

XVI legislatura

**Documento di economia
e finanza 2012 - Aspetti
di interesse per la
7^a Commissione**

Edizione provvisoria

aprile 2012
n. 349



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia _2451

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Documento di economia
e finanza 2012 - Aspetti
di interesse per la
7^a Commissione**

Edizione provvisoria

aprile 2012
n. 349

a cura di: A. Sanso'

INDICE

1. L'ADEGUAMENTO DEL SISTEMA DELLE DECISIONI DI BILANCIO ALLA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E LA NUOVA ARTICOLAZIONE DEL CICLO DI BILANCIO	7
2. LA STRUTTURA DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA.....	9
Quadro programmatico	10
Il rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica	12
3. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA – QUADRO DI SINTESI DEL CONTENUTO E ASPETTI DI INTERESSE DELLA 7 ^A COMMISSIONE	14
3.1. Introduzione.....	15
3.2. Scenario macroeconomico e strutturale	15
3.3. Un anno di riforme	18
3.4. Uscire dalla crisi: l'Agenda per la crescita	23
3.5. Allegati	25
3.5.1. <i>Griglia delle misure legislative adottate in ambito nazionale</i>	26
3.5.2. <i>Le misure regionali per il PNR</i>	27
3.5.3. <i>Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra</i>	27
3.5.4. <i>Linee guida Allegato infrastrutture 2013-2015</i>	27
3.6. Tavole e figure.....	28

1. L'ADEGUAMENTO DEL SISTEMA DELLE DECISIONI DI BILANCIO ALLA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E LA NUOVA ARTICOLAZIONE DEL CICLO DI BILANCIO

Con la legge 7 aprile 2011, n. 39¹, sono state apportate talune modifiche alla legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), volte, in via generale, ad assicurare la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea².

Le modifiche apportate alla legge di contabilità, allineandosi con il nuovo calendario stabilito in sede europea³, anticipano alla prima parte dell'anno

¹ Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

² Il nuovo sistema di *governance economica* dell'UE, delineato in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020), è articolato in una serie di iniziative, legislative e non legislative, assunte dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri e riconducibili a sei assi di intervento:

- 1) un meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali - c.d. "semestre europeo" -, che è già stato avviato, per la prima volta, nel 2011;
- 2) una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita;
- 3) l'introduzione, mediante appositi regolamenti, di una sorveglianza sugli squilibri macroeconomici che include anch'essa meccanismi di allerta e di sanzione;
- 4) l'introduzione di requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio;
- 5) l'istituzione di un meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro;
- 6) il patto "Europlus", che impegna gli Stati membri dell'area euro e alcuni altri Stati aderenti a porre in essere ulteriori interventi in materia di politica economica.

La riforma della *governance* economica europea, iniziata nel 2010 con il cosiddetto *six-pack* è proseguita nel marzo 2012 con la conclusione del cosiddetto *Fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria) e del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), attualmente aperti alla ratifica. Completano il nuovo assetto della *governance* economica in via di definizione in sede europea due proposte di regolamento della Commissione, note come *two-pack*, che la Commissione intenderebbe adottare entro l'estate 2012, miranti a dettare regole più stringenti per gli Stati che rischiano di trovarsi in difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro e disposizioni comuni (persino un calendario comune) per la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi.

³ Il ciclo di procedure volte ad assicurare un coordinamento *ex-ante* delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'UE, previsto dal Semestre europeo, si articola nelle seguenti fasi:

- *gennaio*: presentazione da parte della Commissione dell'Analisi annuale della crescita;
- *febbraio/marzo*: il Consiglio europeo stabilisce le priorità di politica economica e di bilancio a livello UE e per gli Stati membri;
- *metà aprile*: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) e i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- *inizio giugno*: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati;
- *giugno*: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

l'intero processo di programmazione nazionale, fissando al 10 aprile la data di presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del Documento di economia e finanza (DEF).

La presentazione, nella prima metà del mese di aprile, del DEF – che costituisce il principale strumento di programmazione economica e finanziaria – consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma. Quest'ultimo documento potrà, inoltre, tener conto delle indicazioni fornite nell'Analisi annuale della crescita predisposta all'inizio di ciascun anno dalla Commissione europea.

Entro il 30 giugno di ciascun anno il DEF è integrato da un apposito allegato – che il Ministro dell'economia è tenuto a trasmettere alle Camere - in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

LEGGE n. 196/2009 (come modificata dalla legge n. 39/11)
Documento di economia e finanza (DEF) (entro il 10 aprile)
Allegato al DEF sul monitoraggio degli effetti delle manovre adottate anche in corso d'anno (entro il 30 giugno)
Disegno di legge di assestamento (entro il 30 giugno)
Nota di aggiornamento del DEF (entro il 20 settembre)
Disegno di legge di stabilità (entro il 15 ottobre)
Disegno di legge del bilancio dello Stato (entro il 15 ottobre)
Disegni di legge collegati (entro gennaio)

Nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

2. LA STRUTTURA DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

A seguito delle modifiche introdotte alla disciplina di bilancio, il DEF diviene il principale strumento della programmazione economico-finanziaria, che ricomprende lo schema del Programma di stabilità e lo schema del Programma nazionale di riforma, documenti, questi ultimi, che dovranno essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.

I contenuti specifici del Documento sono articolati in tre sezioni.

La **prima sezione** espone lo schema del **Programma di stabilità**, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

In tale ambito, nel confermare il principio, già introdotto dalla legge n.196/09, della programmazione triennale delle risorse, si prevede che l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per i sottosettori del conto della PA - relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale - sia accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi; la sezione deve, inoltre, contenere le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità, nonché le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario.

La **seconda sezione** contiene **analisi e tendenze della finanza pubblica**. In questa sezione è previsto che siano individuate regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa.

La sezione reca, tra l'altro, un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo, le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio. All'interno della sezione deve inoltre essere dato conto anche delle risorse

destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

In allegato alla sezione è riportata una nota metodologica che espone analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

Quadro programmatico

Si rileva, in primo luogo, che il Documento in esame prevede, nell'ambito del quadro programmatico (esposto nella prima sezione, recante il *Programma di stabilità dell'Italia*, e nella seconda sezione, *Analisi e tendenze della finanza pubblica*): una riduzione (in termini reali) del PIL pari all'1,2% nel 2012 ed un successivo incremento pari allo 0,5% nel 2013, all'1,0% nel 2014 e all'1,2% nel 2015; un valore del tasso di disoccupazione pari al 9,3% per il 2012, al 9,2% per il 2013, all'8,9% per il 2014 e all'8,6% per il 2015; un tasso di occupazione pari al 56,7% nel 2012, al 56,9% nel 2013, al 57,3% nel 2014 e al 57,6% nel 2015; un tasso di inflazione programmata pari all'1,5% per ciascuno degli anni 2012-2015; il conseguimento dell'obiettivo di ricondurre l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni al di sotto del 3 per cento del PIL entro il 2012 (il tasso previsto è pari all'1,7% per il 2012, allo 0,5% per il 2013 e allo 0,1% per il 2014, mentre per il 2015 si prevede un pareggio di bilancio, cioè un tasso pari a zero).

