

XVII legislatura

**Le parti del DEF 2014  
di interesse della  
Commissione Istruzione**

aprile 2014  
n. 131



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## 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: R. Tutinelli \_3505

### Documentazione

Emanuela Catalucci \_2581

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Anna Henrici \_3696

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti 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.

XVII legislatura

**Le parti del DEF 2014  
di interesse della  
Commissione Istruzione**

aprile 2014  
n. 131

a cura di: A. Sanso<sup>1</sup>.



## INDICE

1. L'ADEGUAMENTO DEL SISTEMA DELLE DECISIONI DI BILANCIO ALLA NUOVA <i>GOVERNANCE</i> ECONOMICA EUROPEA E LA NUOVA ARTICOLAZIONE DEL CICLO DI BILANCIO .....	7
2. LA STRUTTURA DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA .....	9
3. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA – QUADRO DI SINTESI DEL CONTENUTO E ASPETTI DI INTERESSE DELLA 7 <sup>A</sup> COMMISSIONE .....	12
3.1. La struttura del PNR.....	13
3.2. Un "cambio di marcia" .....	13
3.3. Un anno di riforme .....	17
3.4. Scenario macroeconomico e impatto delle riforme.....	20
3.5. Il Paese nel quadro del semestre europeo: sintesi delle principali iniziative .....	20
3.6. Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio .....	22
3.7. Le griglie delle misure del PNR 2014.....	23



## 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. 39](#)<sup>1</sup>, 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 europea.

Le modifiche apportate alla legge di contabilità, allineandosi con il nuovo calendario stabilito in sede europea<sup>2 e 3</sup>, anticipano alla prima parte dell'anno

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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.

<sup>3</sup> 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.

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.

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

## 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.196/2009, 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.

Ai sensi dell'art. 1, comma 433, della [legge di stabilità 2014](#), il DEF reca l'indicazione del recupero di evasione fiscale registrato nell'anno precedente, dei risparmi di spesa e delle maggiori entrate di cui alle lettere a) (razionalizzazione

della spesa pubblica) e b)<sup>4</sup> del comma 431, rispetto all'anno precedente e di quelli previsti fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

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

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*)<sup>5</sup>: un incremento del PIL pari allo 0,8% per l'anno in corso, all'1,3% per il 2015 e ad un valore "medio" annuo pari all'1,7% per il periodo 2016-2018; un valore del tasso di disoccupazione pari al 12,8% per l'anno in corso, con un andamento decrescente negli anni successivi (per il 2018 il valore previsto è pari all'11,0%); un tasso di occupazione pari al 55,5% per l'anno in corso, con un andamento crescente negli anni successivi (per il 2018 il valore previsto è pari all'57,4%); un tasso di inflazione programmata pari all'1,5% sia per l'anno in corso sia per il 2015, mentre il valore del tasso di inflazione IPCA al netto dei prezzi dei beni energetici importati - valore a cui fanno in genere riferimento, come indice dell'inflazione, i contratti collettivi - è stimato pari all'1,4% per l'anno in corso, al 2,0% per il 2015 ed al 2,1% per il 2016; un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 2,6% per l'anno in corso, all'1,8% per il 2015, allo 0,9% per il 2016 ed allo 0,3% per il 2017.

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".

In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

<sup>4</sup> Per il biennio 2014-2015, l'ammontare di risorse che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni. A decorrere dall'anno 2016, le maggiori entrate incassate rispetto all'anno precedente, derivanti dalle attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

<sup>5</sup> Per approfondimenti sul quadro macroeconomico e sugli andamenti della finanza pubblica si rimanda al [Dossier](#) "Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2), prodotto dal Servizio Bilancio del Senato e dai Servizi Bilancio e Studi della Camera

- 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) la relazione sui **fabbisogni annuali di beni e servizi della P.A. e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip. L. 244/2007**, art. 2, cc. 569-574 (*si veda [l'allegato I](#)*);
- b) 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 interventi (*si veda [l'allegato VI](#)*);
- c) 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 V](#)*);
- d) un documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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 III](#)*);
- e) un documento recante l'esposizione delle **spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province autonome**, (*si veda [l'allegato IV](#)*);
- f) uno specifico **rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica** (*si veda [l'allegato II](#)*).

### **3. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA – QUADRO DI SINTESI DEL CONTENUTO E ASPETTI DI INTERESSE DELLA 7<sup>A</sup> 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.

Il Programma ha una duplice veste: da un lato serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo l'approvazione del PNR dello scorso anno, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea e il loro impatto atteso; dall'altro presenta un'agenda di interventi previsti per il prossimo anno, delineando così il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e dare attuazione degli indirizzi sulle politiche pubbliche che le istituzioni comunitarie hanno diretto all'Italia.

Con riferimento al PNR in esame, tali indirizzi sono individuabili nelle Raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio UE il 9 luglio 2013, a chiusura del semestre europeo 2013, sulla base delle valutazioni della Commissione sul PNR e sul Programma di stabilità contenuti nel DEF 2013, nonché nel Rapporto della Commissione europea del 5 marzo 2014, prodotto a conclusione della procedura annuale sugli squilibri macroeconomici, che concerne oltre all'Italia altri 16 Paesi UE.

