviazioni standard) per evitare distorsioni legate ai dati anomali.

una deviazione standard al di sopra della media europea, mentre in termini di livelli l'Italia resta lievemente al di sotto di EU15.

Tale crescita positiva deriva principalmente dalla disoccupazione giovanile e di lungo termine (poiché il miglioramento nella disoccupazione giovanile si accompagna ad un basso tasso di crescita della partecipazione giovanile rilevato nella contabilità della crescita, ne consegue che tale progresso potrebbe dipendere dai cambiamenti del sistema universitario).

Miglioramenti sono ravvisabili anche nel campo della contrattazione salariale e delle politiche salariali (soprattutto grazie alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro), insieme ad un relativo progresso marginale delle politiche per aumentare le ore lavorate (progresso lievemente superiore alla media europea, sebbene con molti indicatori in territorio negativo). Ciò è in linea con la precedente contabilità della crescita in quanto le ore medie lavorate hanno rappresentato un traino per la crescita del PIL tra il 2001 ed il 2007, sia per l'Italia sia per EU15. Al contrario, in termini di livello, le ore medie lavorate hanno dato un sostanziale contributo al PIL procapite rispetto ad EU15, in linea con il punteggio positivo dell'indicatore strutturale in livello.

Passiamo ora in rassegna le aree di policy che hanno subito un deterioramento rispetto alla media europea.

Gli indicatori relativi alle politiche per la redditività del lavoro mostrano una crescita abbastanza modesta, a causa delle trappole della disoccupazione e dell'inattività.

I punteggi relativi alla tutela del lavoro e segmentazione/divisione del mercato del lavoro sono lievemente negativi rispetto ad EU15, sia in livello che in variazione.

Punteggi sostanzialmente negativi vengono riportati anche per il tasso di occupazione e quello di attività delle donne.

Anche per i lavoratori anziani, si registra un basso tasso di partecipazione, analogamente a quanto evidenziato in precedenza mediante la contabilità della crescita.

Gli indicatori relativi alle politiche per l'immigrazione e l'integrazione mostrano risultati negativi in livello ed ancor più in variazione: l'integrazione dei lavoratori immigrati si è fortemente deteriorata tra il 2001 ed il 2007, a tale proposito vale la pena evidenziare che l'indicatore relativo alla proporzione, rispetto al totale degli immigrati, di immigrati con scuola media superiore è negativo.

Tabella 2. Performance in ciascuna policy area a livello aggregato⁷⁹

Policy areas – Punteggi aggregati per l'Italia	Valutazione basata sugli indicatori		Numero di indicatori <-4		Numero di indicatori
	Livello	Tasso di crescita	Livello	Tasso di crescita	
Mercato del Lavoro					
Politiche attive per il mercato del lavoro **	-3	10	3	0	6
Politiche per la redditività del lavoro ***	0	-5	2	7	10
Tassazione del lavoro per stimolare la domanda ***	-4	8	1	0	4
Tutela del lavoro e segmentazione/divisione del mercato **	-5	-3	3	3	5
Politiche per aumentare le ore lavorate ***	13	3	0	1	3
Politiche per il lavoro femminile ***	-3	-1	7	4	12
Politiche per i lavoratori anziani ***	-5	2	6	4	8
Contrattazione salariale e politiche salariali **	0	6	1	0	4
Politiche per l'immigrazione e l'integrazione***	-2	-7	3	3	6
Mobilità del lavoro **	-6	2	2	1	4
Regolamentazione del Mercato dei Prodotti e del Capitale					
Politiche per la concorrenza *	-1	1	1	0	5
Regolamentazione specifica di settore (telecomunicazioni, energia) **	-2	3	4	4	10
Integrazione del mercato – Apertura a commercio e investimenti **	-2	2	2	1	5
Ambiente imprenditoriale e barriere all'imprenditorialità **	-8	3	5	2	8
Dinamicità imprenditoriale – condizioni di start up ***	-11	-5	3	2	4
Mercati finanziari e accesso al credito **	-4	0	8	0	20
Innovazione e Conoscenza					
R&S ed Innovazione ***	-8	9	3	0	4
ICT **	-1	1	2	1	5
Istruzione e formazione permanente ***	-8	2	9	2	11
Macroeconomia					
Orientamento e sostenibilità delle finanze pubbliche ***	-4	-1	2	0	6

Le politiche per la mobilità del lavoro registrano un risultato negativo in livello, ma con un lieve progresso nel periodo considerato; la divisione regionale dell'Italia si riflette sull'indicatore per la dispersione regionale della disoccupazione che, a sua volta fa scendere l'indicatore per la mobilità del lavoro in termini di livello.