La **terza sezione** reca, infine, lo schema del **Programma nazionale di riforma (PNR)**, recante gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per tale Programma.

Il PNR, che costituisce la più rilevante novità del DEF, è un documento strategico che, in coerenza con il Programma di stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova "Strategia Europa 2020"⁴.

⁴ L'obiettivo principale del semestre europeo è quello di assicurare l'effettiva attuazione dei cinque obiettivi principali della *Strategia Europa 2020* per la crescita e l'occupazione:

1. portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
2. migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore;
3. ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
4. migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Consiglio europeo ha ribadito la competenza degli Stati membri a definire e attuare obiettivi quantitativi nel settore dell'istruzione;

In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

In allegato al DEF – ovvero alla Nota di aggiornamento del medesimo - sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentarsi alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno. Ciascun disegno di legge reca disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle amministrazioni, e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia.

Al DEF devono, infine, essere **allegati**, sulla base della nuova legge di contabilità, una serie di documenti, recanti:

- a) un'unica relazione di sintesi sugli **interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate**, nell'ambito della quale il Ministro dello sviluppo economico è tenuto a evidenziare il contributo dei fondi nazionali addizionali e i risultati conseguiti, con particolare riguardo alla coesione sociale, alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi⁵;
- b) il **Programma delle infrastrutture strategiche** previsto dalla legge obiettivo, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente, predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (*si veda l'allegato alla sezione III*);
- c) un documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente, relativo allo **stato di attuazione** degli impegni per la **riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi (*si veda l'allegato alla sezione III*);
- d) un documento recante l'esposizione, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, delle **risorse del bilancio dello Stato**

5. promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

⁵ Si segnala che, alla data di ultimazione del presente dossier, tale relazione non risulta presentata. E' invece allegata al DEF 2012 una relazione sull'applicazione delle misure di cui alla legge finanziaria 2008, art. 2, commi 569-574.

destinate alle singole regioni, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali e alle province autonome di Trento e di Bolzano (*si veda l'allegato alla sezione II*);

- e) uno specifico **rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica** (*si veda l'allegato alla sezione II e il box che segue*).

Il rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica

All'interno dell'allegato si segnala la parte terza che dà conto delle attività poste in essere a seguito dell'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Questa attività, ai sensi della legge n. 196 del 2009, deve realizzarsi attraverso la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni centrali dello Stato. Detta collaborazione trova attuazione nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa.

Per quanto riguarda il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del MIUR, nel corso del 2011, le attività si sono concentrate sui seguenti temi:

- raccolta e misurazione di indicatori di risultato e di fabbisogno di intervento per i programmi di spesa del Ministero: sono stati individuati e quantificati circa 200 indicatori significativi sull'attività dell'amministrazione, la domanda di servizi e la quantità e qualità di offerta realizzata;
- analisi della spesa delle strutture periferiche del Ministero: è stato istituito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare l'andamento delle spese sostenute dagli Uffici scolastici regionali (USR) al fine di individuare le motivazioni di spesa rispetto alle attività svolte;
- problematiche attinenti al finanziamento e al funzionamento delle istituzioni scolastiche: permangono criticità nella programmazione finanziaria e nella gestione delle risorse destinate al funzionamento ordinario delle scuole. Negli ultimi anni, stabilmente, circa il 40 per cento delle scuole si trova a fine anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi. Inoltre, un forte accumulo di residui attivi riferibili anche a esercizi lontani (precedenti al 2006) nuoce a una corretta programmazione delle risorse. Sulla base dei dati della rilevazione *ad hoc* effettuata dai revisori scolastici della RGS a metà 2011, i residui attivi non riscossi alla fine di marzo 2011 ammontavano a circa 1,4 mld di euro, attribuibili in larga quota a supplenze brevi. Alla stessa data l'ammontare da finanziare per impegni già presi (residui passivi) era pari a circa 1 mld di euro, prevalentemente concentrati nelle categorie relative all'acquisto di servizi di pulizia, al pagamento di contributi assistenziali e previdenziali ed oneri fiscali;
- accumulo di residui perenti per la ricerca e tempistica delle riassegnazioni:

la riduzione dei tempi di conservazione dei residui in bilancio ha avuto effetti di incremento dei residui perenti per gli interventi nel campo della ricerca, che al 31.12.2010 rappresentavano oltre 2 mld di euro. È stata, inoltre, predisposta una rassegna degli interventi per la ricerca di base e per la ricerca applicata e un'analisi della tempistica dei decreti di rassegnazione.

In riferimento al Nucleo di analisi e valutazione della spesa del MBAC, nel corso del 2011, le attività si sono concentrate sui seguenti temi:

- avvio dell'analisi relativa alla definizione di indicatori: si evidenzia che nel caso del MBAC l'attribuzione di indicatori di risultato ai singoli programmi di spesa costituisce un'operazione di difficile realizzazione a causa di una specificità della struttura del bilancio dell'amministrazione che, sulla base del Regolamento di organizzazione, attribuisce la maggior parte delle risorse in conto capitale ad una sola Direzione generale, mentre la responsabilità di coordinamento, regolamentazione e controllo ricade sulle diverse Direzioni a seconda del settore di appartenenza delle singole strutture periferiche. Le attività del Nucleo nei prossimi mesi saranno dedicate all'individuazione di una soluzione metodologica che riesca a ovviare a tale anomalia;
- analisi dei debiti pregressi: il Nucleo procederà a un'analisi delle tipologie di debiti più ricorrenti per la categoria economica dei consumi intermedi, verificando la possibilità di prevedere un adeguamento degli stanziamenti o proponendo operazioni di razionalizzazione della spesa stessa. Si evidenzia inoltre che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevede all'art. 31 che il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali il cui proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sia un privato debbano essere autorizzati dal Ministero e che in sede di autorizzazione, il soprintendente si possa pronunciare, a richiesta dell'interessato, sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali certificando eventualmente il carattere necessario dell'intervento stesso ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge. Una volta avvenuta la concessione del contributo lo Stato diviene debitore verso il soggetto privato. Il capitolo di spesa destinato a tale scopo presenta da molti anni stanziamenti insufficienti rispetto alle richieste pervenute ed autorizzate. Annualmente gli sfondamenti annuali potrebbero essere arginati con l'introduzione di una modifica normativa al codice dei beni culturali prevedendo tetti di spesa annuali, più volte proposta dall'amministrazione, ma non ancora accolta in sede parlamentare;
- rispetto alla rete periferica del Ministero risultano prontamente disponibili dal sistema informativo dell'amministrazione e pubblicati sul sito istituzionale informazioni statistiche sugli Archivi di Stato, le Biblioteche nazionali e le Sovrintendenze archivistiche. Il Ministero sta realizzando un nuovo strumento gestionale che consentirà di rilevare a fine anno i costi

