

l'istruzione, incrementando il Fondo ordinario per l'Università e istituendo gli incentivi per il rimpatrio dei ricercatori.

Contro la crisi sono stati programmati incentivi per gli investimenti in macchinari. Infine sono state avviate due misure per le tecnologie ICT: il "Piano banda larga" e il "Piano nazionale per le reti di nuova generazione" (senza impatto sui saldi di finanza pubblica, grazie al partenariato privato-pubblico).

Per il sostegno alle imprese il Governo ha programmato interventi in diversi ambiti: nella ricerca e innovazione (ad esempio per contratti di innovazione tecnologica; nell'internazionalizzazione (con accordi internazionali senza alcun onere per le finanze pubbliche); nell'agevolazione fiscale (con crediti d'imposta).

In campo energetico e ambientale rivestono particolare importanza le agevolazioni fiscali sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado di inquinamento per il periodo 2007-2011, sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

Sono previste importanti azioni per migliorare l'infrastrutturazione del paese, attraverso il "Piano di edilizia abitativa", finalizzato all'accrescimento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, e il "Piano nazionale della Logistica". Il PNR prevede investimenti per un totale di 1,5 miliardi circa riguardanti interventi per infrastrutture portuali, per autotrasporto e per materiale rotabile.

Energia e
ambiente

Infrastrutture

IV.1.2 La strategia Europa 2020 e il Programma Nazionale di Riforma

Europa 2020 è il programma di riforme improcrastinabili deciso dall'UE e dagli Stati membri in maniera coordinata per aiutare *"l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale"*⁶.

Unione Europea
2020

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010. La strategia Europa 2020 è stata formalizzata con la Comunicazione della CE del 3 marzo 2010, a cui hanno fatto seguito: la Risoluzione del Parlamento europeo (PE) del 10 marzo 2010 in favore della strategia, che tiene conto degli esiti della consultazione pubblica su UE 2020 lanciata dalla Commissione, della valutazione della Commissione sulla Strategia di Lisbona e del documento del Presidente del Consiglio europeo *"Seven Steps to Deliver on the European Strategy for Growth and Jobs"* dell'8 febbraio 2010; la decisione del Consiglio europeo del 26 marzo che approva la strategia, condividendone gli elementi principali e gli obiettivi fondamentali e istituendo una *task force* guidata dal Presidente del Consiglio europeo Herman von Rompuy, con il compito di formulare proposte per la definizione di un quadro perfezionato di soluzione della crisi e una migliore disciplina di bilancio. Successivamente, con raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010, sono adottati gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (Orientamenti integrati - Parte I) e con decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sono adottati gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Orientamenti integrati - Parte II). Nel frattempo, il 17 giugno 2010, il Consiglio europeo mette a punto la nuova strategia per le politiche economiche e occupazionali. Invita, inoltre, la CE a presentare proposte di modifica delle regole di *governance* economica puntando su una più forte sorveglianza macroeconomica per affrontare gli squilibri di competitività e crescita, su un'applicazione più rigorosa del Patto di Stabilità e Crescita, sul rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche. Il 30 giugno 2010 la CE presenta la Comunicazione sugli strumenti di *governance* economica, di sorveglianza e di allarme preventivo, lanciando l'idea del "semestre europeo", da implementare a partire dal 2011, che è istituito formalmente con la decisione ECOFIN del 17 settembre 2010 e che prevede, entro il primo semestre di ogni anno, un dialogo serrato tra Stati membri e istituzioni dell'Unione per definire politiche economiche e di bilancio coordinate. Sull'esigenza del rafforzamento della *governance* economica della nuova strategia europea interviene il Parlamento Europeo con le risoluzioni del 16 giugno 2010 e del 20 ottobre 2010, richiamando, tra l'altro, la responsabilità della CE e del Consiglio come autorità formali di governo (*government*). Gli indirizzi del PE sono in gran parte recepiti nella decisione del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

La nuova strategia nasce in un momento cruciale per l'Unione europea, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e all'indomani della più grave recessione degli ultimi decenni che ha colpito duramente molte economie mature, determinando una forte contrazione dell'attività economica, un significativo aumento della disoccupazione e un grave indebolimento delle finanze pubbliche. La crisi ha messo in luce le carenze strutturali dell'Unione che ne hanno indebolito nel corso dell'ultimo decennio la crescita rispetto ad altre economie sviluppate e alla maggior parte delle economie emergenti.

