Sezione III

Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

INDICE DELLA SEZIONE III

I. Quadro complessivo e obiettivi di politica economica . *Pag.* 295

I.1 La logica del Programma nazionale di riforma

I.2 Le principali misure

Riquadro: Le modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione

II. Il PNR dell'Italia nell'ambito del semestre europeo e il patto Euro Plus ..... » 301

Riquadro: Il patto Euro Plus

II.1 Le azioni prioritarie discendenti dall'*Annual Growth Survey* (AGS) e dagli specifici impegni di *policy* del patto Euro Plus

II.2 I « colli di bottiglia » e le misure per il loro superamento

II.3 I *target* nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020

III. Il sistema economico italiano e l'analisi degli squilibri macroeconomici ..... » 313

III.1 Quadro macroeconomico

III.2 Analisi degli squilibri macroeconomici

Riquadro: La competitività dell'Italia da un'analisi dell'andamento delle esportazioni

IV. Una valutazione dell'impatto macroeconomico delle riforme del PNR ..... » 331

Riquadro: Le opere in infrastrutture

V. Le riforme dell'Italia ..... » 343

Riquadro: L'analisi del *Lisbon Assessment Framework* (LAF) e i « colli di bottiglia » dell'Italia

V.1 Gli impegni in materia di occupazione

Riquadro: L'utilizzo dei Fondi comunitari per l'occupazione e l'inclusione sociale

V.2 R & S e innovazione

Riquadro: Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione

V.3 Istruzione

Riquadro: Fondo per il merito

Riquadro: Politica regionale e istruzione

Riquadro: Programma di potenziamento

V.4 Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici

Riquadro: Le regioni e la sostenibilità ambientale

Riquadro: Le iniziative di efficienza a supporto del governo del patrimonio della PA

V.5 Consolidamento fiscale

Riquadro: La *governance* del sistema della spesa sanitaria

Riquadro: Progetto « Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato »

V.6 Mercato dei prodotti e pubblica amministrazione

Riquadro: Le azioni regionali per il sostegno alle PMI

Riquadro: Fondo italiano d'investimento

Riquadro: Fondo per le infrastrutture *Greenfield*

Riquadro: Jeremie Mezzogiorno

Riquadro: Banca del Mezzogiorno

Riquadro: Il codice dell'amministrazione digitale e la digitalizzazione della PA

Riquadro: Il processo di digitalizzazione della PA per gli acquisti di beni e servizi: l'esperienza del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA)

V.7 Disparità regionali e politiche di sviluppo

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e alle priorità dell'*Annual Growth Survey* (AGS)
Tavola II.2	I 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*) per l'Italia
Tavola II.3	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*)
Tavola II.4	I *target* Europa 2020
Tavola II.5	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai *target* della Strategia Europa 2020
Tavola III.1	Quadro macroeconomico (variazioni percentuali ove non diversamente indicato)
Tavola III.2	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche
Tavola III.3	Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Risorse aggiuntive nello scenario a politiche invariate
Tavola III.4	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.5	Determinanti del debito pubblico (in percentuale del PIL)
Tavola III.6	Effetti complessivi misure assunte nel 2010
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola III.8	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola III.9	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche
Tavola III.10	Scenario prudenziale: Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche
Tavola III.11	Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento
Tavola IV.1	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola IV.2	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola IV.3	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola IV.4	Scenario prudenziale: impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola IV.5	Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola IV.6	Deviazioni percentuali del PIL rispetto allo stato stazionario (QUEST) o rispetto alla simulazione base (ITEM)
Tavola V.1	Raccomandazioni dell'*Annual Growth Survey* in materia di *welfare* e misure rilevanti
Tavola V.2	Misure chiave per raggiungere l'obiettivo nazionale di efficienza energetica
Tavola V.3	Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (per area di regolazione)
Tavola V.4	Quadro macroeconomico territoriale: PIL e incidenza degli investimenti fissi lordi su PIL
Tavola V.5	Fondi strutturali e co-finanziamento nazionale 2007-2013 per priorità della Strategia Europa 2020 e altre priorità (valori in milioni)