Col rapporto presentato il 5 marzo scorso, la Commissione europea ha indicato che gli squilibri macroeconomici sono da considerarsi eccessivi, e devono essere affrontati elaborando degli appositi piani correttivi da incorporare nel Programma di stabilità e nel Piano nazionale di riforma. In particolare, l'Italia dovrebbe:

- affrontare il livello molto alto del debito e la debole competitività esterna, entrambi radicati nella lenta crescita della produttività, che si protrae da tempo;
- raggiungere e mantenere un avanzo primario (differenza tra entrate e uscite del bilancio pubblico, al netto degli interessi sui titoli di stato) molto alto, nonché una robusta crescita del PIL per un periodo prolungato, entrambi necessari a mettere il debito su un percorso discendente;
- far fronte alla perdita di competitività connessa al disallineamento tra salari e produttività, e al cuneo fiscale particolarmente elevato, nonché alla quota elevata di piccole imprese che trovano difficoltà a competere a livello internazionale;
- affrontare le inefficienze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario;

- combattere gli elevati livelli di corruzione e di evasione fiscale, che impediscono il pieno dispiegarsi dei benefici derivanti dalle riforme strutturali già adottate;
- **colmare le lacune del capitale umano, che si evidenziano nelle carenze del sistema di istruzione e formazione** e nello scarso livello di specializzazione delle imprese italiane, e che costituiscono un ulteriore ostacolo al miglioramento della produttività.

### 3.1. La struttura del PNR

La struttura del PNR 2014 è articolata in **due parti**, la prima relativa a strategia nazionale e principali iniziative, la seconda agli squilibri nazionali e alle riforme in dettaglio<sup>6</sup>.

### 3.2. Un "cambio di marcia"

Nella [parte I](#), **capitolo I** ("Un cambio di marcia") si illustra la strategia nazionale e le principali iniziative, il cui presupposto, viene precisato, è costituito dalla riforma delle istituzioni, articolata:

- a. nella riforma elettorale, da approvare entro settembre 2014, finalizzata alla formazione di stabili maggioranze parlamentari e ad una riduzione della frammentazione partitica;
- b. nelle modifiche costituzionali, da approvare entro dicembre 2015, tese alla riforma del bicameralismo ed alla revisione del Titolo V.

Vengono indicate **quattro strategie di politica economica**, ad iniziare dal taglio del cuneo fiscale e dell'Irap; la seconda strategia, da attuare in un primo *step* entro ottobre 2014 e poi per il triennio 2015-2017, attiene agli investimenti, mirando ad un incremento di quelli pubblici; **la terza attiene al miglioramento della competitività d'impresa**, attuando, entro settembre 2014, un *business environment* migliore, **potenziando il credito di imposta per la ricerca e quello sull'assunzione di ricercatori (dottorati industriali)** e rafforzando lo strumento della garanzia pubblica e dell'intervento del Fondo centrale di garanzia, per riattivare il credito alle imprese; la quarta strategia concerne infine la destinazione di ulteriori risorse sul pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione.

Alle strategie di politica economica si accompagnano azioni volte a modificare nel contempo i contesti socio-economici e giuridici nel cui ambito esse devono svolgersi, con riguardo a quattro diversi ambiti:

- il mercato del lavoro, nel quale si intende: ridurre la rigidità e facilitarne l'ingresso, operando sul prolungamento del contatto a termine e semplificando l'utilizzo dell'**apprendistato**, nonché, attuare il piano italiano nell'ambito dell'iniziativa europea **Youth Guarantee** e procedere mediante delega al riordino delle forme contrattuali, anche mediante un testo organico di disciplina delle stesse, nonché riordinare

<sup>6</sup> Ove citate le pagine si riferiscono all'edizione *on-line* presente sul sito [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).

la disciplina degli ammortizzatori sociali, al fine di realizzare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori;

- ristrutturare la pubblica amministrazione;
- semplificare il rapporto tra fisco e contribuenti nel sistema fiscale;
- intervenire sulla giustizia e sulla sicurezza.

Il quadro di interventi contenuti nel PNR individua, infine, una serie di situazioni settoriali che attualmente costituiscono forme di criticità del sistema, individuando possibili linee di intervento per orientarle come possibili *asset* di opportunità per il Paese: vengono a tal fine citate le situazioni attinenti all'istruzione, in termini di valorizzazione del capitale umano, alle infrastrutture ed ai trasporti, alle risorse ambientali e territoriali, al settore sanitario, al turismo ed alla cultura, alla necessità di interrompere la marginalizzazione delle aree interne per recuperarle ai fini del rilancio del sistema paese.

In particolare, relativamente al **paragrafo I.10 "Accrescere e valorizzare il capitale umano"**, si rileva che la spesa pubblica in istruzione, università e ricerca è ancora sotto la media europea, con evidenti riflessi sui risultati scolastici, la mobilità e la coesione sociale. Da questi dati il Governo intende partire per realizzare un'inversione di tendenza radicale che coinvolge le istituzioni scolastiche, universitarie e di ricerca, gli insegnanti e le infrastrutture. In questa prospettiva si inquadra la **Strategia Nazionale Aree Interne**, la quale prevede, fra l'altro, il potenziamento del servizio scolastico nei comuni soggetti a fenomeni di forte spopolamento nell'ambito di progetti di sviluppo locale definiti dalle singole Regioni. Si evidenzia poi l'impegno primario ad affrontare con urgenza il grave problema degli edifici scolastici e della sicurezza delle scuole, con la predisposizione di un **Piano per le scuole**<sup>7</sup> da attuare entro luglio 2014.