La valutazione dei risultati della strategia di Lisbona ha evidenziato come questa, nonostante alcuni avanzamenti significativi, non sia stata in grado di affrontare le strozzature del sistema economico dell'Unione, in particolare con riferimento agli obiettivi fissati per la ricerca e l'occupazione. E' inoltre emersa chiaramente la non omogeneità dei processi di attuazione della strategia tra Paesi e Regioni e tra politiche; ciò a testimoniare il bisogno di più forti sinergie tra le economie nazionali e maggiore integrazione tra le diverse dimensioni di policy della strategia (macroeconomiche in generale, di sostegno all'occupazione e microeconomiche). Infine, ha pesato una struttura di *governance* della strategia non adeguata rispetto alla complessità e ambizione degli obiettivi che, tra l'altro, ha limitato l'assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri nell'adozione dei piani di riforma⁷.

Nello scenario tracciato dalla crisi economico-finanziaria, l'Europa ha ridisegnato i suoi obiettivi di sviluppo puntando su riforme strutturali per la crescita⁸ nelle tre dimensioni enunciate (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).

Il quadro di definizione della strategia è stato completato con l'emanazione degli orientamenti integrati, che esprimono gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e per le politiche di sostegno all'occupazione, e con le sette "*flagship initiatives*" individuate dalla Commissione per guidare l'azione a livello comunitario e nei singoli Paesi in ambiti specifici⁹. La CE ha inoltre individuato le seguenti ulteriori misure da attivare per l'attuazione

⁷ Commissione europea, *Staff working document, Lisbon Strategy evaluation document*, SEC(2010)114, 2 febbraio 2010.

⁸ Pur essendovi anche categorie di *loser*, le riforme strutturali possono apportare benefici a numerosi agenti economici. Tali benefici divengono però evidenti solo dopo diverso tempo, mentre, nel breve periodo, l'incertezza sui futuri vantaggi può bloccare i processi di riforma (Cfr. Fernandez e Rodrik (1991). Il fatto di comportare benefici che risultano chiari solo nel medio-lungo periodo va contro l'orizzonte temporale del decisore politico che usualmente è di corto respiro. Vero è che alcuni tipi di riforme non possono essere effettuate a causa della mancanza di capacità manageriali (Cfr. Williamson, Haggard 1994) o per vincoli di bilancio come quelli attuali. Secondo una visione opposta invece, la necessità di consolidare il bilancio pubblico potrebbe essere un fattore scatenante (*triggering factor*) delle riforme (Cfr. Buti et al. 2007).

⁹ "Un'agenda digitale europea" (COM(2010) 245 definitivo/2 del 19.5.2010), "Youth on the move" (COM(2010) 477 del 15.9.2010), "L'Unione dell'innovazione" (COM(2010) 546 del 6.10.2010), "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" (COM(2010) 614 del 28.10.2010), "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682 del 23.11.2010), "Una piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale" (COM(2010) 758 del 16.12.2010), "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", COM(2011) 21 del 26/01/2011.

della strategia: i) un futuro atto per il mercato unico, imperniato su quattro direttrici che riguarderanno il pieno sfruttamento del potenziale offerto dal settore dei servizi, l'attrazione di capitale privato per finanziare le imprese innovative, la modernizzazione dei regimi di proprietà intellettuale e gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; ii) una maggiore utilizzazione del bilancio UE a sostegno degli obiettivi della strategia; iii) un nuovo ruolo della politica commerciale per la promozione della crescita e il raggiungimento dei target nazionali¹⁰.

Nel contempo, per rendere più efficace la nuova strategia europea e contemperare gli obiettivi di sviluppo con quelli di consolidamento delle finanze pubbliche¹¹, ne è stato rafforzato il sistema di *governance*. E' stata, infatti, riconosciuta piena titolarità della strategia in capo al Consiglio europeo, incoraggiando, in tal modo, una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri. Inoltre, con l'introduzione del "semestre europeo" è stato rafforzato, a livello nazionale, il coordinamento *ex ante* delle politiche di bilancio con le riforme strutturali che attuano Europa 2020. E' stata infatti allineata, entro la prima metà di ogni anno, la presentazione da parte degli Stati membri del Programma di Stabilità e Crescita (PSC) a quella del Programma Nazionale di Riforma (PNR), rendendo più vincolante la coerenza tra i due documenti¹². In aggiunta, oggi il PNR deve passare al vaglio preventivo del Parlamento prima della sua trasmissione agli organi comunitari, acquisendo così, per il tramite di questo "mandato politico", quella forza e coerenza di cui in precedenza era sprovvisto. A queste innovazioni è quindi legata la possibilità di superare il carattere formale che il programma ha talune volte assunto in passato.