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.1	Conto corrente dei maggiori paesi europei (in percentuale del PIL)
Figura III.2	Scomposizione del conto corrente dell'Italia (in percentuale del PIL)
Figura III.3	*Net Financial Assets* – Totale economia (in percentuale del PIL)
Figura III.4a	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - CLUP
Figura III.4b	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - IPCA
Figura III.4c	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Deflatore del PIL
Figura III.4d	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Prezzi alle Esportazioni
Figura III.5	Costo unitario del lavoro dei maggior paesi europei (variazioni percentuali)
Figura III.6	Indice dei prezzi al consumo armonizzato (variazioni percentuali a/a)
Figura III.7a	Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III7b	Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III.8	Valore aggiunto nel settore delle costruzioni (in percentuale del VA complessivo)
Figura III.9	Componenti del debito del settore privato (in percentuale del PIL)
Figura IV.4	Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
Figura V.1	Cassa integrazione guadagni – ore autorizzate anni 2006-2010
Figura V.2	Obiettivo e traiettoria di efficienza energetica al 2020, Italia
Figura V.3	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL
Figura V.4	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL sotto differenti ipotesi normative
Figura V.5a	Divari nel servizio di gestione dei rifiuti
Figura V.5b	Divari nel servizio idrico

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) sintetizza le riforme strutturali già avviate e quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020. Tiene conto delle dieci priorità identificate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) e degli impegni politici presi con il Patto Euro Plus.

La situazione venutasi a creare in tutta Europa dopo la più grave crisi economica dal dopoguerra e dopo un decennio di crescita modesta, impone obiettivi ancora più stringenti sulla gestione della finanza pubblica. Solo la stabilità finanziaria (sia pubblica che privata) può garantire una crescita duratura ed equa. L'Unione Europea dovrà contare, in prospettiva, su una riforma complessiva del settore finanziario e su una sorveglianza sempre più stretta in campo fiscale e macroeconomico.

I.1 LA LOGICA DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Il PNR contiene azioni mirate, nella consapevolezza che il Paese richiede riforme dirette ad aumentare il grado di competitività, accrescere la produttività del lavoro, completare e rafforzare l'assetto concorrenziale di alcuni mercati e ammodernare la Pubblica amministrazione.

Il Governo si propone di intervenire sulle criticità dell'economia italiana con riforme incisive e integrate, in grado di rafforzarsi reciprocamente. I pilastri principali saranno il federalismo fiscale, il riordino del sistema fiscale, l'attuazione d'interventi di tipo regolatorio per aumentare l'efficienza del sistema economico e la promozione d'iniziative per orientare il risparmio privato verso obiettivi di politica economica. Tutto ciò, incidendo sul tasso di crescita dell'economia, contribuirà a raggiungere gli obiettivi di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL.

E' evidente che è terminata la fase in cui lo Stato faceva politica economica esclusivamente con la spesa pubblica. Si apre per l'Italia ora la fase delle misure con un impatto basso o nullo sui conti pubblici, ma con significativi effetti sull'economia. Seguendo quest'approccio, le politiche di seguito delineate devono contribuire a ridurre i divari territoriali – vero problema per l'Italia – e rendere più competitive le aziende italiane.

I.2 LE PRINCIPALI MISURE

Il consolidamento del bilancio pubblico passa necessariamente attraverso interventi strutturali sui due principali capitoli di spesa, ossia le pensioni e la sanità.

Riforma pensionistica

La riforma delle pensioni, già varata con il D.L. n. 78/2010, consentirà la sostanziale stabilizzazione dell'incidenza della spesa previdenziale sul PIL fino al 2045 e una successiva riduzione. La riforma tocca sia i requisiti per il pensionamento ordinario sia

quelli di vecchiaia, soprattutto nel pubblico impiego, con un allungamento dell'anzianità contributiva effettiva al momento del pensionamento. Al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel lungo periodo, prestazioni e requisiti minimi per il pensionamento saranno adeguati periodicamente in base all'aumento della speranza di vita senza la necessità di successivi interventi normativi ma in modo automatico.

Sanità e federalismo fiscale

Negli ultimi anni è stata progressivamente migliorata la *governance* del settore sanitario. In particolare, si sono introdotti meccanismi virtuosi che conducono strutturalmente a un contenimento e a una razionalizzazione della spesa, attraverso il finanziamento in base a costi *standard* delle prestazioni (in via di definizione), in contrapposizione alla spesa storica, e la responsabilizzazione regionale in campo fiscale in caso di squilibri di bilancio con la predisposizione di piani di rientro impegnativi.