Passando al mercato dei prodotti, tutti gli indicatori risultano negativi in termini di livello, tuttavia la maggior parte di essi mostra un modesto progresso relativo, dovuto al fatto che l'Italia ha intrapreso diverse iniziative nell'ambito della liberalizzazione ed apertura dei mercati, nonché nell'ambito della riduzione dei carichi amministrativi; tuttavia, in termini di livello, l'Italia si è posizionata lievemente al di sotto della media europea alla fine del periodo considerato.

Nello specifico, le politiche per la concorrenza si sono evolute in linea con la media europea, presentando una bassa dispersione (a parte rare eccezioni, gli indicatori si posizionano all'interno di una deviazione standard da EU15): in termini di livello, le eccezioni in senso positivo sono relative alla legge sulla concorrenza ed agli indicatori di policy, mentre quelle in senso negativo fanno riferimento all'impatto medio della regolamentazione nei settori non manifatturieri, al livello dei prezzi per i consumi finali delle

⁷⁹ Per ciascuna area di policy viene indicata la qualità statistica complessiva ed il grado di copertura degli indicatori: *** indica ampia copertura, **media copertura e * copertura limitata. Il punteggio relativo a ciascuna policy area è la media ponderata dei valori degli indicatori. I punteggi per i singoli indicatori sono calcolati come segue: punteggio = 10 * (indicatore-mediaEU15)/ deviazione standard EU15. I risultati indicano i livelli per l'ultimo anno disponibile ed il progresso (tasso di variazione). Conseguentemente, un punteggio pari a 10 significa che il valore del relativo indicatore è una deviazione standard sopra la media EU-15. L'area policy viene considerata insoddisfacente se il punteggio aggregato è al di sotto di -4. La tabella indica anche il numero di indicatori insoddisfacenti (con punteggio minore di -4) sia in termini di livello che di crescita, sia il loro numero complessivo per area di policy.

famiglie ed al livello medio del mark-up per il totale dell'industria (il cui indicatore è fortemente negativo).

La regolamentazione specifica di settore mostra risultati lievemente negativi in termini di livello, ma miglioramenti in termini di variazione; tuttavia l'indicatore viene fortemente penalizzato dal prezzo delle telecomunicazioni e dell'elettricità (principalmente legati ad un alto costo di produzione e non ad un problema di concorrenza).

In merito all'integrazione del mercato – apertura a commercio ed investimenti, gli indicatori si presentano in linea con la media europea, a parte le seguenti eccezioni negative (in livello): 1) commercio di frontiera, tempi e costi per l'importazione (probabilmente legato più alla struttura geografica e logistica dell'Italia che a problemi di apertura al commercio ed agli investimenti); 2) numero di indagini per violazioni delle regole del mercato interno (ma si rilevano miglioramenti); 3) performance delle esportazioni.

L'ambiente imprenditoriale riporta qualche progresso, ma rimane sotto EU15 nel 2007; esso è fortemente influenzato dagli indicatori relativi alla gestione delle licenze ed al rispetto/attuazione dei contratti (in media due deviazioni standard sotto EU15, in parte a causa delle inefficienze del sistema giudiziario e della P.A.), tuttavia molti di questi indicatori mostrano miglioramenti.

Gli indicatori relativi alla dinamicità imprenditoriale ed alle condizioni di start up sono anch'essi fortemente negativi in livello, specialmente per quanto riguarda il costo di inizio e fine di un'attività, tuttavia anche in questo caso si rilevano miglioramenti, ad eccezione del tempo necessario alla chiusura di un'attività. L'indicatore riguardante il mercato finanziario e l'accesso al finanziamento risulta lievemente negativo in livello e piatto in variazione, mentre i sottoindicatori per il diritto al credito e l'accesso ai servizi finanziari, risultano fortemente negativi in livello.

Nell'ambito dell'area innovazione e conoscenza, R&S ha mostrato un significativo progresso nel periodo 2001-2007, sebbene non sufficiente a colmare lo scarto con la media europea (infatti anche in termini di produttività, tali progressi non hanno prodotto gli effetti desiderati); ne consegue che tale area rimane una “*key challenge*” per l'Italia.

Anche l'istruzione e la formazione professionale rappresentano aree critiche: in questi ambiti il miglioramento è stato esiguo (esigua la spesa pubblica e privata, rispetto al PIL, per l'istruzione e bassa la percentuale di lavoratori con diploma di scuola media superiore) e non ha prodotto effetti significativi sui livelli iniziali.

In ICT il punteggio si attesta sulla media europea, sia in termini di livello sia di variazione. Nello specifico, l'indicatore delle lauree in scienza e tecnologia (in termini di percentuale rispetto alla popolazione) risulta inferiore alla media europea, sebbene si noti un significativo progresso. Il venture capital non è ancora sviluppato, la quota delle esportazioni in high-tech sul totale è inferiore ad EU15; la spesa in ICT risulta piuttosto bassa, così come gli accessi internet delle famiglie, il commercio elettronico e l'amministrazione digitale. Tuttavia, ancora una volta, per la maggior parte dei precedenti indicatori il progresso fatto è sostanziale.