A questo si devono aggiungere interventi precisi volti a potenziare la qualità dell'offerta e le competenze del personale della scuola e dell'università. Un sistema di valutazione efficace e affidabile è lo strumento più importante per intervenire sul piano dell'offerta formativa, agevolare il miglioramento della qualità della formazione e della didattica. Il Governo si muoverà su queste direttrici, sia nella scuola che nell'università che nella ricerca, attraverso l'azione **"Merito e valutazione nelle scuole e nelle università"**<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Il piano prevede 2 miliardi per rendere le scuole più sicure, con interventi di messa in sicurezza, efficienza energetica, adeguamento antisismico e costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Vi sarà una gestione più efficace, attraverso procedure snelle e consolidate, dei fondi nazionali disponibili e dei fondi comunitari della vecchia programmazione 2007-2013 e di quelli previsti dalla nuova programmazione 2014-2020, dei fondi INAIL per la costruzione di nuove scuole attraverso il sistema dei fondi immobiliari, dei mutui trentennali con la BEI e altri soggetti autorizzati; la definizione di procedure snelle, inclusa la possibilità di concedere poteri derogatori a Sindaci e Presidenti di Province per l'aggiudicazione e la realizzazione dei lavori; la concreta attuazione, d'intesa con Regioni ed Enti Locali, dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, che consenta di rilevare lo 'stato di salute' degli edifici e il monitoraggio dei lavori. E' prevista una Unità di missione del Governo dedicata.

<sup>8</sup> L'azione prevede la piena attuazione, a partire dall'inizio del prossimo anno scolastico, del Regolamento per l'applicazione del Sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche, valutazione e incentivi alle università migliori (ANVUR), revisione - in ottica di valorizzazione del merito - del contratto degli insegnanti e del metodo di reclutamento di insegnanti e dirigenti scolastici, con lo scopo di

L'impegno del Governo deve proseguire fino alla ricostruzione di un solido rapporto tra la scuola, l'università e la ricerca da un lato e il mondo del lavoro e dell'impresa dall'altro, per diminuire gli alti tassi di disoccupazione giovanile, ridurre la dispersione scolastica e fornire capitale umano qualificato e in grado di aumentare il livello innovativo del nostro sistema economico, attraverso il sostegno all'apprendistato, ai tirocini formativi presso le aziende, e all'alternanza scuola-lavoro. Si predisporranno, nell'ambito del Piano Garanzia Giovani, programmi di orientamento per diminuire la dispersione e migliorare la qualità delle scelte degli studenti, si rafforzeranno l'istruzione tecnica e gli Istituti tecnici superiori; si intende massimizzare il potenziale innovativo della ricerca attraverso l'immissione di capitale umano di eccellenza nelle imprese, con i dottorati industriali sostenuti da un credito d'imposta per i ricercatori raddoppiato di 600 milioni in tre anni, ed estendere il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo (azione "**Un sistema educativo e della ricerca aperto al mondo del lavoro e dell'impresa**").

Con l'azione "**Elevate competenze per una economia in trasformazione**", si intende implementare nel nostro sistema educativo competenze linguistiche, digitali e imprenditoriali, attraverso la diffusione dell'insegnamento della lingua inglese dalla scuola primaria fino all'università attraverso il CLIL (metodologia di insegnamento di una disciplina non linguistica in lingua straniera), la messa a disposizione di connettività *wi-fi* all'interno degli istituti scolastici, l'avanzamento nell'integrazione delle tecnologie digitali nelle metodologie, linguaggi e contenuti della didattica, il sostegno alla diffusione e all'utilizzo di *Open Educational Resources*. Altro strumento fondamentale di innovazione è l'attrazione di capitale umano altamente qualificato lavorando in cooperazione con il mondo universitario e della ricerca implementando i *Contamination Lab*, i programmi per le *start up* innovative e gli *spin off* universitari.

Riguardo a "**Merito e diritto allo studio nelle università**", il Governo prevede di aumentare l'impatto delle misure di diritto allo studio, rilanciare la Fondazione per il merito, rafforzare lo strumento dei prestiti d'onore.

In merito alla "**Internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca**", per favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l'Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri, si prevede una semplificazione degli strumenti esistenti per la mobilità e per favorire il 'rientro dei cervelli'. Quest'ultimo, attraverso il consolidamento delle posizioni negli organici degli atenei, deve divenire uno degli strumenti strutturali che alimentano il reclutamento. Si intende inoltre estendere il programma Erasmus e facilitare la concessione di visti per studenti e ricercatori.