Le innovazioni nel settore sanitario s'inquadrano nel capitolo, più ampio, della riforma fiscale in senso federale. Nel corso del 2010, sono stati approvati i decreti sulla valorizzazione del patrimonio demaniale, che demandano agli enti locali e rendono più flessibile la gestione di questi cespiti (anche attraverso la possibilità di procedere a dismissioni finalizzate alla riduzione del debito). Per gli Enti locali è anche prevista una compartecipazione alle entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, che dovrebbe portare, sul lungo periodo, a una riduzione drastica e strutturale di questo fenomeno. Pur salvaguardando il principio della solidarietà tra le diverse aree del paese, attraverso un fondo perequativo, è anche prevista una semplificazione delle imposte locali e una maggiore compartecipazione alla fiscalità generale. In particolare, il nuovo sistema fiscale prevede la possibilità per gli enti locali di ricorrere a piccole modifiche delle aliquote vigenti e all'introduzione di tasse di scopo, in modo da aumentare il grado di responsabilizzazione degli amministratori locali nei confronti dei cittadini. Anche questo meccanismo produrrà una razionalizzazione e, probabilmente, anche una riduzione della spesa pubblica.

Concorrenza, imprese e Pubblica Amministrazione (P.A.)

La Legge annuale sulla Concorrenza permetterà di affrontare le numerose rigidità presenti nel mercato italiano, anche attraverso una drastica semplificazione di obblighi formali e oneri burocratici per le imprese. Nel contempo, tali provvedimenti rafforzano la protezione dei consumatori, grazie ad una riduzione della frammentazione delle competenze in questo campo. In particolare, le misure prevedono una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI, anche attraverso un uso estensivo di 'sportelli unici', autocertificazione, ricorso a organismi certificatori, e con la possibilità di istituire zone 'a burocrazia zero' nel Mezzogiorno. Per le imprese dell'UE che investono in Italia, sarà anche possibile usufruire per tre anni del regime fiscale del paese d'origine. A sostegno delle PMI, è stato rafforzato il Fondo Centrale di Garanzia, che intende facilitare l'accesso al credito per le imprese minori, in modo da stimolare gli investimenti e l'innovazione ed è stato costituito il Fondo Italiano di Investimento, il più grande fondo istituzionale di *private equity* esistente in Europa esclusivamente destinato alle imprese di minori dimensioni per favorire il rafforzamento patrimoniale.

Energia

Attraverso il pieno recepimento del 'Terzo pacchetto mercato interno', verrà ulteriormente migliorata la legislazione sulla regolazione del mercato energetico, che in Italia è già avanzata. Verrà anche migliorata la rete distributiva, con particolare riguardo agli scambi intraeuropei e alla trasparenza del mercato.

Il rispetto degli accordi di Kyoto sulle emissioni di gas serra ha già richiesto un rifinanziamento dei Fondi per l'attuazione del protocollo, per le energie rinnovabili e la mobilità sostenibile, ed è probabile che richiederà l'impiego di ulteriori risorse. Nel frattempo, sono stati varati numerosi provvedimenti che riducono strutturalmente le emissioni, attraverso il divieto di circolazione e incentivi al rinnovo dei mezzi di trasporto più inquinanti, e specifiche misure a favore dell'utilizzo di caldaie a biomassa e per stimolare l'adozione di tecnologie *energy saving* in agricoltura. Anche la pubblica amministrazione sarà impegnata direttamente (attraverso un apposito Piano d'azione) a ridurre i propri consumi energetici. In prospettiva, si prevede di conseguire un significativo incremento dell'efficienza energetica attraverso la piena attuazione del Direttive CE che fissano *standard* più severi nel campo degli elettrodomestici, lampade, autovetture, motori elettrici e edilizia.

Capitale umano e innovazione

La riforma del sistema scolastico e universitario persegue alcuni obiettivi specifici, relativi alla valorizzazione della formazione tecnica, all'integrazione con il mercato del lavoro, con l'obiettivo di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, nonché a un più stretto legame con il territorio (anche attraverso il coinvolgimento del settore privato). Per l'università è stata inoltre ridotta la frammentazione degli indirizzi, con consistenti guadagni di efficienza anche nel breve periodo. Più in generale, al pari della Pubblica Amministrazione, sono stati promossi anche nel sistema formativo la cultura della valutazione e dell'innovazione.