delle singole strutture in maniera integrata con il sistema di controllo di gestione del Ministero. Relativamente al resto delle strutture periferiche, costituite dalle altre sovrintendenze che rappresentano gran parte della rete periferica del Ministero e sono presenti capillarmente sull'intero territorio nazionale, sarà necessario un impegno particolare dell'amministrazione. Nei prossimi mesi si intende quindi procedere alla costruzione di un database per le tipologie di strutture periferiche per cui sia già disponibile un'idonea quantità di informazioni, per poi avviare analisi statistiche di natura descrittiva.

3. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA – QUADRO DI SINTESI DEL CONTENUTO E ASPETTI DI INTERESSE DELLA 7^A COMMISSIONE

Il PNR illustra gli obiettivi e le azioni di riforma tra loro integrate considerate necessarie per eliminare gli squilibri macroeconomici, potenziare la competitività del Paese, stimolare la concorrenza nel mercato dei prodotti e migliorare le condizioni del mercato del lavoro, nel quadro di una rafforzata sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nella premessa "Italia 2020: rigore, crescita ed equità" si afferma che contano prezzi, salari e costi, ma si ribadisce che è importante anche il capitale umano e sociale di cui dispone un sistema nazionale: "La crescita, in senso ampio, dipende anche dalla capacità, dal talento, dalla propensione all'innovazione dei suoi ricercatori, dei lavoratori, delle imprese. Innovazione, competenze diffuse nella forza lavoro, ricerca sono *assets* fondamentali per permettere alle imprese di spostarsi verso settori ad alta intensità tecnologica o su nuovi mercati come quelli offerti dalla *green economy* o dall'economia digitale. L'Italia dispone di punti di forza significativi, di esempi di eccellenza nella ricerca, un sistema educativo di qualità, di imprese che operano alla frontiera tecnologica. Ma guardando la situazione dall'angolo offerto dalla Strategia Europa 2020, il nostro Paese investe ancora troppo poco in ricerca, ha un numero insufficiente di brevetti e perde troppi talenti per l'alto numero di giovani che emigrano all'estero".

Inoltre ci si sofferma sugli sforzi di riforma che il Paese ha compiuto negli ultimi mesi. I provvedimenti cosiddetti 'Salva Italia', 'Cresci Italia', 'Semplifica Italia' e il 'Piano di Azione Coesione' hanno cominciato ad aggredire debolezze strutturali e dato una risposta convincente alle sollecitazioni che venivano dalle istituzioni europee e internazionali. Le analisi del PNR dimostrano che le misure di liberalizzazione e di semplificazione porteranno un effetto cumulato sulla crescita di 2,4 punti percentuali del PIL nel 2020. L'Italia ha messo in sicurezza i conti pubblici e avrà nel 2013 un avanzo primario pari al 4,9 per cento. Il debito è stato posto su un sentiero di riduzione progressiva e durevole.

La premessa anticipa che un'agenda delle cose da fare è presentata nell'ultimo capitolo del Programma Nazionale di Riforma: tra le varie azioni concrete previste sono presenti investimenti sul valore dell'istruzione e dell'innovazione e nell'agenda digitale.

In relazione alle riforme si ribadisce che saranno adottati interventi per migliorare l'efficacia dell'istruzione, per rafforzare la cura dell'infanzia e per promuovere le opportunità dei giovani.

3.1. Introduzione

Il Programma nazionale di riforma 2012 ha una duplice veste. Da un lato serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo l'approvazione del PNR dello scorso anno, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e l'impatto atteso. Dall'altro presenta un'agenda di interventi previsti per il prossimo anno, delineando così il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020. Esso riflette dunque, anche nella struttura, questo sforzo di sintesi e di proiezione nel medio e lungo periodo.

3.2. Scenario macroeconomico e strutturale

Il secondo capitolo del Rapporto è dedicato all'analisi delle criticità e dei fattori che da tempo ostacolano la crescita e la competitività del Paese. Ne emerge un quadro che identifica una serie di debolezze di fondo del sistema economico nazionale e segnala nella progressiva riduzione della produttività totale una delle principali ragioni della bassa crescita italiana.

Per quanto di interesse della Commissione, il **paragrafo II.2** (CRESCITA E COMPETITIVITA' IN EUROPA E IN ITALIA) evidenzia che, nelle *performance* relative delle componenti del PIL, un fattore importante è il basso livello della 'qualità del lavoro' (in questo esercizio misurata dal livello iniziale di istruzione della forza lavoro, *si veda la tavola II.2*).

Riguardo all'analisi riferita alle aree di *policy*, l'Italia si posiziona generalmente, in termini di livelli, in linea con la media europea. Nel campo dell'innovazione e conoscenza, gli indicatori recano per il settore "R&S e innovazione" un livello pari a -7 per l'ultimo anno disponibile e nessun progresso realizzato (variazione 0); nel settore "Istruzione e formazione permanente" un livello pari a -2 e una variazione pari a -14⁶ (*si veda la tavola II.3*). Il settore delle politiche rivolte all'innovazione mostra quindi una posizione di svantaggio per l'area della R&S; nell'area dell'istruzione e della formazione permanente, invece, si registra una posizione non distante dalla

⁶ La politica è considerata *underperforming* se il punteggio aggregato è inferiore a -4.

media europea. Tuttavia, mentre per la R&S non si registrano miglioramenti, per l'istruzione si registra, invece, una *performance* negativa.

