offrono idonee garanzie. Viene, quindi, introdotta la figura dei Conservatori accreditati, soggetti che ottengono da DigitPA il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza e affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici;

- *per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni è prevista l'istituzione di un Ufficio unico responsabile delle attività ICT, la razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti, l'introduzione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico dotato di un apposito identificativo;*
- *per la misurazione e la valutazione della* performance *organizzativa e individuale dei dirigenti, l'attuazione delle disposizioni del CAD diventa rilevante, poiché l'innovazione diventa per la prima volta materia di valutazione del personale, da cui dipendono sanzioni e incentivi;*
- *per una maggiore semplificazione dei rapporti le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili i dati pubblici di cui sono titolari in formati aperti rielaborabili da terzi. Previsto, inoltre, lo scambio di dati tra imprese e PA. Le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso d'inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio potrà nominare un Commissario* ad acta.

Nell'ambito dell'azione di riforma che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione, uno sforzo importante è stato profuso nel programma per la riduzione degli oneri amministrativi delle imprese finalizzato, in coerenza con gli obiettivi assunti in sede comunitaria, alla riduzione di almeno il 25 per cento dei costi della burocrazia. L'obiettivo è previsto realizzarsi entro il 2012 attraverso il completamento della misurazione e la riduzione degli oneri in tutte le materie di competenza statale e la sua estensione alle Regioni e agli Enti Locali. In linea con lo *Small Business Act*, è introdotto il criterio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l'impresa e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici[74]. L'avvio dell'attività di misurazione ha interessato fino a ora 71 procedure ad alto impatto, selezionate in accordo con le associazioni imprenditoriali, molte immediatamente riconducibili ai settori riferibili ai cinque obiettivi fissati da Europa 2020. Gli oneri amministrativi per le imprese sono valutati in 21,5 miliardi annui.

La piena implementazione delle misure di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali, Ambiente e Fisco (inclusi i regolamenti di semplificazione per le PMI) già definite, comporta un risparmio per le imprese stimato in 6,9 miliardi l'anno[75]. Ulteriori provvedimenti in materia di *privacy* e appalti sono all'esame delle Camere, con minori oneri valutati a regime in oltre 900 milioni.

Si stima che la piena implementazione dell'insieme degli interventi - già definiti, in itinere e quelli pianificati a completamento della riduzione degli oneri nelle aree di

---

[74] L. n. 122/ 2010.

[75] Il programma di misurazione segue la metodologia europea SCM e i calcoli sono basati su un campione d'imprese più ampio rispetto ad altri paesi. Da evidenziare che le stime mantengono un carattere indicativo dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione.

competenza statale - possa generare a regime un risparmio di circa 11,6 miliardi per le imprese (cfr. Tav. V.3).

TAVOLA V.3: RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE (per area di regolazione)

Stato di attuazione	Aree	Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (miliardi)
Interventi definiti	▪ Lavoro e Previdenza ▪ Prevenzione incendi ▪ Paesaggio e beni culturali ▪ Ambiente ▪ Fisco	6,9
Interventi in itinere	▪ Privacy ▪ Appalti	0,9
Interventi pianificati	▪ Altre aree di competenza statale	3, 8[76]
Totale riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese nelle aree di competenza statale		11,6

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico.

Riduzioni aggiuntive degli oneri per le imprese, valutate in circa 5,3 miliardi l'anno, potranno derivare dall'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Regioni e agli Enti Locali, già pianificata[77].

A complemento del pacchetto 'Semplificazione', vi è la previsione di ulteriori interventi di riduzione degli oneri, volti a: i) contenere il numero degli adempimenti negli atti normativi e amministrativi del Governo e in quelli di recepimento delle direttive comunitarie; ii) estendere la misurazione e la riduzione non solo alle Regioni e agli Enti Locali ma anche alle Autorità Indipendenti e agli oneri gravanti sui cittadini; iii) monitorare e valutare ex post gli interventi di riduzione. L'*enforcement* del Piano di semplificazione è ulteriormente rafforzato con l'adozione della 'Carta dei doveri delle Amministrazioni Pubbliche'.

L'attuazione completa ed efficace della riforma della Pubblica Amministrazione richiede uno sforzo coordinato e congiunto da parte di tutti i livelli di Governo. Per questo il D.Lgs 150/2009 obbliga Regioni ed Enti locali ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nel decreto stesso entro il 31 dicembre 2010. In tal senso le Regioni hanno colto il processo di attuazione della riforma strutturale dell'Amministrazione Pubblica come un ulteriore stimolo per proseguire le politiche di riorganizzazione istituzionale e amministrativa già avviate a livello locale.