Le riforme hanno comportato ingenti investimenti in dotazioni tecnologiche e strutture di valutazione a livello centrale e regionale, anche in vista dell'estensione del processo formativo all'intera vita lavorativa. Si è avviato un ridisegno complessivo del sistema della ricerca per adattarlo alla particolare struttura produttiva italiana, caratterizzata da PMI operanti in settori tradizionali e con una specifica vocazione al *design* e alla creatività. Sono state dunque privilegiate le azioni indirizzate a reti d'impresa, alla valorizzazione delle esperienze pilota, alla promozione delle sinergie pubblico-privato e al trasferimento dell'innovazione nelle realtà produttive.

In particolare, il Programma nazionale della Ricerca sarà caratterizzato da alcuni 'progetti-faro', e saranno varati bandi per il finanziamento di progetti e organismi specifici, soprattutto all'interno del Programma Operativo Nazionale ricerca e competitività. Sarà incrementato il Fondo di finanziamento degli enti di ricerca, dopo il riordino del settore, e sarà rifinanziato il Fondo per l'innovazione e la ricerca scientifica e tecnologica. Saranno inoltre privilegiati gli incentivi automatici, come il credito d'imposta e il contributo in conto interessi per finanziare la ricerca all'interno delle imprese. Inoltre saranno messe in campo anche per questo settore iniziative di semplificazione come l'attivazione di uno sportello della ricerca. Risorse specifiche sono previste per lo sviluppo di una rete ultraveloce con un'ampia copertura territoriale, cofinanziata da amministrazioni centrali, locali e privati. Più in generale, verrà valorizzato il ruolo degli enti locali nella creazione di

tecnopoli, parchi scientifici e altre iniziative di promozione della ricerca e del suo trasferimento.

Mercato del lavoro, relazioni industriali e coesione sociale

L'Italia ha contenuto l'impatto della caduta della domanda globale sull'occupazione garantendo la continuità dei rapporti di lavoro attraverso l'allargamento della platea dei beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni e la maggiore convenienza dei contratti di solidarietà. Questa scelta è stata condivisa con le parti sociali perché ha consentito la sopravvivenza della base produttiva ed occupazionale del Paese e le imprese sono in condizioni di cogliere le opportunità della ripresa perché hanno conservato il patrimonio di competenze delle proprie risorse umane.

Ne è derivato un tasso di disoccupazione che si è costantemente collocato ad un livello inferiore a quello dell'Eurozona di circa 1,5 punti percentuali.

L'Italia continua oggi ad utilizzare strumenti ordinari e straordinari di protezione del reddito, anche con il concorso di risorse europee, rafforzando, tuttavia, i servizi di accompagnamento alla nuova occupazione e lo sviluppo di attività formative quanto più collocate in ambienti lavorativi. Vi concorrono le parti sociali con diffuse reti di enti bilaterali la cui adesione è stata incoraggiata da strumenti regolatori.

Il basso tasso di occupazione giovanile è al centro delle politiche che il governo sta implementando nell'ambito del 'Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro - Italia 2020', con particolare attenzione al Sud. I giovani, infatti, necessitano di competenze e professionalità maggiormente corrispondenti a quelle richieste dal mercato del lavoro. Ad essi si sono rivolte le consistenti riforme del sistema educativo e formativo nel segno di una maggiore integrazione tra apprendistato e lavoro e di una adeguata promozione delle conoscenze pratiche. La riforma dei contratti di apprendistato si caratterizzerà da un lato per la maggiore convenienza regolatoria per le imprese e dall'altro per la maggiore efficacia dei percorsi formativi secondo una certificazione sostanziale dell'effettiva professionalità acquisita. Anche in questo caso vi concorrono Regioni e parti sociali sulla base di intese intervenute con il Governo.

Il contratto di apprendistato si configura come il contratto base per l'ingresso nel mercato del lavoro anche grazie ad oneri contributivi ridotti e alla flessibilità in uscita al termine del percorso formativo.