Nel **paragrafo I.14 "Turismo e cultura come fattore di crescita"**, si sostiene che la ripresa economica del Paese ricomincia dalla nostra cultura e dal nostro

---

disporre, a livello nazionale, di un sistema trasparente dove i risultati relativi al miglioramento delle attività didattiche e formative siano comparabili tra istituti e tra il nostro sistema nazionale e quelli dei principali paesi europei.

paesaggio, entrambi motori irrinunciabili di sviluppo e innovazione. Parimenti la gestione economica dei beni artistici e culturali va profondamente riformata rendendo economicamente più produttivi gran parte dei beni artistici e culturali del nostro Paese, assicurando forme efficienti di gestione pubblica o individuando forme di gestione mista o in affidamento a privati che possano coinvolgere anche le realtà territoriali. Il Progetto Pompei ne è dunque un esempio, ma deve essere accelerato utilizzando, nei tempi previsti, tutte le risorse impegnate. L'Italia rimane in cima ai desideri di viaggio e deve ora essere posta in condizione di intercettarli pienamente, puntando a una destagionalizzazione del flusso turistico, a una riqualificazione dell'offerta ricettiva, a una crescita dimensionale delle aziende del settore nonché promuovendo iniziative di comunicazione che aumentino la percezione di sicurezza da parte degli stranieri. Inoltre, è necessario ridefinire le competenze e le relative politiche pubbliche in materia di turismo attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione attribuendo allo Stato le attività di promozione, indirizzo e coordinamento delle politiche turistiche. L'azione "**La cultura e il turismo come motore del Paese**"<sup>9</sup> illustra le iniziative specifiche al riguardo.

---

<sup>9</sup> Adottare tempestivamente il Piano strategico nazionale del turismo. Introdurre specifici strumenti finanziari per incentivare gli imprenditori ad ammodernare le strutture, quali meccanismi di credito d'imposta e ammortamenti brevi di durata massima di tre anni. Definire misure di stimolo alla crescita dimensionale delle imprese turistiche e all'attrazione di *developer* turistici. Riconoscere, in conformità con le regole dell'Unione europea, per 3 anni benefici fiscali e contributivi alle imprese che si aggregano (anche sotto forma di rete d'impresa). Rafforzare ed estendere gli incentivi alle reti di impresa, con specifica attenzione alle imprese turistiche e culturali. Concedere incentivi a investimenti *greenfield* e *brownfield* di sviluppo turistico che creino posti di lavoro. Creare percorsi di semplificazione delle procedure amministrative mirate sia a favorire investimenti stranieri nel settore, sia a facilitare le attività delle imprese turistiche e culturali italiane. Avviare un piano per la digitalizzazione che punti a rafforzare la presenza dei territori, delle destinazioni e delle imprese ricettive ed extra-ricettive sul *web*. Sviluppare una strategia di *marketing* digitale attraverso una piattaforma web/mobile di comunicazione e di promocommercializzazione dei prodotti e dei servizi turistici utilizzando il portale Italia.it come piattaforma. Riformare gli Enti pubblici e integrare le attività delle Amministrazioni centrali competenti con il coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di avviare una strategia sinergica fra turismo, cultura, prodotti tipici e artigianali. Definire una normativa nazionale unitaria per la classificazione alberghiera (in linea con gli *standard* europei e internazionali) con *standard* minimi nazionali di eccellenza, a valere su tutto il territorio nazionale, da riservare a qualunque albergo che intenda assumere una classificazione tre stelle o superiore. Istituire un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio che sovrintenda alla strategia sul turismo. Incentivare e sviluppare i servizi aggiuntivi turistici da dare in concessione ai privati. Incrementare i 'poli museali', soggetti dotati di maggiore autonomia amministrativa e più facilmente misurabili in termini di responsabilità e risultati. Definire la nozione di 'progetto turistico a valore strategico' che il Governo può attribuire ai progetti privati che realizzino investimenti di particolare rilevanza e che siano suscettibili di aumentare la capacità competitiva del nostro sistema d'offerta. Incentivare gli investimenti superiori a una soglia minima, con particolare riguardo allo sviluppo di poli turistici selezionati, soprattutto nel Mezzogiorno. Definire una normativa nazionale per il rilancio del turismo giovanile. Riqualificare l'istruzione turistica con l'obiettivo di rendere maggiormente attrattive le professionalità del settore. Incentivare le attività turistiche a basso impatto ambientale, quali il cicloturismo e il *trekking*, capaci di generare forti flussi economici con limitati investimenti pubblici. Prevedere forme di forte defiscalizzazione per il mecenatismo culturale. Incentivare la capacità attrattiva dei musei e dei siti archeologici attraverso un largo impiego delle nuove tecnologie. Internazionalizzare l'offerta culturale del nostro Paese. Affiancare alla capitale europea della cultura una capitale italiana della cultura.

Nel **paragrafo I.15 "Un Paese che valorizza le diversità"**, si pone l'attenzione sulla Strategia nazionale per le aree interne e, in particolare per quanto di interesse, sull'impiego delle risorse nazionali previste nella legge di stabilità per adeguare, in queste aree, la qualità dei servizi educativi (anche incentivando la mobilità degli insegnanti e intervenendo sulla riorganizzazione o realizzazione di plessi scolastici).

Quanto infine alle risorse, il PNR reca tre indicazioni. La prima attiene al necessario rispetto dei vincoli europei, nel cui ambito, fermo il rispetto del vincolo del disavanzo al 3,0%, verrà delineata una strategia di reperimento di mezzi finanziari compatibile con la regola del debito e con l'obiettivo del pareggio strutturale del bilancio. La seconda fa riferimento al processo di revisione della spesa, per la quale si prevede un risparmio di 4,5 miliardi nel 2014, 17 miliardi nel 2015 e 32 miliardi a decorrere dal 2016. La terza fa riferimento alla realizzazione di un processo di privatizzazioni da attuare mediante dismissione di partecipazioni in società controllate anche indirettamente dallo Stato ed attivazione di strumenti per consentire la dismissione anche da parte degli enti territoriali, per un obiettivo di introiti annui per 0,7 punti percentuali di Pil nel periodo 2014-2017. Si prevede altresì un piano annuale per il periodo 2014-2016 di dismissioni del patrimonio immobiliare, la cui previsione di introiti non viene indicata.