Lo stato di avanzamento nell'applicazione della riforma a livello regionale mostra che: 12 su 22 tra Regioni e Province Autonome hanno recepito definitivamente la riforma

[76] In attesa del completamento della misurazione, Il dato è stimato ipotizzando che i 70 miliardi che la Commissione europea valuta come oneri amministrativi complessivi per l'Italia siano per 12,8 miliardi riferibili al livello comunitario (*EU Competitiveness Report* 2005, DG E&I, WIFO), per 36,4 miliardi al livello statale e per 21 miliardi circa a quello locale. La quota dei 36,4 miliardi non ancora oggetto di misurazione puntuale (15 miliardi) verrà ridotta del 25 per cento pari a 3,8 miliardi. Complessivamente il *target* di riduzione individuato per gli oneri derivanti dalle materie di competenza statale, tenendo conto dei risultati già conseguiti, è più ambizioso del 25 per cento ed è stato quantificato in 11, 6 miliardi all'anno.

[77] 'Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di Pubblica Amministrazione', ora all'esame del Senato.

(50 per cento), 6 Regioni hanno deliberato una proposta di legge di attuazione attualmente all'esame del Consiglio Regionale (27 per cento), 5 Regioni hanno documenti allo studio e dunque in fase preparatoria (23 per cento).

Questo processo si è tradotto in un impulso alla riorganizzazione di Enti, Agenzie e Partecipazioni regionali, accorpamenti e razionalizzazioni (un esempio è dato dalla Regione Toscana) nonché alla semplificazione dei rapporti tra imprese e Pubbliche Amministrazioni (Regione Lombardia). Molto si è investito sui processi d'infrastrutturazione telematica e di offerta di servizi alla comunità (in Toscana per la digitalizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive o in Puglia). La Regione Puglia e la Regione Siciliana, infine, hanno proceduto a migliorare il sistema di erogazione dei servizi sia attraverso la razionalizzazione delle strutture sanitarie che con la riforma della struttura amministrativa.

IL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI: L'ESPERIENZA DEL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (MEPA)

Nell'ambito del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di beni e servizi, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) - quale strumento di e-Procurement *pubblico, gestito da Consip per conto del Ministero Economia e Finanze (MEF) - rappresenta un importante strumento di supporto alle PMI che intendono diventare fornitori della P.A. Infatti le significative opportunità di* business *offerte dal MePA hanno spinto molte PMI a rivedere i propri processi gestionali interni attraverso il supporto delle tecnologie informatiche.*

Si tratta di un mercato interamente virtuale in cui le Amministrazioni acquirenti e i potenziali fornitori s'incontrano, negoziano e perfezionano on-line *contratti di fornitura legalmente validi, grazie all'utilizzo della firma digitale. Le P.A. possono ricercare, confrontare e acquisire i beni e i servizi, per valori inferiori alla soglia comunitaria, proposti dalle aziende fornitrici 'abilitate' a presentare i propri cataloghi sul sistema.*

Il MePA è stato il primo mercato elettronico strutturato e con uso di firma digitale per il procurement *pubblico istituito in Europa che – secondo regole flessibili – permette alla P.A. di decidere, di volta in volta, la procedura d'acquisto ritenuta più efficiente (Ordine Diretto o Richiesta di Offerta) e all'impresa di stabilire la propria strategia e l'ambito geografico su cui operare, con particolari vantaggi per gli operatori di piccole dimensioni.*

Tra le maggiori innovazioni introdotte dal MePA si evidenziano la riduzione dei tempi e dei costi del processo di approvvigionamento e di vendita, la maggior trasparenza ed efficienza delle procedure e l'ampliamento del mercato a nuovi fornitori, in particolare alle PMI. L'accesso delle imprese al mercato della P.A. senza intermediazioni e la possibilità di aggiudicare in modo semplice e veloce forniture in tutto il paese costituisce, infatti, un'ulteriore occasione di crescita e sviluppo per le piccole imprese più efficienti.

Dal 2004 al 31 Dicembre 2010, più di 5.300 acquirenti pubblici hanno effettuato sul MePA oltre 250.000 ordinativi di fornitura per un valore complessivo di oltre 800 milioni, grazie alla presenza sul sistema di oltre 5.000 fornitori abilitati, di cui il 98 per cento PMI. Solo nel 2010 i volumi di transato sulla piattaforma sono stati pari a 255 milioni, mentre le transazioni sono state oltre 77.000.

Infine, il MePA svolge un ruolo importante anche nell'ambito della sostenibilità ambientale e degli acquisti verdi: le Amministrazioni possono ricercare e acquistare sul MePA prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichette ambientali, risparmiando fino a 53 milioni l'anno di spese per l'acquisto di toner.

Sullo specifico tema degli acquisti verdi, coerentemente con quanto delineato in vari documenti istituzionali (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee), il Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A, gestito da Consip per conto del MEF, si pone anche l'obiettivo di favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili. Le Centrali di Committenza, infatti, svolgono un ruolo chiave per l'attuazione del GPP, in quanto possono favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili che puntino a razionalizzare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto, anche in termini di costo, e a stimolare e sostenere gli investimenti delle imprese verso l'innovazione e lo sviluppo di soluzioni eco-compatibili.