Le relazioni industriali si caratterizzano oggi per una forte promozione di accordi di prossimità nella direzione territoriale o aziendale, collegando una parte sempre più significativa degli incrementi retributivi alla maggiore efficienza e produttività, grazie anche alla tassazione agevolata di questa parte di reddito da lavoro. Ciò ha posto le premesse per una complessiva riforma del diritto del lavoro nell'ambito della redazione i un Testo Unico – 'Statuto dei Lavori' ora alla consultazione delle parti sociali – orientato a riconoscere in sussidiarietà un maggiore ruolo delle parti sociali che saranno abilitate ad adattare alle diverse situazioni di impresa, settore e territorio disposizioni attualmente irrigidite nella legge.

In questo contesto il Governo ha confermato il prioritario impegno per il riconoscimento del principio di legalità del lavoro, attraverso il rafforzamento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza e protocolli di integrazione nelle attività di vigilanza tra Ministero del Lavoro, enti previdenziali, agenzie fiscali e forze dell'ordine,

soprattutto nel Sud. L'emersione è allo stesso tempo agevolata da modalità semplici di regolazione delle esperienze lavorative, in particolare attraverso buoni lavoro e contratti di lavoro intermittente.

La politica sociale si è caratterizzata per una crescente prossimità alle condizioni di disagio attraverso la valorizzazione del ruolo degli enti locali e, in sussidiarietà, delle organizzazioni del volontariato e del terzo settore. L'identificazione e la risposta ad uno stato di bisogno richiedono la necessaria vicinanza per individuare l'assenza o la debolezza del contesto familiare e comunitario e per realizzare interventi caratterizzati anzitutto da un significativo contenuto relazionale.

La stessa evoluzione della carta sociale per le persone in condizioni di povertà assoluta si evolve verso la possibile gestione sussidiaria degli enti locali e delle organizzazioni sociali *non profit* sulla base di una sperimentazione nelle realtà urbane di maggiore dimensione, in quanto soggette al pericolo di maggiore rarefazione delle relazioni umane.

Divari territoriali

In tutte le politiche è previsto un coinvolgimento e una responsabilizzazione sempre più intensa del territorio, sviluppando, ove possibile, sinergie tra soggetti pubblici e privati. Sarà inoltre data priorità a pochi grandi progetti strategici, in grado di attivare lo sviluppo territoriale in modo da non disperdere le risorse disponibili. In particolare, per lo sviluppo del Mezzogiorno è prevista la realizzazione di grandi assi ferroviari, un programma di miglioramento del sistema formativo, il rafforzamento della sicurezza e della legalità, la riqualificazione dell'Amministrazione Pubblica e dei servizi pubblici locali (con particolare riguardo al trattamento dei rifiuti), l'istituzione di una Banca specializzata in credito a medio e lungo termine per le imprese che operano nel Mezzogiorno. Le misure di riduzione dei divari territoriali sono inoltre mirate a rafforzare le politiche d'inserimento al lavoro.

Le misure elencate nel Programma Nazionale di Riforma riflettono l'impegno del Paese ad attuare tutte le riforme necessarie per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di crescita e di occupazione che l'Unione Europea si è data nella Strategia Europa 2020. Allo stesso tempo l'Italia è consapevole che tali obiettivi dovranno accompagnarsi a una crescita della competitività e a una progressiva eliminazione degli squilibri interni ed esterni. A tal fine, il presente Rapporto si pone sulla scia del recente Patto Euro Plus e ne riflette i principali orientamenti.

LE MODIFICHE AGLI ARTICOLI 41, 97 E 118 DELLA COSTITUZIONE

Il Disegno di Legge recentemente presentato dal Governo al Parlamento propone la modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione ponendosi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione Europea. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, infatti, con gli articoli 81 e 82, già sembrava aver soppiantato quel concetto restrittivo di libertà economica privata così come desunto dalla formulazione attuale dell'articolo 41 della Costituzione Italiana.

La globalizzazione dei mercati impone, inoltre, di aumentare la competitività del nostro sistema–Paese, approntando dei cambiamenti, a partire dal dominio giuridico. Le regole che pesano sull'economia, cresciute anche a causa della moltiplicazione delle competenze - centrali, regionali, provinciali, comunali - vanno snellite.

Nell'attuale formulazione dell'articolo 41, il primo comma sembra prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata ("l'iniziativa economica privata è libera"); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata e indica che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire lo scopo di indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività.