Dopo la trasmissione alla Commissione europea (CE) del PNR e del PSC, entro il mese di aprile di ciascun anno, il Consiglio europeo impartisce raccomandazioni specifiche ai singoli Stati membri. Le raccomandazioni sono elementi essenziali della nuova *governance* economica e rappresentano la fase finale dell'intenso coordinamento tra istituzioni comunitarie e Stati membri che caratterizza il "semestre europeo". Le aree di policy sulle quali sono state formulate raccomandazioni saranno oggetto di un processo continuo di *peer monitoring* tra

¹⁰ Comunicazioni della CE: "Verso un atto per il mercato unico" COM (2010) 608 del 27/10/2010; "Revisione del bilancio dell'Unione europea" COM (2010) 700 del 19/10/2010; Commercio, crescita e affari mondiali: La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE COM (2010) 612 del 09/11/2010.

¹¹ Le riforme strutturali e il consolidamento fiscale sono entrambi necessari e vicendevolmente utili: le riforme possono mitigare gli effetti del consolidamento, rafforzando la fiducia degli investitori e promuovendo gli investimenti privati. Senza l'effetto di rafforzamento della crescita generato dalle riforme strutturali il consolidamento fiscale può non essere duraturo (Cfr. FMI Consultazione Art. IV, Rapporto di conclusione della missione in Italia, 11 maggio 2011). "Il consolidamento dovrà riguardare soprattutto la spesa delle amministrazioni centrali, in conseguenza dei trasferimenti di competenze alle amministrazioni regionali e locali. La riduzione della spesa in conto capitale invece dovrà essere accompagnata da un consistente miglioramento dell'efficienza dell'impiego delle risorse per poter attenuare l'impatto sui processi di accumulazione del capitale" (Cfr. Visco "Audizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza – Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia (2011)").

¹² L'Italia ha recepito la tempistica prevista dalla nuova *governance* europea con la legge 39 del 2011 di riforma della 196 del 2009, prevedendo la presentazione del PNR e del PSC all'interno del Documento di Economia e Finanza.

Paesi, su impulso della CE. I progressi compiuti saranno valutati di volta in volta al momento della definizione delle raccomandazioni per l'anno successivo.

Al fine di orientare la preparazione dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea, nella Comunicazione “Analisi annuale sulla crescita”¹³, ha definito le priorità annuali dell'Unione sulla base delle principali sfide economiche che si pongono in vista del raggiungimento dei traguardi fissati dalla strategia europea al 2020, dando sostanzialmente avvio al “semestre europeo” (cfr. Figura IV.1).

All'interno della prima “Analisi annuale sulla crescita”, la CE ha individuato un approccio integrato alla ripresa economica riguardante tre aspetti principali: 1) la necessità di un rigoroso risanamento di bilancio; 2) ulteriori riforme del mercato del lavoro per incentivare l'occupazione; 3) l'attivazione di misure a sostegno della crescita. In questi ambiti, ha individuato le dieci priorità sulle quali ciascuno Stato membro è chiamato a intervenire mediante azioni concrete da individuare nel PSC e nel PNR.

¹³ COM (2011) 11 del 12/01/2011.