### 3.3. Un anno di riforme

Il **capitolo II "Un anno di riforme"** della [parte I](#) illustra le riforme introdotte nel periodo di riferimento previsto dal Semestre europeo, evidenziandone la coerenza con:

- le **raccomandazioni** specifiche rivolte dal Consiglio europeo ai singoli paesi (**CSR**) al fine di conseguire, nel caso dell'Italia, sei obiettivi prioritari<sup>10</sup>;
- gli **indirizzi** indicati dalla Commissione europea nell'ambito dell'**analisi annuale delle crescita (AGS)** con cui si avvia il Semestre europeo 2014, nell'ambito della quale sono state ribadite cinque priorità<sup>11</sup>;
- gli **obiettivi della Strategia Europa 2020** espressi in termini di *target* europei declinati a livello nazionale; si tratta di sette **iniziative prioritarie**<sup>12</sup> (*Flagship Initiatives - FI*) sulla base delle quali l'UE e i

<sup>10</sup> I sei obiettivi prioritari sono: 1. riduzione del debito; 2. efficienza e qualità della P.A.; 3. sistema finanziario; 4. mercato del lavoro; 5. riforme fiscali; 6. concorrenza.

<sup>11</sup> Le cinque priorità sono: 1. consolidamento fiscale; 2. ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia; 3. promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo; 4. lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; 5. modernizzare la Pubblica Amministrazione.

<sup>12</sup> Le sette iniziative prioritarie sono: 1. agenda digitale europea; 2. unione dell'innovazione; 3. giovani in movimento; 4. un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; 5. una politica industriale per l'era della globalizzazione; 6. agenda per nuove competenze e lavoro; 7. piattaforma europea contro la povertà.

governi nazionali sostengono i loro sforzi per realizzare la predetta Strategia.

Nell'ambito di questa cornice, il PNR 2014 illustra il percorso compiuto sulla strada delle riforme sollecitate dalle istituzioni europee, sottolineando come gli sforzi compiuti abbiano affrontato sia i problemi urgenti di breve periodo causati dalla crisi, sia le questioni strutturali dalla cui soluzione dipende il benessere economico di lungo periodo del Paese. In questa prospettiva, il documento illustra le principali misure adottate.

Nel **paragrafo II.4 "Le politiche a sostegno dell'economia"**, alla voce Infrastrutture, il Governo riporta di stanziato più di 10 miliardi per la realizzazione di infrastrutture, con interventi volti tra l'altro ad accrescere la **sicurezza degli edifici scolastici**;

nel **paragrafo II.6 "Attrarre capitali esteri"**, si menziona il piano Destinazione Italia, nell'ambito del quale è stata individuata la misura prioritaria VIII), relativa a **credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo**; altre misure contenute nel piano riguardano **il turismo e la cultura** in Italia e **l'internazionalizzazione della formazione e della ricerca**;

nel **paragrafo II.7 "Misure per il lavoro"**, si citano le misure di sostegno alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia messe in atto al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso uno stanziamento per l'incremento delle **strutture socio-educative per l'infanzia**. A questo scopo è stato firmato un accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore dei bambini di 2-3 anni volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio educativi.

Al fine di potenziare **l'alternanza scuola-lavoro** le disposizioni hanno riguardato: *i)* l'orientamento al lavoro nell'ultima classe della scuola media inferiore e nel corso della scuola media superiore; *ii)* l'alternanza scuola-lavoro per le ultime due classi della scuola media superiore; *iii)* incentivi per le università che stipulano accordi con le imprese per svolgere tirocini curriculari universitari, che favoriscano l'alternanza università-lavoro, così da facilitare e anticipare il contatto tra imprese e laureati.

Sempre al fine di facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, a febbraio 2014 è stata creata una struttura di raccordo permanente tra il MIUR e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il compito di elaborare proposte e azioni mirate al miglioramento delle competenze della popolazione, politiche fondamentali per potenziare l'occupabilità e per una lotta più efficace contro la disoccupazione. Tale decisione costituisce la prima attuazione delle numerose raccomandazioni formulate dalla Commissione di esperti istituita lo scorso 20 novembre, in seguito alla pubblicazione dei risultati dell'indagine OCSE-PIAAC, da cui è emerso un consistente divario rispetto agli altri Paesi nelle competenze alfabetiche e matematiche della popolazione adulta.

Per dare attuazione alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea che invita i Paesi membri a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta

qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, è stato sviluppato un **Piano nazionale 'Garanzia Giovani'**, la cui attuazione è prevista a partire da marzo 2014, con un finanziamento di 1,5 miliardi per il biennio 2014-2015. Il Piano realizza una vera riforma strutturale del mercato del lavoro, prevedendo una serie di azioni da avviare al momento in cui il giovane si registra al programma<sup>13</sup>;

nel **paragrafo II.8 "Le politiche sociali e previdenziali"** è citato il sostegno per l'inclusione attiva (SIA), che verrà sperimentato nel corso del 2014 per entrare a regime nel 2015. Il SIA prevede non solo un sostegno al reddito dei nuclei familiari in povertà, ma anche interventi di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale uniti a un impegno da parte del beneficiario per assicurare il **rispetto dell'obbligo scolastico** e le visite pediatriche previste dai protocolli sanitari per i figli minori, con un controllo periodico dell'effettivo stato di povertà.