Nell'attuale art.41 della Costituzione ci sono elementi fondamentali che assolutamente devono essere conservati e potenziati. Non appare invece di facile soluzione la conciliazione dell'assoluta libertà d'iniziativa con i vincoli previsti al terzo comma. Si propone pertanto l'eliminazione di quest'ultimo al fine di restituire al testo della disposizione la necessaria chiarezza. Inoltre, sempre nella direzione di affermare la libertà dell'iniziativa economica privata, nella proposta di revisione costituzionale viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge.

In stretta connessione con la modifica dell'articolo 41 si pone l'intervento di modifica concernente l'articolo 97 della Costituzione. Il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Efficienza, efficacia, trasparenza, procedure più semplici, fanno parte dei valori richiesti a un servizio pubblico sempre più finalizzato alle necessità dei cittadini e delle imprese. A tal fine, lo schema di disegno di legge in esame propone di aggiungere nel testo della Costituzione il principio che 'le pubbliche funzioni sono al servizio del bene comune', esplicitando così un diverso concetto di amministrazione, affermatosi a partire dagli anni Novanta, che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati e la cui efficacia può essere misurata.

L'ultimo intervento riguarda il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione al quale viene aggiunto che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, non solo sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma devono anche garantirla. Con tale modifica s'intende rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

In conclusione la visione che la riforma promuove è positivista ovvero si basa sulla fiducia verso il cittadino, sulla capacità individuale di produrre ricchezza sociale ed economica e sulla sua capacità di concorrere al bene comune. Il cittadino resta l'impianto centrale del sistema, ma va considerato, prima che come un controllato dallo Stato, come una risorsa della collettività. Inoltre, il bene comune va considerato non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva della responsabilità nell'agire privato.

II. IL PNR DELL'ITALIA NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO E IL PATTO EURO PLUS

Il primo semestre europeo, avviatosi nei mesi scorsi, permetterà di integrare le procedure di sorveglianza delle politiche nazionali in un quadro di politica economica completo ed efficace. Il primo passo verso questo nuovo ciclo è l'*Annual Growth Survey*, presentato dalla Commissione Europea all'inizio dell'anno, che costituisce il punto di riferimento delle azioni da attuare, a livello nazionale, per rafforzare l'uscita dalla crisi e raggiungere gli obiettivi fissati nella Strategia Europa 2020.

Su tale quadro s'innesta il Patto Euro Plus, che prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche nell'Area dell'Euro, con l'obiettivo di consolidare il pilastro economico dell'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni mirate ad aumentare il grado di competitività e convergenza. L'adozione del Patto indurrà anche l'Italia a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale, al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

IL PATTO EURO PLUS

Il Patto Euro Plus, approvato dai capi di Stato o di Governo della Zona euro nel Consiglio Europeo di marzo 2011, prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche per migliorare la competitività e aumentare il livello di convergenza. Hanno aderito al Patto, approvato dagli Stati Membri della Zona euro, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Il rinnovato coordinamento delle politiche economiche dovrebbe essere attuato sulla base delle seguenti linee guida: (a) rafforzamento della governance *economica europea e piena integrazione con gli strumenti vigenti (Europa 2020, Semestre europeo, Patto di Stabilità e Crescita,* macroeconomic surveillance *ecc.) attraverso la previsione d'impegni concreti integrati nei rispettivi Piani Nazionali di Riforma e Programmi di Stabilità e Crescita; (b) concentrazione degli interventi sui settori prioritari per innescare competitività e convergenza, attraverso la definizione di obiettivi comuni; (c) assunzione d'impegni concreti a cadenza annuale da parte dei vertici dei governi, sulla base delle* best practices *a livello europeo e mondiale, con conseguente controllo politico dei capi di Stato e di Governo sui progressi conseguiti, sulla scorta di una Relazione della Commissione Europea; (d) allineamento del Patto Euro Plus con il processo di completamento del mercato unico. È importante rilevare come la competenza per gli interventi resti in capo allo stato membro interessato. Il controllo del grado di realizzazione degli obiettivi sarà esercitato sulla base di un gruppo d'indicatori relativi a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria.*

Nello specifico, il Patto Euro Plus prevede l'assunzione d'impegni precisi e vincolanti per gli Stati Membri per conseguire il raggiungimento di quattro obiettivi prioritari: stimolare la competitività, stimolare l'occupazione, miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria.