Al riguardo, è stata anche quantificata una valutazione degli effetti economici relativi all'introduzione di criteri ambientali nelle iniziative di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni. Punto di partenza di tale valutazione è la considerazione che gli acquisti verdi rappresentano anche uno strumento di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica in quanto tengono in considerazione tre obiettivi primari - efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, riduzione dell'utilizzo di sostanze pericolose, riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti – rappresentando un risparmio economico concreto per le Amministrazioni.

A titolo di esempio, l'utilizzo di personal computer desktop *efficienti da un punto di vista energetico, dotati delle 'etichette ambientali' più avanzate, ha comportato un risparmio di 3,4 milioni per gli acquisti effettuati nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A., considerata una vita media per macchina pari a cinque anni. Questi risparmi salirebbero a quasi 10 milioni se le stesse caratteristiche di risparmio energetico fossero incluse negli acquisti di* pc desktop *effettuati in un anno dall'intera P.A. italiana (stimati in circa 300mila apparecchiature). Oltre al considerevole risparmio economico, il vantaggio ambientale in termini di riduzione delle emissioni di CO_2 conseguito attraverso questo tipo di acquisti di* pc desktop *è pari a 12.548 tonnellate, che potrebbero diventare 36mila qualora l'intera P.A. acquistasse apparecchiature a risparmio energetico con le stesse caratteristiche di quelle presenti nelle Convenzioni previste dal Programma.*

V.7 DISPARITÀ REGIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

In questo decennio l'Italia non ha chiuso le forti differenziazioni territoriali interne: le quote percentuali del Mezzogiorno relative a PIL, unità di lavoro e spesa per consumi delle famiglie erano ancora nettamente inferiori alla corrispettiva quota nazionale.

Nel periodo 2010-2014 l'evoluzione economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

In particolare, nel Mezzogiorno è gravemente insufficiente l'utilizzo delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel III trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24

anni). Nel precedente paragrafo relativo al mercato del lavoro sono state evidenziate le specifiche disparità regionali rispetto al *target* europeo.

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

Una riduzione dei divari di produttività, in particolare nei territori a sviluppo ritardato, è tra gli obiettivi fissati all'interno del Patto per la competitività, sottoposto all'approvazione del Consiglio Europeo.

TAVOLA V.4: QUADRO MACROECONOMICO TERRITORIALE: PIL E INCIDENZA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI SU PIL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEZZOGIORNO						
PIL (variazione percentuale)	-4,4	1,3	1,3	1,3	1,8	1,8
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	21,4	21,7	21,8	22,4	23,1	23,9
CENTRO-NORD						
PIL (variazione percentuale)	-5,4	1,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	18,7	18,9	19,0	19,2	19,3	19,4
ITALIA						
PIL (variazione percentuale)	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	19,3	19,6	19,7	19,9	20,2	20,5

Fonte: MEF-DT per i dati nazionali; stime DPS per il Mezzogiorno e Centro-Nord. Le elaborazioni DPS per ripartizione territoriale sono ottenute partendo dal dato nazionale del quadro macroeconomico italiano del PDS 2011 ed utilizzando le quote di ripartizione del PIL della contabilità regionale ISTAT.

Al fine di correggere i divari territoriali - che in Italia sono gravi e persistenti e costituiscono un importante fattore di squilibrio macroeconomico - in linea con l'azione prevista dalla Commissione Europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*, il Governo e le Amministrazioni centrali e regionali, titolari di Programmi Operativi, sono impegnati ad accelerare la realizzazione dei progetti volti sia ad assicurare la disponibilità d'infrastrutture moderne ed efficienti nei settori dei trasporti, dell'ambiente e dell'energia, sia al miglioramento dei servizi, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo. In tale ambito, gli investimenti previsti dal QSN 2007-13 costituiscono un fattore importante per migliorare la competitività delle imprese, per aumentare l'attrattività dei territori e per migliorare la qualità della vita.

Le regioni del Mezzogiorno, attraverso le risorse della politica di coesione, hanno fortemente indirizzato le loro programmazioni verso il rafforzamento e la qualificazione della dotazione infrastrutturale e della struttura socio-economica, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

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

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

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

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

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

L'attuazione della politica regionale di sviluppo, finanziata con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale, interviene per la correzione dei divari territoriali che rappresentano in Italia un importante fattore di squilibrio macroeconomico. Tale politica, volta ad aumentare la dotazione di servizi e infrastrutture e a migliorare la competitività dei territori, negli ultimi dieci anni ha dato un apporto significativo alla Strategia europea per la crescita e l'occupazione. Larga parte della spesa per interventi attuati nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ha riguardato, infatti, le priorità della strategia di Lisbona, in particolare ricerca e sviluppo e miglioramento del capitale umano e infrastrutture strategiche nel settore dei trasporti, unitamente a quelle per il miglioramento del servizio idrico e del ciclo dei rifiuti. Con la programmazione 2007-2013 questo orientamento è stato ulteriormente rafforzato.