Il **paragrafo II.3** (I FATTORI CHE FRENANO LO SVILUPPO IN ITALIA) reca una parte relativa a ricerca, sviluppo e innovazione, da cui emerge che i principali indicatori relativi alla ricerca e all'innovazione evidenziano una notevole distanza dai risultati raggiunti in media dai Paesi UE15. Emerge, in particolare, la notevole differenza del numero di brevetti per milioni di abitanti. Meno elevato è il differenziale relativo alla spesa in ricerca, nonché al numero di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici sul totale delle PMI. Da un confronto internazionale emerge come la composizione degli investimenti in R&S in Italia sia tuttora caratterizzata da una più bassa quota di spesa realizzata dalle imprese. Probabilmente, una delle cause principali di questi risultati risiede nella struttura dimensionale del sistema produttivo italiano, che rende difficoltoso il raggiungimento dell'obiettivo del 3 per cento di spesa in R&S in rapporto al PIL enunciato nella Strategia Europa 2020. Il tessuto produttivo italiano conta un numero d'impresе innovatrici solo di poco inferiore a quello dei Paesi dell'Europa continentale, ma esse svolgono un'attività innovativa che richiede un minor impegno organizzativo e finanziario.

Un fattore altrettanto importante è il livello di formazione della forza lavoro, al momento ancora troppo basso. In generale, il capitale umano, misurabile per il numero di anni di studio, influisce fortemente sulla produttività, ma il livello italiano dei risultati scolastici resta comparativamente basso, con significative variazioni regionali nei livelli raggiunti dagli studenti. La percentuale di laureati italiani nella forza lavoro è inferiore a quella di Germania, Francia, Regno Unito e Spagna con ricadute negative sull'attività e la spesa in R&S svolta dalle imprese.

Per quanto attiene ai giovani e al mercato del lavoro, si sottolinea il numero di giovani esclusi dal circuito formazione-lavoro: la quota di persone tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione (*Neet: Not in education, employment or training*) è ancora in aumento ed è significativamente superiore alla media europea. Nel 2010 i giovani in questa condizione sono circa 2,1 milioni, il 22,1 per cento della popolazione corrispondente, con una crescita del 17,8 per cento rispetto al 2008.

Inoltre, si è registrato negli ultimi anni un preoccupante calo delle immatricolazioni universitarie, benché la quota dei laureati sul totale della popolazione sia tra le più basse delle economie avanzate. Il rapporto tra istruzione universitaria e mercato del lavoro è peraltro controverso: il sistema universitario è spesso accusato di preparare studenti poco adatti a entrare nel mondo del lavoro, mentre le imprese sono accusate di non essere in grado di valorizzare le competenze acquisite nelle università, anche dal punto di vista retributivo. Più in generale, occorre anche ricordare come il facile accesso ai

contratti a tempo determinato e al lavoro a progetto riduce gli incentivi delle imprese alla formazione aziendale dei giovani, con il risultato di uno scarso accrescimento del capitale umano individuale e collettivo e di un modesto incremento della produttività del lavoro.

In merito ai divari regionali in alcuni servizi pubblici, il Mezzogiorno presenta ritardi, rispetto ai valori medi dell'intero Paese, nei livelli di offerta e nella qualità di servizi collettivi fondamentali come i servizi per l'infanzia, l'istruzione, in termini di competenze chiave degli studenti e abbandoni scolastici. In alcuni ambiti, si sono registrati miglioramenti, sebbene rimanga ampia la distanza con il resto del Paese: dal 2006 al 2009 la quota di studenti con scarse competenze in lettura si è ridotta dal 35 al 27,5 per cento, mentre quella degli studenti con scarse competenze in matematica è passata dal 47,5 al 33,5 per cento; gli abbandoni scolastici sono diminuiti al Sud dal 25,5 al 22,3 per cento nel periodo 2006-2010; per i servizi di cura dei bambini si è osservata una dinamica positiva. In altri ambiti fondamentali, quali ricerca e innovazione e reti digitali, non si sono ancora visti segnali di cambiamento. In relazione al *digital divide*, si registra che il 41,7 per cento delle famiglie italiane non possiede l'accesso a Internet perché non ha le competenze per utilizzarlo (fonte ISTAT 2011). Solo il 26,3 per cento degli utenti Internet ha acquistato prodotti e servizi *online* nel 2011 contro il 40,4 per cento della media UE 27. Un divario soprattutto generazionale, data l'età media della nostra popolazione, poiché il 93 per cento dei ragazzi usa Internet quotidianamente. Sul versante istruzione, l'Italia ha infatti attivato un vasto e innovativo piano di trasformazione degli ambienti di apprendimento attraverso l'utilizzo dei linguaggi digitali.

Il paragrafo II.4 (ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI), nella parte relativa alle "Azioni correttive degli squilibri macroeconomici evidenziati dall'*Alert Mechanism Report*", sottolinea come le azioni intraprese dall'Italia per aumentare la competitività delle imprese esportatrici investono un'ampia gamma di aree d'intervento, tra cui la formazione e l'istruzione con la riforma universitaria, il miglioramento della sua gestione (con il decreto 'Semplifica Italia') e la promozione del *life-long learning* attraverso l'uso dei Fondi interprofessionali.

Il paragrafo II.5 (QUANTO VALGONO LE RIFORME? UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO MACROECONOMICO), nella parte relativa all'impatto finanziario delle principali riforme del PNR, segnala che si è istituito in via sperimentale un credito d'imposta a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca in università o in enti pubblici di ricerca e altre collaborazioni in materia di R&S, per il quale si è autorizzata la spesa di 55 milioni per il 2011 e di 429 milioni per il triennio 2012-2014. Nel corso di conversione del decreto 'Semplifica Italia' è stata poi prevista l'istituzione della Scuola sperimentale di dottorato internazionale 'Gran Sasso Science

Institute', per la quale si è autorizzata una spesa di 24 milioni nel biennio 2013-2014⁷.

Nella sezione "Impatto macroeconomico dei decreti 'Liberalizzazioni' e 'Semplificazioni'", si precisa che le misure di liberalizzazione e semplificazione, recentemente adottate sono state oggetto di una specifica analisi di impatto macroeconomico. A fini analitici il complesso di queste misure può essere aggregato in tre grandi macro-aree omogenee, ciascuna delle quali descrive una specifica zona di intervento (*si veda la tav. II.11 dove un codice specifico, ID, è assegnato a ogni singolo intervento con riferimento alla misura riportata nella griglia allegata al PNR*). Tra le misure volte a favorire la concorrenza si segnala la sponsorizzazione per il restauro dei beni culturali (art. 21 del DL 5/2012), mentre tra quelle volte alla riduzione degli oneri amministrativi si segnalano quelle relative ai beni culturali recate dagli artt. 42-44 del medesimo DL.

3.3. Un anno di riforme

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

Il **paragrafo III.1** (MISURE NAZIONALI DI RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA), sezione "Il consolidamento dei conti pubblici" (*Bottleneck* n. 1 – Consolidamento fiscale e debito pubblico), precisa che dal lato del contenimento della spesa si è intervenuto in modo strutturale anche con la razionalizzazione delle spese per l'istruzione (Art.19 del D.L. n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011).