Competitività e occupazione. Ogni paese è responsabile delle politiche specifiche, con particolare attenzione per la modifica del processo negoziale, dei meccanismi d'indicizzazione, degli accordi settoriali, dell'allineamento tra retribuzione e produttività tra settore pubblico e privato, della dinamica dei costi in linea con la produttività. Si dovranno tenere inoltre in considerazione le seguenti riforme; promozione della 'flexicurity'*; aumento della partecipazione alla forza lavoro; riduzione del lavoro sommerso; apprendimento permanente; riforme fiscali (riduzione imposizione sul lavoro).*

Produttività. Si auspica un'ulteriore apertura dei settori protetti, il miglioramento dei sistemi d'istruzione e ricerca, innovazione e dotazione infrastrutture attraverso interventi specifici, il miglioramento del contesto imprenditoriale e la riduzione degli oneri amministrativi, con particolare riferimento alle Piccole e Medie Imprese.

Patto di Stabilità e Crescita. Si evidenzia la rilevanza dei progressi nella sostenibilità dei sistemi pensionistici, assistenza sanitaria e prestazioni sociali. La valutazione sarà effettuata sulla base degli indicatori di sostenibilità delle politiche in corso.

Sistemi pensionistici. Tra le possibili riforme necessarie per assicurare in prospettiva futura la sostenibilità di pensioni e prestazioni sociali, si segnala il possibile allineamento tra sistemi pensionistici ed evoluzione delle situazioni demografiche nazionali, la limitazione dei regimi di pensionamento anticipato e l'adozione d'incentivi per l'assunzione di lavoratori al di sopra dei cinquantacinque anni.

Regole di bilancio nazionali. Gli Stati Membri della Zona Euro s'impegnano a recepire nella normativa nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita, per garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale sia locale.

Squilibri finanziari. La nuova regolamentazione europea del settore finanziario sarà integrata dagli Stati membri nella legislazione nazionale e saranno effettuati rigorosi stress test *sulle banche. La Presidenza CERS e dell'Eurogruppo produrrà periodicamente un rapporto sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della Zona Euro bisognosi d'interventi specifici, con particolare riferimento al livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.*

Coordinamento politico fiscale. Anche se l'imposizione diretta resta di competenza nazionale, gli Stati membri terranno discussioni approfondite sulle principali problematiche a politica fiscale, allo scopo di migliorare il coordinamento e la lotta contro la frode e l'evasione fiscale e individuare le best practices *in materia.*

Per rispondere agli obiettivi che il nuovo quadro europeo indica ai Paesi Membri, l'Italia ha messo in atto un numero consistente di azioni con lo scopo di trasporre a livello nazionale le misure prioritarie indicate dalla Commissione Europea nell'*Annual Growth Survey* e procedere efficacemente verso il raggiungimento dei *target* nazionali discendenti dalla Strategia Europa 2020. L'obiettivo ultimo è quello di superare i colli di bottiglia (*bottlenecks*) che ancora costituiscono un impedimento alla crescita del paese. Le riforme adottate, infine, appaiono perfettamente rispondenti agli obiettivi del rinnovato coordinamento delle politiche economiche derivante dal Patto Euro Plus.

Le misure che il Governo ha recentemente approvato possono essere suddivise in nove aree di azione principali, basate sulla Strategia Europa 2020 e rispondenti alle sfide ritenute indispensabili per la crescita del Paese:

- Occupazione;
- Federalismo;
- Consolidamento della finanza pubblica;
- Lavoro e pensioni;
- Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- Energia e ambiente;
- Innovazione e capitale umano;
- Infrastrutture e sviluppo;
- Sostegno alle imprese.

Di seguito le misure nazionali saranno suddivise in base alle dieci priorità stabilite nell'*Annual Growth Survey*, e alle specifiche azioni di *policy* richieste nel Patto Euro Plus. Si distingueranno, inoltre, le misure che sono funzionali al raggiungimento dei *target* nazionali e al superamento dei colli di bottiglia. Per una descrizione di maggiore dettaglio delle singole misure si rinvia alle relative parti tematiche e alla griglia riportata in appendice contenente il totale delle riforme descritte nel presente Programma con i relativi riferimenti legislativi.