Con riferimento alle risorse comunitarie, a fronte dei 59,4 miliardi programmati dal QSN 2007-2013, ben il 71,6 per cento è, infatti, finalizzato all'attuazione delle priorità Lisbona (il 69 per cento nel caso dei programmi rivolti all'area dell'obiettivo 'Convergenza' e l'80 per cento di quelli per l'obiettivo 'Competitività') e al raggiungimento dei *target* nazionali. Alle cinque priorità di Europa 2020 è, infatti, destinato circa il 66 per cento delle risorse complessive ancora da spendere entro la fine del 2015, una quota corrispondente a circa 35 miliardi.

Come si evince dai paragrafi precedenti, è particolarmente rilevante la concentrazione dell'impegno finanziario e degli interventi sui temi della ricerca e dell'innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell'energia e dell'ambiente e dell'inclusione sociale.

I programmi nell'area dell'istruzione, sui quali peraltro opera il meccanismo degli Obiettivi di servizio, sono più avanzati. Al fine di assicurare il pieno conseguimento degli obiettivi della programmazione 2007-2013 e l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie disponibili, è stata avviata un'azione di accelerazione e riprogrammazione basata, tra l'altro, sul rafforzamento dell'intervento per l'istruzione e la ricerca[78].

---

[78] Ciò anche in attuazione di quanto disposto dalla delibera CIPE dell'11 gennaio 2011 e delle conseguenti deliberazioni adottate dal Comitato Nazionale del QSN che, oltre a specifiche misure di accelerazione, ha

Al fine di rendere più efficace l'attuazione della politica di coesione, la Commissione Europea ha ipotizzato il ricorso a specifiche condizionalità alle quali legare l'erogazione dei Fondi strutturali[79]. L'Italia ritiene che l'introduzione di condizionalità costituisca un'opportunità per rafforzare la credibilità della programmazione e conseguire risultati tangibili, a patto che tali condizionalità siano strettamente collegate all'attuazione della politica di coesione e siano appropriatamente definite ex-ante, per garantire già nel momento della predisposizione dei programmi operativi la presenza di tutti quei requisiti istituzionali, amministrativi, regolatori, pianificatori e progettuali, necessari ad assicurare l'efficacia degli investimenti, anticipando la risoluzione delle criticità che potrebbero comprometterne la realizzazione.

TAVOLA V.5: FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITA' DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 E ALTRE PRIORITA' (valori in milioni)

Priorità UE 2020, 2007/2013	Sottosettore	Programmato
Energia e clima (1)		7.721
di cui:	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861
	Energia	3.927
	Sostenibilità nei trasporti	2.933
Inclusione		3.868
Istruzione		4.354
Lavoro e occupazione		3.558
Ricerca e Innovazione (2)		20.850
di cui:	Capitale umano per l'innovazione	2.419
	Imprenditoria innovativa	2.180
	RTDI	12.827
	Società dell'informazione	3.424
Totale UE 2020		40.351
Infrastrutture e trasporti		6.813
Altro (3)		12.249
Totale Fondi Strutturali		59.413

1) La politica regionale oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano pertanto a circa 9 miliardi.
2) La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, *e-health*, etc).
3) Nella voce altro sono ricompresi: i servizi ambientali (acqua, rifiuti e bonifiche, qualità dell'aria, prevenzione dei rischi e misure di tutela, mitigazione e adattamento del cambiamento climatico); servizi turistici e culturali; progetti integrati per rigenerazione urbana e rurale; altri aiuti alle imprese; interventi nel settore dell'energia non da fonti rinnovabili; assistenza tecnica; gli interventi per la sicurezza non ricompresi nell'ambito dei settori destinati alle priorità EU2020.
Fonte: Elaborazioni DPS a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei PO, in conformità con le disposizioni dell'art.11 del regolamento CE della Commissione 1828/2006.

Per le risorse nazionali destinate al riequilibrio economico-sociale, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate, l'esperienza sinora condotta ha indotto il Governo ad avviare nel secondo semestre dello scorso anno una puntuale verifica sull'impiego delle

fissato target d'impegno al 31 maggio e al 31 dicembre 2011 e target di spesa anticipati al 31 ottobre 2011, il cui eventuale mancato raggiungimento comporta la riprogrammazione di una quota parte delle risorse dei programmi interessati in favore di altri programmi.