Figura IV.1 - PRIORITÀ DELL'ANALISI ANNUALE SULLA CRESCITA

Priorità 1	Riduzione progressiva del livello del debito pubblico
Azioni	- Mantenimento del tasso di crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale a medio termine, con priorità per la ricerca, l'innovazione, l'istruzione, l'energia, all'interno di un percorso di crescita sostenibile - Definizione del percorso di rientro da parte degli stati membri oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo - Intensificazione nel 2011 degli sforzi da parte degli stati membri con un fortissimo disavanzo di bilancio strutturale, con elevato debito pubblico e con gravissime difficoltà finanziarie. Accelerazione del risanamento nel caso di crescita economica superiore alle attese. - Incremento delle basi imponibili e/o delle imposte indirette in presenza di forti disavanzi, e abolizione delle sovvenzioni non giustificate, soprattutto quelle dannose all'ambiente
Priorità 2	Correzione degli squilibri macroeconomici
Azioni	- Misure correttive concrete (come il contenimento dei salari) in presenza di forti disavanzi delle partite correnti e livelli elevati di indebitamento. - Miglioramento delle condizioni d'investimento e liberalizzazione dei servizi per i Paesi con forte avanzo delle partite correnti in modo da rafforzare la domanda interna
Priorità 3	Stabilità del settore finanziario
Azioni	- Ristrutturazione delle banche che hanno ricevuto aiuti di stato, ripristino della loro redditività, ritiro graduale del sostegno pubblico - Rafforzamento della base patrimoniale delle banche per resistere a shock negativi, in conformità con le regole di Basilea III
Priorità 4	Rendere il lavoro più attraente
Azioni	- Riduzione della tassazione sul lavoro, stimolare la domanda di lavoro e la crescita - Supporto alle strutture per l'infanzia, l'organizzazione flessibile del lavoro e intensificazione degli sforzi per ridurre il lavoro non dichiarato, anche attraverso la modifica dei regimi di agevolazione fiscale
Priorità 5	Completamento delle riforme pensionistiche
Azioni	- Riforma dei sistemi pensionistici pubblici, aumentando l'età pensionabile collegandola alla speranza di vita - Riduzione dei piani di prepensionamento, incentivazione del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani e dell'apprendimento permanente - Promozione di sistemi previdenziali finanziati attraverso il risparmio privato - Controllo della spesa pensionistica per non compromettere la sostenibilità delle finanze pubbliche in considerazione dell'invecchiamento della popolazione - Riesame da parte della CE della direttiva sui fondi pensione e presentazione di nuove misure a seguito del Libro verde sulle pensioni del 2010
Priorità 6	Reinserimento nel mercato del lavoro
Azioni	- Ristrutturazione delle prestazioni previdenziali per favorire il ritorno alla vita attiva; limitazione della durata dei sussidi di disoccupazione; incentivazioni anche previdenziali per i disoccupati che ricercano attivamente un lavoro o che intraprendono un'attività autonoma - Innalzamento del grado di remuneratività del lavoro, incrementando la coerenza fra livello impositivo sui redditi da lavoro e sussidi di disoccupazione - Adattamento dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione in funzione della congiuntura economica
Priorità 7	Bilanciamento di sicurezza e flessibilità nel mercato del lavoro
Azioni	- Sostegno ai contratti a tempo indeterminato per migliorare le prospettive occupazionali dei nuovi assunti - Semplificazione delle modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di facilitare la libera circolazione dei cittadini, dei lavoratori, dei ricercatori
Priorità 8	Liberazione delle potenzialità del Mercato Unico
Azioni	- Adozione integrale della direttiva sui servizi. La CE valuterà tale adozione e l'introduzione di altre eventuali misure a favore dell'apertura del terziario - Eliminazione delle restrizioni all'accesso dei servizi professionali (contingenti chiusi) e quelle al commercio al dettaglio, come l'orario d'apertura e la zonizzazione - Proposizione da parte della CE nel corso del 2011 di misure volte a vietare la differenziazione su base geografica del commercio elettronico e a definire un quadro europeo per la proprietà intellettuale - Pressione da parte della CE per la conclusione del Doha round e negoziati per accordi di libero scambio con India, Canada, Mercosur - Proposizione di una normativa per la rapida fissazione degli standard anche nel settore ICT - Modifica della fiscalità, riduzione degli oneri amministrativi, abolizione del trattamento sfavorevole al commercio o agli investimenti transfrontalieri. Nel 2011 la CE proporrà misure per la modernizzazione del regime IVA, per l'introduzione di una base imponibile comune consolidata per le imprese e per la definizione di un approccio comune per la tassazione finanziaria. Riduzione dell'imposizione fiscale sul lavoro e sui prodotti energetici
Priorità 9	Attrazione del capitale privato per finanziare la crescita
Azioni	- Presentazione da parte della Commissione di proposte relative a project bond europei utilizzabili per finanziamenti soprattutto nel settore dell'energia, dei trasporti e dell'ICT - Proposte per la libera operatività dei fondi di venture capital per favorire le PMI e le start-up innovative. Eliminazione degli ostacoli tariffari rimanenti alle attività transfrontaliere
Priorità 10	Creazione di un accesso efficiente all'energia
Azioni	- Adozione del terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia - Miglioramento delle politiche di efficienza energetica per garantire risparmi e permettere di creare posti di lavoro nel settore dell'edilizia e dei servizi - Proposizione da parte della CE di iniziative volte a potenziare le infrastrutture nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia per un mercato unico veramente integrato - Definizione da parte della CE di standard UE per i prodotti efficienti dal punto di vista energetico

Fonte: Commissione Europea, Annual Growth Survey

Da ultimo, ha completato il quadro delle iniziative assunte a livello europeo il Patto Euro Plus con l'obiettivo di aumentare il grado di competitività e convergenza della zona euro, anche prevedendo specifici strumenti per promuovere una crescita equilibrata e rafforzare la produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo¹⁴.