**Il paragrafo II.9 è dedicato all'istruzione.** Si ricorda il [D.L. n. 104/2013](#) che reca disposizioni per la scuola e l'università, restituendo ai settori della formazione centralità e risorse. Tra le varie iniziative citate figurano quelle riguardanti il *welfare* dello studente<sup>14</sup>, i libri di testo<sup>15</sup>, la dispersione scolastica<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> Tra queste: definizione di percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo, esperienze di tirocinio, servizio civile, formazione professionalizzante e accompagnamento all'avvio di iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo. Il giovane che si iscrive alla 'Garanzia Giovani' verrà inserito in un sistema informativo integrato per l'intero territorio nazionale. Il suo percorso sarà accessibile a tutti i soggetti abilitati a fornire i servizi, come i centri per l'impiego e le agenzie autorizzate. Sarà quindi possibile applicare criteri di contendibilità dei giovani tra le strutture nonché di premialità per quelle più efficienti, basato su un sistema di costi *standard*. A livello centrale sarà possibile monitorare le azioni e il percorso del giovane che si è registrato, intervenendo in caso di incapacità delle Regioni a svolgere le azioni previste.

<sup>14</sup> A favore del *welfare* dello studente sono state stanziare risorse per: *i*) incrementare il Fondo per le borse di studio degli studenti universitari a partire dal 2014 e per gli anni successivi; *ii*) borse di studio per spese di trasporto e ristorazione a favore degli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi; *iii*) favorire la diffusione del *wireless* nelle scuole secondarie; *iv*) borse di studio a favore degli studenti iscritti alle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica erogate in base alla condizione economica e al merito artistico degli studenti.

<sup>15</sup> Sono state stanziare risorse per finanziare l'acquisto da parte di scuole secondarie (o reti di scuole) di libri di testo ed *e-book* da dare in comodato d'uso agli alunni in situazioni economiche disagiate. Inoltre, gli studenti potranno utilizzare liberamente libri di testo nelle edizioni precedenti, purché conformi alle Indicazioni nazionali. Infine, l'adozione di nuovi testi scolastici diventa facoltativa e i docenti potranno decidere di sostituirli con altri materiali.

<sup>16</sup> E' stato avviato il 'Programma di didattica integrativa' che si basa sul rafforzamento delle competenze di base, metodi didattici individuali e prolungamento dell'orario per gruppi di alunni nelle realtà in cui è maggiormente presente il fenomeno dell'abbandono scolastico, con attenzione particolare alla scuola primaria.

A febbraio 2014 è stato disposto il decreto applicativo sul contrasto della dispersione scolastica che prevede un bando nazionale per gli istituti comprensivi e le scuole secondarie di secondo grado che potranno presentare progetti di didattica integrativa e innovativa, finalizzati alla prevenzione del disagio causa di abbandoni scolastici precoci, al rafforzamento delle competenze di base, all'integrazione degli alunni di cittadinanza non italiana. Il finanziamento totale a disposizione è di 15 milioni.

l'orientamento e l'offerta formativa<sup>17</sup>, le donazioni a favore di università e AFAM, la continuità del servizio scolastico, l'edilizia scolastica<sup>18</sup>, la formazione dei docenti<sup>19</sup>, il sistema universitario e la ricerca<sup>20</sup>.

### 3.4. Scenario macroeconomico e impatto delle riforme

Il PNR 2014 reca altresì l'analisi dell'impatto finanziario che dovrebbe derivare dalle nuove misure d'intervento in esso indicate, articolate nelle c.d. **aree di policy**, in cui sono aggregate le nuove misure. Per quanto di interesse si vedano pag. 76 e pag. 77<sup>21</sup>.

### 3.5. Il Paese nel quadro del semestre europeo: sintesi delle principali iniziative

Il **quarto capitolo** della [parte I](#) 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.

Il **paragrafo IV.1** reca, nello specifico, le risposte alle Raccomandazioni dell'Unione europea.

Nel **paragrafo IV.2** (I target nazionali della 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 IV.2.2).

I dati di previsione per il 2012 elaborati dall'ISTAT, indicano una crescita contenuta della spesa per R&S a valori correnti (+0,1 per cento, rispetto al +0,9 per cento registrato tra il 2011 e il 2010), ricollegabile all'aumento della spesa

<sup>17</sup> E' stata prevista un'ora in più nel biennio degli istituti tecnici e professionali per l'insegnamento della geografia generale ed economica e sono state stanziare risorse per finanziare progetti didattici nei musei e nei siti di interesse storico, culturale e archeologico. Una parte del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa è stato vincolato alla creazione o al rinnovamento di laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi.

<sup>18</sup> A favore dell'edilizia scolastica, per far fronte alle carenze strutturali delle scuole o per la costruzione di nuovi edifici, le Regioni possono contrarre mutui trentennali, a tassi agevolati, con la Banca europea per gli investimenti, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la Cassa depositi e prestiti o con istituti bancari. Gli oneri di ammortamento sono a carico dello Stato. Inoltre, è stata riattivata l'Anagrafe dell'edilizia scolastica in cui sono raccolti i dati con procedure semplificate, prevedendo un aggiornamento periodico e costante nel tempo.