[79] Cfr: Comunicazione della Commissione europea '*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la* governance *economica dell'UE* ', COM(2010)367, 30 giugno 2010; '*Comunicazione sulla revisione del bilancio*', COM (2010) 700 del 19.10.2010; conclusioni della '*Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*', COM (2010) 642 del 9.11.2011.

risorse.[80] Le verifiche hanno mostrato l'esistenza di un significativo ammontare di risorse assegnate a iniziative in corso di riavvio, a seguito di opportuni interventi correttivi. Sono inoltre state segnalate risorse riprogrammabili per nuovi progetti. Gli esiti delle verifiche effettuate sono stati portati all'attenzione delle autorità politiche di diverso livello istituzionale. E' in corso la definizione di una strategia condivisa d'impiego delle risorse, realizzatrice delle linee d'indirizzo contenute nel Piano nazionale per il Sud, per la cui attuazione le risorse FAS 2007-2013 rappresentano un essenziale elemento di successo. Nel loro complesso le risorse nazionali aggiuntive impiegabili per il conseguimento degli obiettivi del QSN ammontano a 40,3 miliardi, per oltre il 60 per cento destinate a infrastrutture e trasporti.

Tra le scelte vi è, infatti, quella di puntare alla realizzazione d'infrastrutture strategiche a valenza regionale e sovraregionale, utilizzando appropriati sistemi di valutazione, monitoraggio e verifica che ne assicurino positivi impatti per le collettività direttamente interessate e, più ampiamente, per l'intero contesto nazionale.

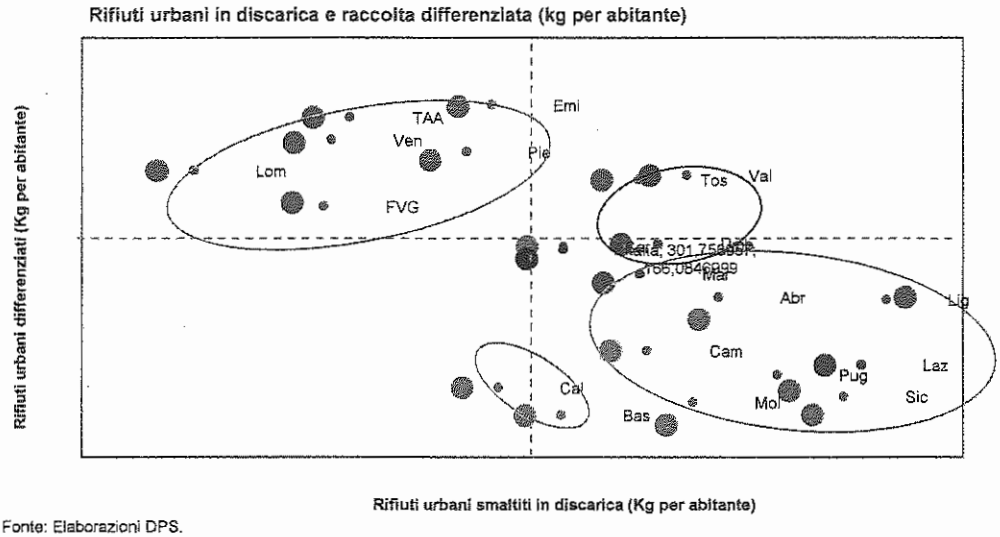
Il modello macroeconomico per l'analisi degli effetti della politica regionale sulla crescita economica e sull'occupazione permette una valutazione quantitativa dell'impatto degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e dal FAS rivolti agli investimenti pubblici e al sostegno alle imprese. Tale valutazione è costruita in termini differenziali rispetto a uno scenario neutrale. L'impatto è basato su proiezioni programmatiche della spesa in conto capitale per il Mezzogiorno, nelle sue componenti nazionali e comunitarie. Le simulazioni effettuate per il periodo 2006-2015 mostrano un impatto addizionale delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali sulla crescita del PIL del Mezzogiorno pari a circa lo 0,4 per cento annuo. Sull'occupazione, in termini di unità di lavoro, l'impatto risulta essere pari a circa lo 0,2 per cento. L'entità delle stime riflette anche il fatto che negli ultimi anni il peso (in termini programmatici) della componente comunitaria sul totale della spesa pubblica in conto capitale del Mezzogiorno è crescente[81].

---

[80] Al fine di superare gli eventuali ostacoli che si frapponevano a un efficace e celere attuazione degli interventi e a recuperare a un utile impiego risorse originariamente assegnate a interventi o non più coerenti con le strategie perseguite ovvero caratterizzati dall'impossibilità di effettiva realizzazione.