II.1 LE AZIONI PRIORITARIE DISCENDENTI DALL'*ANNUAL GROWTH SURVEY* (AGS) E DAGLI SPECIFICI IMPEGNI DI *POLICY* DEL PATTO EURO PLUS

Requisiti macroeconomici per la crescita

Nell'ambito delle misure dirette a stabilire i presupposti macroeconomici per la crescita, l'Italia ha proseguito nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche con l'obiettivo di ridurre progressivamente il livello del debito pubblico (priorità AGS n.1); otto sono le misure che ricadono in quest'ambito. In primo luogo, si sta cercando di contenere la crescita di un importante canale di spesa pubblica, rappresentato dalla sanità. Per questo il Governo sta attuando gli accordi stipulati con le regioni deficitarie. Tra le regole a carico delle regioni si annovera il Patto per la Salute, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica. Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema.

Passi importanti in direzione del riequilibrio finanziario sono stati fatti anche con i decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. La legge, attuando l'articolo 119 della Costituzione, assicura autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, garantendo i princìpi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il finanziamento basato sul criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione. I decreti attuativi, appena approvati, riguardano il federalismo demaniale, in base ai quali le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio, la determinazione dei fabbisogni

standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali, e l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, e il federalismo fiscale municipale[1]. Le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio.

È stata modificata la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (L. n.196/2009) allineando i tempi e i contenuti dei documenti interni di finanza pubblica a quanto previsto in ambito comunitario con l'introduzione del semestre europeo. La riforma, prevede un più ampio coinvolgimento sia del Parlamento nazionale sia dei livelli di governo decentrati al processo di programmazione che è ora pienamente integrato con quello europeo. Nell'ambito della stessa legge, sono ulteriormente rafforzate le misure volte a favorire la disciplina fiscale, sia dal lato della spesa sia da quello delle entrate. Non potranno, infatti, essere utilizzati i proventi inattesi per la copertura delle spese correnti decise con la legge di stabilità, né le maggiori entrate per le coperture delle leggi ordinarie.

La delega per l'applicazione dei tetti di spesa è estesa, inoltre, dalle risorse 'rimodulabili' all'intero aggregato delle spese dello Stato. È confermata la previsione dell'avvio di un'attività di analisi e valutazione della spesa, in un contesto in cui la programmazione diviene, più di prima, improntata al medio periodo. Questa riforma consentirà, tra l'altro, di avere un maggiore controllo sulla spesa in conto capitale e, quindi, di seguire con maggiore efficacia gli stati di realizzazione degli investimenti pubblici.

La predisposizione di una banca dati unitaria per tutte le amministrazioni pubbliche, renderà maggiormente efficace e tempestivo il monitoraggio dei conti pubblici e maggiore il livello qualitativo delle informazioni di finanza pubblica a disposizione del *policy maker* e dei cittadini, destinatari ultimi delle politiche pubbliche.

Il Governo è anche impegnato nella ricognizione del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche attraverso il progetto del 'Rendiconto patrimoniale a valori di mercato', che consentirà di introdurre una gestione più efficiente del patrimonio.

In un'ottica di migliore distribuzione del carico tributario e di riduzione degli effetti distorsivi della tassazione sulla crescita è in corso di definizione una riforma della tassazione orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali. In tale ambito, l'Italia ritiene di fondamentale importanza un coordinamento a livello europeo, espresso nel Patto per l'Euro, pur nel rispetto delle sovranità nazionali. Infine l'introduzione dei Buoni-Lavoro per i lavori occasionali ha consentito di recuperare una parte importante dei contributi, altrimenti evasi.

Riguardo agli effetti di tali misure sulla crescita si rinvia al paragrafo relativo agli effetti macroeconomici.

Per quanto riguarda le azioni volte a 'Correggere gli squilibri macro-economici' (priorità AGS n.2) e a 'Assicurare la stabilità del settore finanziario' (priorità AGS n.3) si rimanda alla dettagliata analisi presentata nel successivo capitolo III. Com'è logico intuire la correzione degli squilibri macro-economici è trasversale a molte delle misure descritte nel documento e ha rappresentato un elemento di estrema attenzione nella strategia di riforma nazionale particolarmente focalizzata a stimolare la competitività nazionale e promuovere un efficiente mercato del lavoro. In particolare, le misure di liberalizzazione dei mercati e di promozione della concorrenza favoriscono un incremento del livello di

[1] D.Lgs n. 23/2011.