<sup>19</sup> Per la formazione dei docenti sono state stanziare risorse per 10 milioni nel 2014 al fine di rafforzare le competenze digitali degli insegnanti, la formazione in materia di percorsi scuola-lavoro e potenziare la preparazione degli studenti nelle aree ad alto rischio socio-educativo.

<sup>20</sup> Il 'bonus maturità' è stato abolito e si è proceduto ad una razionalizzazione dei meccanismi di selezione per l'accesso alle scuole di specializzazione in medicina. Per valorizzare il merito e l'eccellenza nella ricerca, la quota premiale del fondo di finanziamento degli enti di ricerca è erogata, in misura prevalente, in base ai risultati ottenuti nel procedimento di valutazione della qualità della ricerca (VQR). Sono poi state disposte misure per facilitare l'assunzione di ricercatori e tecnologi da parte degli stessi enti. Sono state destinate risorse per il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e per il Fondo per le borse di studio degli studenti universitari. Vi sono disposizioni che riguardano anche lo sblocco del *turn over* per università ed enti di ricerca.

<sup>21</sup> Il numero delle pagine si riferisce all'edizione *on-line* presente sul sito [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).

nelle istituzioni pubbliche (+2,6 per cento). È stimato, invece, un forte calo della spesa delle imprese private (-6,3 per cento) in linea con l'andamento registrato nel 2011. Lieve l'aumento atteso della spesa delle università (+0,1 per cento).

Per la spesa per R&S in termini reali è previsto un calo dell'1,5 per cento. Un confronto a livello europeo sui dati di previsione per il 2012, dovrebbe confermare l'Italia al diciottesimo posto per spesa in ricerca e sviluppo, con un *gap* di 0,8 punti percentuali rispetto alla media UE27 (per la quale è previsto un valore del 2,06 per cento). La posizione rimarrebbe invariata rispetto al 2011.

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 16 per cento (tavola II.2.7).

In Italia, sebbene l'abbandono scolastico sia in progressivo calo, si è ancora lontani dagli obiettivi europei: nel 2012 la quota di giovani che ha interrotto precocemente gli studi è pari al 17,6 per cento. Il valore medio dell'indicatore nell'UE27 si attesta, invece, al 12,8 per cento. Nella graduatoria dei ventisette Paesi UE, l'Italia si colloca nella quarta peggiore posizione. Il divario dell'Italia con il dato medio europeo è più accentuato per la componente maschile (20,5 contro 14,5 per cento), in confronto a quella femminile (14,5 e 11,0 per cento, rispettivamente).

Nella popolazione tra 18 e 24 anni, l'incidenza degli abbandoni scolastici è pari al 17,0 per cento (in riduzione dal 17,6 per cento nel 2012). Con riferimento alla distinzione tra i giovani stranieri e quelli italiani, l'indicatore scende rispettivamente al 36,0 e al 14,9 per cento rispetto all'anno precedente.

Nonostante i progressi registrati negli anni più recenti nella maggior parte delle Regioni, soprattutto in quelle meridionali, il traguardo del contenimento degli abbandoni al di sotto del 10 per cento appare lontano. Il Veneto è l'unica Regione ad avere quasi raggiunto il *target* europeo, con un valore dell'indicatore pari al 10,3 per cento.

Con riferimento all'obiettivo n. 7 in materia di istruzione universitaria, l'Italia si è posta l'obiettivo di portare la percentuale della popolazione 30-34enne in possesso di un diploma di istruzione superiore al 26-27 per cento nel 2020.

In Italia, nella media del 2013, l'incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario è pari a 22,4 per cento (17,7 per cento per gli uomini e 27,2 per cento per le donne). La dinamica su base annua dell'indicatore segnala un significativo incremento (+0,7 punti percentuali), che riguarda sia la componente maschile sia quella femminile (rispettivamente +0,5 e +0,9 punti).

A livello regionale, incrementi superiori ai due punti percentuali emergono in Friuli Venezia Giulia, Puglia, Lombardia e Lazio. Sebbene in lieve calo rispetto al 2012, l'Emilia Romagna resta la Regione con la quota più elevata di laureati tra 30 e 34 anni (27,9 per cento). Le flessioni più forti dell'indicatore si registrano per la Provincia autonoma di Trento e per il Veneto.

Negli ultimi anni si è ridotta la capacità dell'Università di attrarre giovani.

Fra coloro che hanno conseguito una laurea nel 2007, nel 2011 risultano occupati quasi sette laureati di primo livello su dieci, otto su dieci in corsi di laurea specialistica/magistrale biennale, e sette su dieci con laurea a ciclo unico. Trovare un impiego dopo la laurea è più difficile per i laureati che vivono nel Mezzogiorno e per le donne. Lo svantaggio si riscontra per tutte le tipologie di laurea.

Un confronto della situazione italiana con quella dei principali Paesi, al fine di valutare la rilevanza di ciascuno di questi fattori, mostra in primo luogo che, per l'intera popolazione in età lavorativa (15-64 anni) ancora persisteva nel 2012 un ritardo, rispetto alla media europea, nella percentuale di popolazione in possesso di un diploma di istruzione secondaria o terziaria. Al contrario, per la popolazione più giovane (20-24 anni), il ritardo appare completamente colmato, con percentuali di diplomati che si avvicinano molto al dato medio e ai valori osservati nei principali Paesi europei.