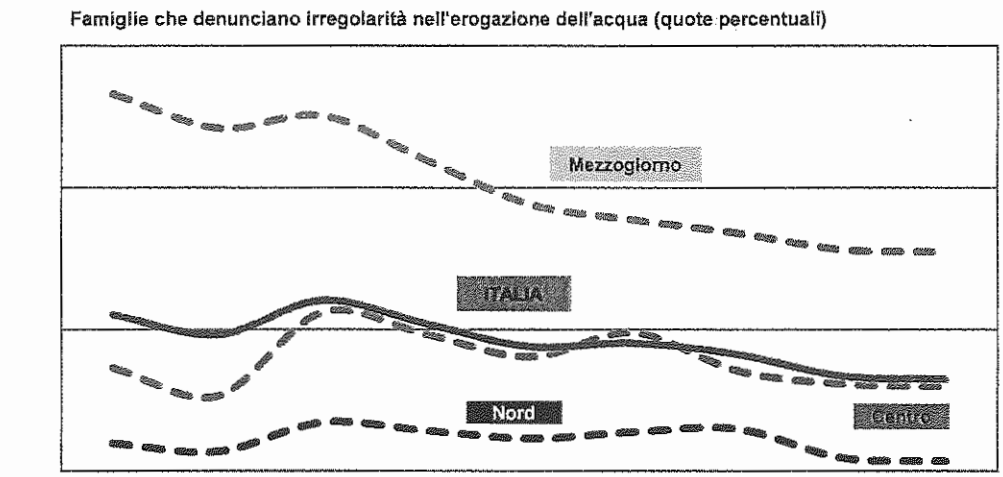
[81] La valutazione quantitativa degli effetti della politica regionale sulla crescita e sull'occupazione è specifico oggetto di richiesta da parte della Commissione Europea. Il modello macroeconomico del DPS, sviluppato nell'ambito della valutazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) e del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, stima l'impatto della politica regionale quantificando sia gli effetti diretti della spesa pubblica in conto capitale sia le esternalità generate da tali interventi. Per una descrizione delle caratteristiche del modello Cfr: '*I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*'- Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Marzo 2006, pp. 125-128. Pellegrini G., Rossi S. P. S., Tarola O., '*How Regional Policies Can Affect Growth: a Macroeconometric Model for the Southern Italian Regions*', Journal of public Finance and Public Choice, n. 2-3/2007, pp. 169-199.

FIGURA V.5a: DIVARI NEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: Elaborazioni DPS.

FIGURA V.5b: DIVARI NEL SERVIZIO IDRICO



Fonte: Elaborazioni DPS.

Nel Mezzogiorno, l'azione condotta sui programmi finanziati dalle risorse aggiuntive, FAS e Fondi Strutturali, si inquadra nel Piano Sud, documento d'indirizzo approvato dal Governo nel novembre del 2010, che si articola su alcuni punti prioritari:

- grandi progetti d'infrastrutture, segnatamente la realizzazione di grandi assi ferroviari nelle regioni del Sud;
- un programma straordinario di miglioramento dell'efficacia del sistema scolastico meridionale, collegato a una nuova stagione d'impegno

nell'Università, volta a sostenere la creazione di rapporti sia con le imprese sia con le reti di formazione internazionali;

- azioni di adeguamento dei servizi pubblici locali in particolare delle condizioni di funzionamento e di efficienza delle reti idriche e del sistema del trattamento dei rifiuti solidi urbani;
- rafforzamento degli strumenti a presidio di sicurezza e legalità;
- una riforma del sistema d'incentivi, diretta a concentrare le risorse disponibili, nazionali e comunitarie, su pochi strumenti;
- Banca del Mezzogiorno per aumentare l'offerta di credito con modalità più vicine ai territori;
- riqualificazione della Pubblica Amministrazione, con l'introduzione di meccanismi per incentivare l'efficienza dei procedimenti amministrativi.

Il Piano per il Sud identifica anche le innovazioni procedurali e di metodo ritenute necessarie, che si sono concretizzate tra dicembre e gennaio in alcuni provvedimenti collegati (oltre alla delibera del CIPE già citata che definisce criteri e modalità della riprogrammazione, uno schema di decreto legislativo, in attuazione della legge sul federalismo fiscale, che innova le regole sulla programmazione del FAS). A servizio dell'attuazione degli interventi strategici prioritari è anche posto un nuovo strumento, il contratto istituzionale di sviluppo, che prevede l'accordo di tutti i soggetti pubblici coinvolti nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi al fine di definirne gli impegni reciproci e introdurre tempestivamente i correttivi necessari.

Allegato al
Documento di Economia e Finanza 2011
Programma Nazionale di Riforma

PAGINA BIANCA

DESCRIZIONE DELLA GRIGLIA ALLEGATA AL PNR

Le principali misure descritte in questo Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono state sinteticamente riportate in una griglia, anche al fine di consentire una valutazione quantitativa dei loro effetti attraverso i modelli econometrici utilizzati dal Dipartimento del Tesoro.

La griglia si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico e rendere evidente la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Ai fini di un più veloce ordinamento delle misure e dei loro effetti, esse sono state raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

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

Innanzitutto per ciascuna misura s'individua il riferimento normativo a partire dalle fonti normative primarie (leggi, decreti legislativi), fino ad arrivare ai disegni di legge o a programmi o progetti specifici anche di carattere non normativo. A questo segue una breve descrizione della misura stessa e il suo stato d'implementazione.