Nella sezione "Mercato del lavoro" (*Bottleneck* N. 3 – Accrescere il tasso di occupazione, inclusi donne e giovani), si ricorda che per sostenere l'occupazione giovanile, l'articolo 22 della Legge di stabilità 2012 ha potenziato il contratto di apprendistato, ed è inoltre stato varato a ottobre 2011 il Testo unico sull'apprendistato.

In merito al miglioramento della qualità della forza lavoro, sono stati perfezionati i meccanismi di funzionamento dei 'Fondi interprofessionali per la formazione continua'⁸ e sono stati previsti i 'tirocini formativi e di

⁷ Altri 12 milioni sono destinati alla Scuola anche nel 2015.

⁸ Art.11 del D.L. n. 138/2011, convertito nella L. n. 148 del 14 settembre 2011, e circolari del Ministero del lavoro n. 24 del 12 settembre 2011 e interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, università e ricerca del 4 agosto 2011.

orientamento non curricolari⁹, per i quali sono stati stabiliti i livelli essenziali di tutela. Il campo d'intervento¹⁰ è stato esteso agli apprendisti e ai collaboratori coordinati e continuativi, per migliorare la qualificazione professionale di queste tipologie di lavoratori.

Per quanto la semplificazione amministrativa non sia stata oggetto di una raccomandazione specifica nel 2011, essa costituisce un collo di bottiglia per l'Italia, che ha pertanto rafforzato le azioni dirette alla semplificazione amministrativa e alla ricerca di una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione nei confronti sia delle imprese che dei cittadini. Nella sezione "Semplificazioni amministrative per le imprese e i cittadini", la tavola III.1 (COSTO DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI DELLE PMI PER AREA DI REGOLAMENTAZIONE E RIDUZIONI STIMATE A REGIME), reca una voce relativa al paesaggio e ai beni culturali che stima una riduzione di costi amministrativi annui pari a 0,62 mld di euro e una riduzione di oneri pari a 0,17 mld di euro per il piano di riduzione e il regolamento relativo agli interventi di lieve entità.

Con il decreto 'Semplifica Italia' (DL n. 5/2012) è stato inoltre introdotto un articolato pacchetto di interventi volto ad alleggerire il carico degli oneri burocratici gravanti sui cittadini e sulle imprese e a stimolare lo sviluppo di alcuni settori strategici. Tra i vari interventi si ricordano le disposizioni per favorire la crescita economica in tema di agenda digitale, di innovazione tecnologica, di pubblica istruzione e di università, e quelle relative alla semplificazione in materia di verifica dell'interesse culturale nell'ambito delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Nella sezione "Ricerca, sviluppo, innovazione" (*Bottleneck* n. 5 – Innovazione e ricerca), si dà conto di una raccomandazione¹¹ specifica rivolta all'Italia dall'Unione europea nel giugno 2011 sulla necessità di accrescere la propensione all'innovazione e alla ricerca del sistema produttivo italiano. L'azione in tale campo si è sviluppata su più direttrici:

1. accrescimento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, facilitando l'attività dei giovani ricercatori e promuovendo la collaborazione tra università e imprese. Sul versante dei finanziamenti per la ricerca universitaria, i progetti finanziabili dovranno avere come priorità gli obiettivi comunitari ed essere di una certa entità; inoltre, vi dovrà essere preventiva selezione da parte dell'ateneo di appartenenza. Una quota pari al 10 per cento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) è stata destinata a interventi in favore di giovani ricercatori al di sotto dei 40 anni di età e il MIUR ha stanziato più di 1,6 miliardi per enti e istituzioni di ricerca;

⁹ Art. 22, co. 4, L. n. 183/2011.

¹⁰ Art 10 del D.L. n.138/2011, convertito nella L. n. 148/2011.

¹¹ Raccomandazione del Consiglio: 'Migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il venture capital e sostenendo sistemi di appalto innovativi'.

2. relativamente alla spesa privata per la ricerca, l'obiettivo di fondo è favorire un cambiamento strutturale dell'industria italiana in termini di innalzamento della dimensione e riconfigurazione del portafoglio di specializzazione verso settori a elevata intensità di ricerca e innovazione. I provvedimenti in corso di attuazione sono: l'aiuto alla crescita economica (ACE); il progetto nazionale *Smart Communities*; il programma di potenziamento dei distretti tecnologici e la creazione di nuovi distretti nelle Regioni della convergenza e in quelle del Centro-Nord; il bando per la ricerca industriale nelle Regioni Centro-Nord; il programma nazionale di *procurement* pre-commerciale mirato a stimolare l'innovazione agendo sulla leva della domanda;
3. utilizzazione dei programmi operativi co-finanziati dai Fondi strutturali per 20,8 miliardi, di cui 14,2 miliardi destinati alle Regioni della convergenza. La parte prevalente dei Fondi (12,8 miliardi) è attribuita al potenziamento del sistema di ricerca, al trasferimento tecnologico e alla ricerca industriale anche attraverso la promozione di progetti congiunti imprese-università-centri di ricerca. Completano il quadro degli interventi specifiche misure di sostegno alle imprese innovative e il miglioramento del capitale umano;
4. rilievo è attribuito all'Agenda digitale, in attuazione della quale gli interventi programmati e in corso sono rivolti all'azzeramento del *digital divide* di primo livello (Piano nazionale banda larga) e alla realizzazione delle reti di nuova generazione (Progetto strategico BUL).

Nella sezione "Un migliore e più rapido uso dei fondi strutturali dell'Unione europea" (*Bottleneck* n. 7 - Ridurre le disparità regionali), si informa che, a partire dalla seconda metà del 2011, si è reso necessario intervenire per ribaltare i risultati assai modesti ottenuti dal Sud nella spesa dei Fondi strutturali attraverso un'importante azione di riprogrammazione di tali fondi e di rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno nota come "Piano di azione coesione". Sono stati riprogrammati circa 3,7 miliardi dei Fondi strutturali su quattro priorità che riguardano: istruzione (e formazione); agenda digitale; occupazione; ferrovie. La metà di questo importo è destinato a finanziare azioni in favore dei giovani. Hanno sinora aderito al Piano tutte le Regioni dell'Obiettivo convergenza e, per alcuni interventi, altre Regioni del Mezzogiorno (Sardegna, Molise, Abruzzo).