Parte rilevante della spiegazione per la bassa quota di laureati nella popolazione più giovane deve essere ricercata nel percorso di studi universitari, che porta o meno gli studenti al conseguimento del titolo. A distanza di 9 anni dalla prima immatricolazione, solo il 55 per cento degli studenti ha conseguito il titolo. Il fenomeno della dispersione contribuisce ancora in modo significativo a spiegare la bassa incidenza dei laureati in Italia, nonostante l'introduzione della riforma del 3+2 sia in parte riuscita a ridurre l'incidenza.

Il **paragrafo IV.3 "Utilizzo dei fondi strutturali"** ricorda che nel 2013 è proseguita l'azione di accelerazione e di riprogrammazione dei Fondi strutturali, grazie sia all'ulteriore implementazione del Piano di azione coesione, sia per effetto della fissazione di *target* annuali di spesa a livello nazionale che si aggiungono a quelli comunitari. A fine 2013, il totale delle spese certificate alla Commissione europea in attuazione dei programmi cofinanziati ha raggiunto un importo pari a 25 miliardi, corrispondente al 52,7 per cento del complesso delle risorse programmate. Alla fine del 2011 tale quota era ferma al 15 per cento. Sui livelli di spesa permangono importanti differenze tra il Nord e il Sud, ma anche all'interno delle due macroaree considerate.

Il **paragrafo IV.4 "Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni"** cita l'apposita struttura tecnica di supporto (*Regional Team* per il PNR 2014) e di coordinamento tra gli assessorati e le diverse commissioni tematiche della Conferenza delle Regioni, che ha curato la raccolta e l'organizzazione sistematica delle misure regionali riportate nel PNR 2014. Per maggiori dettagli su tali misure si veda il Cap. III della Parte Seconda 'Le Regioni in campo'.

### 3.6. Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio

La [parte II](#) del PNR è così articolata<sup>22</sup>:

- Cap. I: Analisi degli squilibri macroeconomici e prospettive;
- Cap. II: Le riforme nazionali nel dettaglio: si rimanda per quanto di interesse al Focus "Destinazione sport"<sup>23</sup>, al paragrafo II.5 (Educazione

<sup>22</sup> Ove citate le pagine si riferiscono all'edizione *on-line* presente sul sito [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).

e ricerca)<sup>24</sup> e al paragrafo II.9 (Tutela e valorizzazione dei beni culturali e promozione del sistema turistico)<sup>25</sup>;

- Cap. III: Le Regioni in campo: si rimanda per quanto di interesse al *target 2* (Ricerca e sviluppo), *target 6* (Abbandoni scolastici), *target 7* (Istruzione universitaria) e *target 8* (Contrasto alla povertà)<sup>26</sup>.

### 3.7. Le griglie delle misure del PNR 2014

Il PNR è completato da un [appendice](#), contenente:

- A. sintesi dell'impatto macro delle riforme;
- B. griglia delle misure nazionali - Aggiornamento 2011/2013;
- C. griglia delle misure nazionali - Anno 2014;
- D. griglia delle misure regionali.

Le principali misure descritte nel PNR sono riportate nelle griglie allegate al documento: le griglie nazionali hanno lo scopo di descrivere le riforme, monitorarne lo stato d'implementazione, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico e rendere evidente la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari; la terza descrive gli interventi regionali.

La prima griglia evidenzia in verde gli aggiornamenti normativi e finanziari, nonché i provvedimenti attuativi conclusi o previsti, ma non compiutamente definiti, delle misure riportate nel PNR 2011, 2012 e 2013. La seconda griglia riporta le nuove misure introdotte da aprile 2013.

Per le due griglie, nella prima colonna sono riportate le aree di *policy* cui le singole misure afferiscono:

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

---

<sup>23</sup> Pag. 116.

<sup>24</sup> Pagg. 117-153.

<sup>25</sup> Pagg. 224-234.

<sup>26</sup> Si vedano, rispettivamente, le pagg. 542-543, 550-551, 551-552, 553.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#"><u>118</u></a>	Dossier	Le Camere alte nei Paesi extraeuropei
<a href="#"><u>119</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1401 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi"
<a href="#"><u>120</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328 "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
<a href="#"><u>121</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" ( <i>edizione provvisoria</i> )
<a href="#"><u>122</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi "Chi ben comincia...: il sistema educativo dalla nascita ai sei anni"
<a href="#"><u>123</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1413 "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"
<a href="#"><u>124</u></a>	Dossier	Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)
<a href="#"><u>125</u></a>	Dossier	La riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. n. 1429 d'iniziativa del Governo - <i>note di sintesi</i>
<a href="#"><u>126</u></a>	Testo a fronte	In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)
<a href="#"><u>127</u></a>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1428 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"
<a href="#"><u>128</u></a>	Testo a fronte	La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia e Stati Uniti
<a href="#"><u>129</u></a>	Dossier	Le parti del DEF 2014 di interesse della Commissione Affari costituzionali
<a href="#"><u>130</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1450 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche"

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

Senato della Repubblica  
[www.senato.it](http://www.senato.it)