Quest'ultimo è variamente definito in base al tipo di atto con cui si attua l'intervento. Si va da una misura non ancora avviata – cioè in fase di progetto – a una che è stata approvata nel Consiglio dei Ministri fino arrivare all'eventuale pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Una volta che la misura è diventata definitiva, si arriva alla fase d'implementazione ("implementazione in corso" o "iniziata"). Si rileva, che nel caso di una legge-delega, solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo segna l'avvio della fase di attuazione. Infine, quando il provvedimento normativo non è più in vigore o la misura è stata completata si usa la dizione 'terminato'; la misura è comunque mantenuta nella griglia se è suscettibile di esercitare effetti residui nel periodo coperto dal PNR.

La colonna sullo stato d'implementazione va letta congiuntamente alla successiva, denominata 'stato di avanzamento': il primo stadio è quello "programmatico", che indica l'esistenza di un orientamento generale sul provvedimento; la seconda fase è quella di "legiferato", in cui s'intendono definiti i contenuti normativi specifici della misura; quindi segue la fase di "operativo", nella quale la misura viene attuata; infine, vi è la fase di "terminato", in cui cessa l'attuazione dell'intervento.

Le colonne "Data d'inizio" e "Data di fine" specificano gli anni, o anche i trimestri, a partire dal quale e fino al quale la misura è attuata nell'arco temporale coperto dal PNR.

Per ciascuna misura (laddove possibile) si valuta l'impatto sulla finanza pubblica, in termini di maggiori/minori spese o maggiori/minori entrate. In generale, nella griglia sono inserite misure con impatto negativo sulla finanza pubblica; tuttavia vi possono essere anche misure senza nessun impatto e misure che consentono risparmi di spesa e aumenti di entrate.

Le ultime colonne, infine, ordinano ulteriormente le misure in base agli obiettivi e alle priorità definite a livello europeo. Utilizzando i "colli di bottiglia" (o "bottleneck") dell'economia italiana ciascuna misura è stata inclusa in una delle seguenti aree:

- Consolidamento fiscale e debito pubblico (bottleneck n. 1);
- Competitività salari e produttività (bottleneck n. 2);
- Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa (bottleneck n. 3);
- Innovazione - R&S (bottleneck n. 4);
- Ridurre le disparità regionali (bottleneck n. 5).

Se la misura contribuisce a realizzare una "frontloading measure", essa si può classificare come segue:

- incentivi al lavoro;
- riforma del sistema di contrattazione salariale;
- competizione di settore e liberalizzazione del mercato;
- miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

In base alla strategia "Europa 2020" si hanno i seguenti obiettivi:

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

Infine, secondo quanto previsto nell'"Annual Growth Survey', ciascuna misura è stata classificata secondo la priorità cui risponde, e in particolare:

- consolidamento fiscale;
- riforma delle pensioni;
- rendere il lavoro più attraente;
- far tornare i disoccupati al lavoro;
- bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro;
- attrarre capitale privato per finanziare la crescita;
- liberare le potenzialità del mercato unico.