In merito alla priorità "Scuola": 974,3 milioni sono stati destinati: al consolidamento e innalzamento del livello di conoscenze e competenze di base degli studenti; al contrasto alla dispersione scolastica in aree di esclusione sociale e culturale particolarmente grave; alla realizzazione di iniziative di raccordo/transizione scuola-lavoro; all'innalzamento delle competenze nella lingua straniera attraverso soggiorni di studio all'estero; a iniziative di orientamento rivolte a promuovere una scelta consapevole dei propri percorsi di studio e di lavoro da parte degli studenti; al miglioramento della qualità delle strutture scolastiche, anche mediante il potenziamento delle dotazioni

scientifiche e tecnologiche. Tali interventi saranno supportati da un'azione trasversale per la valutazione, che assumerà un ruolo centrale nell'accompagnare gli interventi e verificarne i risultati.

In relazione alla formazione professionale, la Regione siciliana ha realizzato un'ulteriore riduzione del cofinanziamento nazionale per 595,5 milioni per finanziare un programma straordinario di modernizzazione del sistema della formazione professionale, nel cui ambito è previsto un piano straordinario per l'occupabilità dei giovani.

Riguardo allo sviluppo dell'Agenda digitale, in linea con le indicazioni europee, si prevedono interventi per 321,27 milioni volti ad azzerare il *digital divide* di I livello e a diffondere la banda larga ultraveloce, nonché a realizzare *data center* per la creazione di un sistema di *cloud computing*, prioritariamente rivolto a servizi per le scuole, quali biblioteche digitali, programmi di educazione televisivi (E-TV), *portable virtual desk*, *hosting* per le scuole, guide all'uso dei principali strumenti tecnologici HW/SW.

I criteri e il metodo del Piano di azione trovano inoltre applicazione nel progetto strategico denominato 'Grande Progetto Pompei', già avviato, che si caratterizza come prototipo di intervento atto a determinare condizioni di sviluppo territoriale in un'area complessa, attraverso la salvaguardia e la valorizzazione di un patrimonio culturale di rilievo mondiale.

Con riguardo alla componente nazionale della Politica per la coesione territoriale, l'azione di rilancio del Mezzogiorno si fonda su una recuperata logica di programmazione unitaria grazie allo sblocco del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), già Fondo per le aree sottoutilizzate. In questo ambito sono stati finanziati interventi sul sistema universitario del Mezzogiorno per un valore complessivo di circa 1,2 miliardi¹². Sono state altresì finanziate opere per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (456 milioni) e per la costruzione di nuovi plessi scolastici all'avanguardia per efficientamento e consumo energetico (100 milioni¹³). A marzo 2012, inoltre, il CIPE ha assegnato 76 milioni del Fondo per lo sviluppo e la coesione a favore del Ministero per i beni e le attività culturali per il finanziamento di 10 interventi di recupero, restauro e valorizzazione di sedi museali di rilievo nazionale.

Nel **paragrafo III.2** (AZIONI PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI NAZIONALI PREVISTI DALLA STRATEGIA EUROPA 2020), l'obiettivo n. 2 riguarda ricerca e sviluppo. Rispetto all'obiettivo Strategia Europa 2020, volto ad accrescere gli investimenti pubblici e privati nel settore fino a un livello del 3 per cento del PIL, l'Italia si è posta come obiettivo di raggiungere nel 2020 un livello di spesa in R&S in rapporto al PIL pari all'1,53 per cento (tavola III.4).

¹² Delibera CIPE del 30 settembre 2011.

¹³ Delibera CIPE del 20 gennaio 2011.

I dati di previsione indicano per il 2010 un aumento della spesa per R&S (+1,7 per cento). Per il 2011, anno per il quale tuttavia non è ancora disponibile il dato relativo alle università, è prevista, invece, una diminuzione della spesa sia delle istituzioni pubbliche sia delle imprese. Va comunque sottolineato come l'indicatore relativo a tale settore non faccia giustizia delle caratteristiche del sistema produttivo nazionale, caratterizzato da una maggior presenza di microimprese e da una specializzazione che non richiede un uso intensivo di ricerca formale e per la cui descrizione sono più adeguati indicatori di innovazione.

L'obiettivo n. 6 si riferisce agli abbandoni scolastici. Rispetto all'obiettivo Strategia Europa 2020, volto a ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento, l'Italia si è posta come obiettivo un valore pari al 15-16 per cento (tavola III.12). In questo campo l'Italia mostra un lento e graduale miglioramento, nonostante l'incidenza ancora elevata di abbandoni scolastici, pari a circa il 18,4 per cento.

I giovani con esperienza di abbandono scolastico precoce sono oltre 800 mila (corrispondenti a una percentuale del 16,4 per cento). Su dieci giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato gli studi, sei sono maschi. Le cause che in Italia, sono alla base dell'abbandono scolastico, si rinvengono, oltre che nelle caratteristiche dell'offerta formativa, nello svantaggio sociale e in uno scarso livello d'istruzione dell'ambiente familiare di provenienza.

Il fenomeno dell'abbandono caratterizza soprattutto il Mezzogiorno e alcune aree del Nord; il contenimento degli abbandoni scolastici e formativi nelle Regioni meridionali è quindi tra gli obiettivi fondamentali del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Nel 2012 proseguiranno tutte le azioni già previste nell'ambito del PON 'Competenze per lo Sviluppo' già a oggi autorizzate, con particolare riferimento alle competenze di base degli studenti. Nell'ambito del Piano di azione coesione sarà sviluppato un nuovo intervento che prevede la realizzazione di prototipi di azioni integrate affidate a reti di scuole e altri attori del territorio.

Nel 2011 il Governo ha, tra l'altro, sviluppato un piano di edilizia scolastica per dotare, soprattutto le Regioni del Mezzogiorno, di strutture conformi ai più moderni *standard* didattici e per ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico. Le risorse finanziarie già stanziare (222,4 milioni) risultano totalmente impegnate (541 istituti scolastici autorizzati). Gli interventi di riqualificazione edilizia prevedono azioni di risparmio energetico, messa a norma degli impianti, abbattimento delle barriere architettoniche. Nelle stesse scuole sono inoltre attivate azioni per il potenziamento delle dotazioni scientifiche e tecnologiche.

Con riferimento all'obiettivo n. 7 in materia di istruzione universitaria, l'Italia parte da una posizione decisamente sfavorevole, che la colloca agli ultimi posti della graduatoria europea. Nel 2010, soltanto il 19,8 per cento della popolazione italiana in età dai 30 ai 34 anni era in possesso di un titolo di

istruzione superiore, a fronte di una media europea del 33,6 per cento. L'obiettivo nazionale punta a una graduale riduzione di tale svantaggio, che dovrebbe portare la percentuale della popolazione di riferimento al 26-27 per cento nel 2020.

È significativo notare il forte divario di genere, che in questo caso è a netto vantaggio delle donne: 24,4 per cento, contro il 15,5 per cento per gli uomini. L'indicatore presenta anche una forte dispersione regionale, con tassi superiori al 25 per cento in alcune Regioni del Centro-Nord e inferiori al 15 per cento in alcune Regioni del Sud.

Dal punto di vista dinamico, si rileva una tendenza crescente della quota di laureati, che nel periodo 2000-2010 è aumentata complessivamente di 8,2 punti (dall'11,6 al 19,8 per cento).

Per promuovere il merito il Governo ha inoltre avviato un programma strutturale che metterà a disposizione degli studenti più meritevoli un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per pagarsi interamente gli studi, incluse le spese di vitto e alloggio (art.9, co. 3 e ss., del D.L. n. 70/2011).

Nell'ambito del Piano di dotazioni infrastrutturali, infine, almeno 25 milioni verranno destinati ad assegnazioni su base competitiva tra Università ai fini dell'ammodernamento delle dotazioni infrastrutturali per ricerca, laboratori ed edilizia universitaria. Il CIPE¹⁴ ha approvato un piano di interventi infrastrutturali destinati alle università del Mezzogiorno al fine di potenziare i servizi residenziali, migliorare la fruibilità della didattica, potenziare le strutture di ricerca e gli spazi per gli studenti nelle sedi delle università del Sud.

3.4. Uscire dalla crisi: l'Agenda per la crescita

Il quarto capitolo, infine, offre un panorama delle riforme 'in cantiere' e delle principali sfide che ancora occorre affrontare per riportare il Paese su un sentiero di crescita durevole e sostenibile; l'agenda di riforme si iscrive nel solco degli impegni presi nell'ambito del Patto Euro Plus e degli orientamenti fissati dall'Analisi annuale della crescita 2012 e riaffermati dal Consiglio europeo di marzo 2012.

Il **paragrafo IV.3 (PROMUOVERE LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO)**¹⁵ reca una sezione relativa all'Agenda digitale.

¹⁴ Delibera n. 78/2011.

¹⁵ Priorità AGS n. 3: Promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo. Priorità Patto Euro-Plus: Stimolare la competitività, in particolare (...) b) consentire lo sviluppo del *venture capital*; c) accelerare la costruzione di infrastrutture.

In linea con gli obiettivi di sviluppo definiti in sede europea con la comunicazione ‘Un’Agenda digitale per l’Europa’¹⁶, il Governo ha istituito una cabina di regia per l’attuazione dell’Agenda digitale italiana, coordinando gli interventi pubblici volti alle medesime finalità da parte di regioni, province autonome e enti locali. Il Governo metterà in campo le seguenti azioni:

- completare il Piano nazionale banda larga e avviare il Progetto strategico per la banda ultralarga fissa e mobile ;
- realizzare i *data center*, in partenariato pubblico-privato, per lo sviluppo di soluzioni di *cloud computing*, assicurando la protezione dei dati sensibili e la gestione del *disaster recovery*, con particolare attenzione allo sviluppo del piano ‘La scuola digitale’;
- garantire sicurezza nella gestione dell’identità digitale del singolo cittadino, nonché la sicurezza del sistema pubblico di connettività (SPC), promuovere la posta elettronica certificata, la firma elettronica, la sicurezza nei pagamenti elettronici, la gestione delle procedure sanitarie in forma digitale;
- facilitare la partecipazione del sistema produttivo italiano ai programmi europei di R&I in ambito ICTe realizzare il Piano nazionale *Smart Communities*, come strumento di focalizzazione e specializzazione delle strategie nazionali di ricerca e innovazione.

Nel **paragrafo IV.4** (UN MERCATO DEL LAVORO PIÙ EFFICIENTE, EQUO E INCLUSIVO)¹⁷, in relazione ai giovani sono presentate le misure previste in tema di apprendistato.

Di particolare interesse il **paragrafo IV.6** (CREARE NUOVE COMPETENZE E GENERARE INNOVAZIONE: ISTRUZIONE, EDUCAZIONE UNIVERSITARIA, RICERCA E CULTURA)¹⁸. Nel settore scolastico sono stati assegnati ulteriori 45 milioni per ridurre la dispersione scolastica. Nell’ambito del Piano di azione coesione sarà inoltre avviato un nuovo intervento che prevede la realizzazione di prototipi di azioni integrate affidate a reti di scuole e altri attori del territorio (tra cui centri sportivi, associazionismo e volontariato, ecc.), concentrati in aree particolarmente degradate. Proseguirà infine l’attuazione del piano di edilizia scolastica con l’avvio di ulteriori interventi finanziati a valere sui POR (383,9 milioni) che consentiranno di coprire i fabbisogni di circa 700 scuole.

Nel campo dell’istruzione universitaria, si assicurerà la piena attuazione del processo di riforma del sistema universitario di cui alla legge n. 240/2010,

¹⁶ COM (2010)245 del 26 agosto 2010.

¹⁷ Priorità AGS n. 4 : Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi. Priorità Patto Euro Plus: Stimolare l’occupazione.

¹⁸ Priorità Patto Euro Plus: Stimolare la competitività, in particolare a) incentivare la ricerca.

completando e rendendo operativo il quadro ordinamentale, normativo e organizzativo. In questo senso tre saranno le principali direttrici di azione:

- completare il processo di riorganizzazione del sistema universitario;
- rafforzare il diritto allo studio;
- favorire i processi di internazionalizzazione della rete formativa terziaria, prevedendo anche una maggiore integrazione tra l’offerta universitaria e quella degli Istituti tecnici superiori.

In relazione a ricerca e innovazione, si procederà a un allineamento dei programmi nazionali di ricerca con quelli europei, promuovendo la competizione internazionale, sostenendo la ricerca pubblica per l’economia della conoscenza e dell’innovazione e incentivando le sinergie tra ricerca pubblica e privata. Nell’ambito della revisione del sistema degli incentivi alle imprese sarà inoltre esaminata la possibilità di un meccanismo ‘automatico’ e permanente di credito di imposta alla ricerca e allo sviluppo.

In campo culturale, relativamente a musei e aree archeologiche, archivi e biblioteche, cinema e spettacolo dal vivo, diritto d’autore, gli interventi saranno mirati a introdurre disposizioni che migliorino l’efficienza ed efficacia della gestione e la qualità del servizio al pubblico. Tali interventi saranno ispirati a principi di trasparenza e ottimale impiego delle risorse.

Anche la tutela del paesaggio dovrà essere intesa come fattore di sviluppo, con speciale riguardo alla rigenerazione dei centri urbani e delle periferie degradate, attraverso una nuova normativa sulla qualità architettonica.