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
1	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica	Riforma avviata nel 1992/1995, potenziata nel 2004 e recentemente completata con il D.L. 78/2010 (conv. con L.122/2010)	DL 78/2010 (conv. con L 122/2010): modifica dei requisiti di accesso al pensionamento ordinario (65 anni anche per le donne nel pubblico impiego) e anticipato con revisione del sistema delle decorrenze, adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita (l'adeguamento delle prestazioni alla speranza di vita è già previsto con l'applicazione del sistema di calcolo misto e contributivo introdotto con la riforma del 1995).	Pubblicato in G.U.	Operativo			Complessivamente gli interventi adottati dal 2004 hanno comportato una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL che raggiunge in media 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla legge n. 122/2010. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono complessivamente essere stimati in circa 600 milioni di euro per il 2008, in circa 3.000 mln per il 2009, in circa 4.000 mln per il 2010, in circa 6.300 mln di per il 2011, in circa 10.300 mln per il 2012, in circa 11.800 mln per il 2013 e in circa 13.000 mln di euro per il 2014.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Riforma delle pensioni
2	Lavoro e pensioni	Misure in materia di contrattazione salariale	Accordo-quadro del 2009 sulla riforma del modello contrattuale	Accordo tra Governo, Confindutra e sindacati sulla definizione di nuove regole di contrattazione salariale.	Iniziato	Programmatico	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
3	Lavoro e pensioni	Promozione della produttività	Art. 1, co 67 e 68, L. n. 247/2007; D.Lgs. 27.10.2009, n. 150 Art. 1, co 47, L. 13.12.2010, n. 220	Ampliamento della contrattazione decentrata; detassazione e decontribuzione dei salari di secondo livello.	Per il pubblico impiego in corso limitatamente al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico.	Operativo	2009		Per la detassazione dei comparti sicurezza, difesa e soccorso pubblico: maggiori oneri per 60 mln di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011. Per la decontribuzione per i datori di lavoro e per i lavoratori del settore privato, la medesima è concessa nel limite complessivo annuo di 650 mln di euro a decorrere dal 2008. Per la detassazione del settore privato, in ogni caso prevista a normativa vigente fino al 2011, i dati della relazione tecnica indicano minori entrate pari a -835 mln per il 2011 e -263 mln per il 2012.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
4	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Art. 6, co 1, del D.L. 185/2008, conv. con modificazioni dalla L. n. 2/2009	Deducibilità del 10% dell'IRAP sui pagamenti per interessi e sul costo del lavoro dall'IRES e IRE per le imprese non societarie.	Implementazione in corso	Operativo	I Trim. 2009		I minori introiti di competenza sono stimati in 1.078 mln di euro per l'anno 2009, 648 mln per il 2010 e 634 a decorrere dal 2011.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
5	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano giovani'	Misure diverse: bonus reimpiego, apprendistato della fascia d'età 15-18 anni per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, tirocini, sostegno all'autoimprenditorialità, apprendistato di 3° livello (programma FIXO), monitoraggio conoscenze dei giovani (Programmi PISA e PIIAC OCSE), 58 scuole speciali di tecnologia, dottorati di ricerca, servizi di *placement* nelle scuole e nelle Università, bando per l'apertura di 21 sportelli per lo *start up* d'impresa nelle Università.	Implementazione in corso	Programmatico			Stanziamento complessivo in corso pari a 1,1 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
6	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	L. 4 novembre 2010, n. 183 (Ddl. 'collegato lavoro')	Possibilità di ricorrere all'arbitrato in maniera preventiva (art.31); obbligo per le Università di trasmettere i *curriculum vitae* alla Borsa continua Nazionale del Lavoro (art.48); delega sui lavori usuranti (art.1); nuova disciplina licenziamenti; lotta al lavoro irregolare (art. 4 e 7); delega sul riordino di incentivi, apprendistato, servizi per l'impiego, ammortizzatori sociali, occupazione femminile (art.46).	Approvato a novembre 2010	Programmatico			Per quanto riguarda le deleghe in materia di riordino incentivi, apprendistato e ammortizzatori sociali è espressamente previsto che dalla relativa attuazione non debbano derivare effetti di onerosità per la finanza pubblica. Per quanto concerne la delega in materia di anticipo del pensionamento per lavori usuranti, la stessa è stata esercitata con approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo dal Consiglio dei Ministri lo scorso 28 gennaio 2011 ed è in corso di completamento l'esame presso le competenti Commissioni parlamentari; i relativi oneri pari a 312 mln di euro per l'anno 2011, 350 mln di euro per l'anno 2012 e 383 mln di euro a decorrere dal 2013 sono a carico di apposito Fondo istituito per tale finalità dalla legge 247/2007 ('Fondo Protocollo Welfare').	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
7	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano triennale per il lavoro '	Il Piano individua tre priorità: lotta al lavoro irregolare; decentramento della regolazione e sussidiarietà; sviluppo delle competenze.	Approvato dal CdM a luglio 2010	Programmatico			Le proposte legislative per l'attuazione del piano ancora in fase di formulazione; ove comportassero maggiori oneri o minori entrate dovranno ovviamente recare adeguata copertura.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
8	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Italia 2020 - Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.	Conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi dedicati alla cura della famiglia e per la promozione delle pari opportunità nell'accesso al lavoro.		Programmatico			Sono stati stanziati 40 mln di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
9	Lavoro e pensioni	Ammortizzatori sociali in deroga	L. 2/2009 (conv. D.L. 185/2008) come modificata in ultimo dalla L. 220/2010 (L.F. 2011)	Finanziamento della Cassa Integrazione in deroga, allargamento dei requisti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e misura di protezione dei co.co.co.	Implementazione in corso	Operativo	2009		Al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, per gli ammortizzatori sociali in deroga e interventi finalizzati (tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co previsti dalla legge n.2/2009) sono state stanziate complessivamente nel biennio 2009-2010 (con parziale utilizzo anche nel 2011) risorse statali per circa 5.350 milioni di euro. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive (e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga), anche tali risorse sono in parte utilizzate per l'anno 2011. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la legge di stabilità (n. 220/2011) ha previsto un ulteriore stanziamento di risorse statali di 1.000 milioni di euro per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati. Per il 2011, la legge n. 2/2009 ha previsto, per l' allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co., un importo di 304 milioni di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
10	Lavoro e pensioni	Buoni-lavoro per il lavoro occasionale accessorio	L. 133 /2008, L. 33/2009 e L. 191/2009 (L.F. 2010)	Istituzione di una forma comprensiva del contributo previdenziale e dell'assicurazione contro gli infortuni per i lavori occasionali.	Implementazione in corso	Operativo	2008	Oltre 2012	Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti 10.135.646 buoni lavoro per un valore complessivo di 100 milioni di euro (monte reddituale). Di conseguenza, la quota parte relativa alla contribuzione risulta significativamente inferiore.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Consolidamento fiscale