Nel **paragrafo IV.8 (USARE EFFICACEMENTE LA POLITICA DI COESIONE PER RIDURRE I DIVARI TERRITORIALI)**, si segnala che nel corso del 2012 l’azione di riprogrammazione dei Fondi strutturali sarà estesa anche ai Programmi nazionali Ricerca e Competitività; Assistenza tecnica; Azioni di sistema e sui due Programmi Interregionali Attrattori e Energie rinnovabili. Con questa riprogrammazione, per quanto di interesse sarà data priorità al potenziamento dei servizi di cura dell’infanzia e alla valorizzazione dei grandi poli culturali come motore di sviluppo territoriale.

3.5. Allegati

Il PNR è completato da quattro allegati, comprendenti: la griglia completa delle misure legislative adottate in ambito nazionale; il contributo dato dalle Regioni al Programma e un prospetto per le misure regionali; la Relazione del Ministro dell’ambiente sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; le Linee guida Allegato infrastrutture 2013-2015.

3.5.1. Griglia delle misure legislative adottate in ambito nazionale

Le principali misure descritte nel Programma nazionale di riforma sono state sinteticamente riportate in una griglia, posta in calce alla terza sezione del DEF, che si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico ed evidenziarne la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Le azioni di riforma sono state raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

- contenimento della spesa pubblica;
- energia e ambiente;
- federalismo;
- infrastrutture e sviluppo;
- innovazione e capitale umano;
- lavoro e pensioni;
- mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- sostegno alle imprese;
- sistema finanziario.

Per ciascuna misura viene individuato il riferimento normativo, cui segue una breve descrizione della misura stessa e l'indicazione dello stato di implementazione e avanzamento, con specifiche indicazioni anche in ordine alla tempistica di attuazione. Per ciascuna misura si valuta, laddove possibile, l'impatto sulla finanza pubblica, in termini di maggiori-minori spese o maggiori-minori entrate.

Con specifico riferimento ai “colli di bottiglia” (*bottlenecks*) dell'economia italiana, ciascuna misura è stata inclusa in una delle seguenti aree:

- consolidamento fiscale e debito pubblico (*bottleneck* n. 1);
- competitività (*bottleneck* n. 2);
- mercato del lavoro (*bottleneck* n. 3);
- mercato prodotti - concorrenza ed efficienza amministrativa (*bottleneck* n. 4);
- innovazione – ricerca e sviluppo (*bottleneck* n. 5);
- ridurre le disparità regionali (*bottleneck* n. 6);
- completamento delle infrastrutture (*bottleneck* n. 7).

Sono, inoltre, indicati gli obiettivi in base alla “Strategia Europa 2020”:

- aumento della quota di fonti rinnovabili;
- aumento dell'efficienza energetica;
- aumento del tasso di occupazione;
- riduzione dell'abbandono scolastico;
- miglioramento dell'istruzione universitaria;
- aumento della spesa in ricerca e sviluppo e innovazione.

Le misure che hanno, in maniera maggiore o minore, attinenza con i settori di interesse della Commissione sono le seguenti: 8, 36, 38, 43, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 80-84, 107, 120, 121, 122, 125, 132, 133, 134, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 160.

3.5.2. Le misure regionali per il PNR

Le misure, che costituiscono il contributo del sistema delle Regioni, nell'ambito delle proprie prerogative e competenze, sono prima descritte estensivamente e poi sinteticamente riportate in una griglia, che è costruita con lo scopo di mostrare l'azione delle Regioni in relazione ai diversi *bottlenecks* e nell'ambito delle seguenti macro-aree d'intervento:

- coesione territoriale e sociale e pari opportunità;
- efficientamento della spesa pubblica;
- energia e ambiente;
- federalismo fiscale;
- infrastrutture e trasporti;
- istruzione, università e ricerca;
- riforma del lavoro e politiche sociali;
- pubblica amministrazione;
- sviluppo e concorrenza.

Le misure che hanno attinenza con i settori di interesse della Commissione sono per lo più comprese nei macro-obiettivi "istruzione, università e ricerca" e "sviluppo e concorrenza", ma alcune sono presenti anche nei macro-obiettivi "coesione territoriale e sociale e pari opportunità", "efficientamento della spesa pubblica" e "riforma del lavoro e politiche sociali".

3.5.3. Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra

Si segnala che tra le varie proposte del Ministro vi è quella relativa all'istituzione di un Catalogo delle tecnologie, dei sistemi e dei prodotti per la decarbonizzazione dell'economia italiana, che dovrebbe essere sviluppato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e aggiornato annualmente a partire dal 2014.

3.5.4. Linee guida Allegato infrastrutture 2013-2015

Nella sezione "Cantierizzazione delle opere", si segnala il riferimento all'edilizia scolastica e ai fondi stanziati dal CIPE il 20 gennaio 2012: 197 milioni, a favore degli impegni già assunti con il primo piano stralcio; 259

milioni, per uno stralcio del secondo programma. Gli interventi salgono a 3.596 unità scolastiche a cui vanno aggiunti gli interventi relativi ad uno stanziamento di 100 milioni a favore di un redigendo piano per la realizzazione di nuove scuole ad alto rendimento energetico.

3.6. Tavole e figure

Sono di interesse, tra l'altro, per la Commissione:

- Tavola III.4 Livello del target 'R&S'
- Tavola III.12 Livello del target: 'Abbandoni scolastici'
- Tavola III.13 Livello del target: 'Istruzione universitaria'
- Figura III.2 Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso e regione – Media primi tre trimestri 2011 (valori percentuali)
- Figura III.3 Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione – Media primi tre trimestri 2011 (valori percentuali)

Ultimi dossier del Servizio Studi

340/II	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"
341	Dossier	In tema di semplificazioni: le vicende del disegno di legge A.S. n. 2243-bis
342	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3179 "Disposizioni per la valorizzazione e la promozione turistica delle valli e dei comuni montani sede dei siti dei Giochi olimpici invernali "Torino 2006"
343	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" Sintesi del contenuto con le modifiche della Commissione
344	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3221 "Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"
345	Testo a fronte	Atto del Governo n. 449 Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni alla legge 9 luglio 1990, n. 185 recante: «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», in attuazione della direttiva 2009/43/CE, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti della difesa, come modificata dalla direttiva 2010/80/UE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa
346	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3184 "Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" - Sintesi del contenuto con le modifiche del maxiemendamento 1.900 del Governo - Ed. provvisoria
347/I	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 3249 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" Le novelle
347/II	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3249 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"
348	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3257 "Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".