Nel quadro della strategia europea così delineata, la Politica di Coesione si conferma uno strumento chiave per la sua attuazione; non a caso il Consiglio europeo del 26 marzo 2010, nel dare la sua approvazione a Europa 2020, ha sottolineato l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, al fine di contribuire al successo della nuova strategia.

Occorre comunque considerare che il contributo della Politica di Coesione alla strategia Europa 2020 non può essere valutato soltanto in termini finanziari. Tale politica, grazie ai suoi strumenti e alle sue regole, assicura, infatti, che tutte le Regioni europee partecipino attivamente alle sfide poste dalla strategia Europa 2020 e consente un adattamento della strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali¹⁵. Sotto questo profilo, il nesso tra interventi di natura territoriale e target fissati a livello nazionale è tanto più importante quanto più marcate sono le disparità territoriali, com'è nel nostro Paese. La complementarietà tra Politica di coesione ed Europa 2020 è dunque un'opportunità da sfruttare e in tale prospettiva deve muoversi la nuova programmazione per il periodo post-2013, come preannunciato dalla CE nella V Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, e come rappresentato nei Programmi Nazionali di Riforma.

Il Programma
Nazionale di
Riforma

Questi ultimi si confermano come documenti basilari nel quadro del coordinamento delle politiche nazionali e della nuova *governance* decise in sede UE. Essi individuano i target nazionali che consentono di raggiungere gli obiettivi della strategia, che tengono inevitabilmente conto delle specifiche situazioni di partenza dei singoli Stati membri. I programmi individuano, inoltre, le principali strozzature di natura strutturale (*bottlenecks*) che ostacolano la crescita e il pieno raggiungimento dei traguardi della strategia e indicano le azioni di riforma necessarie per fronteggiare tali criticità. Per il primo anno di transizione verso il semestre europeo, la CE ha invitato gli Stati membri a trasmettere una versione preliminare dei programmi di riforma nel mese di novembre 2010 come esercizio di valutazione sull'avanzamento della strategia e per individuare miglioramenti nei contenuti e nella struttura dei programmi in vista della presentazione definitiva nel mese di aprile.

¹⁴ Consiglio europeo del 25 marzo 2011. Attraverso il Patto, gli Stati membri dell'UME hanno assunto impegni precisi per stimolare la competitività, l'occupazione, la sostenibilità delle finanze pubbliche e il rafforzamento della stabilità finanziaria.

¹⁵ Cfr. anche Rapporto Annuale 2009 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica.

RIQUADRO H - PRIMI PASSI VERSO IL CONSEGUIMENTO DI EUROPA 2020: UNA VALUTAZIONE D'INSIEME BASATA SULLE VERSIONI PRELIMINARI DEI PNR

L'analisi delle versioni preliminari dei PNR presentati a novembre ha consentito un primo confronto e una valutazione sulle azioni che gli Stati Membri hanno messo in campo verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020¹. L'esercizio ha permesso una lettura orizzontale dei target fissati a livello nazionale, dei principali ostacoli alla crescita e del modo con cui affrontarli, dell'approccio metodologico seguito nella costruzione dei programmi.

Interessante è la lettura dei target nazionali e dei loro effetti a livello aggregato.

In materia di mercato del lavoro, obiettivo principale dell'UE è quello di portare l'occupazione al 75 per cento sia per le donne che per gli uomini di età compresa tra i 20 e i 64 anni, riconoscendo nella scarsa partecipazione al mercato del lavoro una delle principali carenze strutturali dell'Europa. I target proposti vanno dal 62,9 per cento di Malta all'80 per cento della Svezia. Considerando globalmente le scelte fatte dai singoli Paesi, esse non consentirebbero all'UE nel suo insieme di raggiungere l'obiettivo del 75 per cento.

In tema di ricerca e innovazione, l'obiettivo di Europa 2020 del 3 per cento del PIL in termini di investimenti nel settore pubblico e privato consentirebbe di recuperare il ritardo rispetto agli USA e ad altre economie avanzate, soprattutto in termini di risorse investite nel settore privato. I target nazionali provvisori individuati dagli Stati permetterebbero di raggiungere un livello aggregato di investimenti del 2,7-2,8 per cento del PIL, che seppure inferiore al traguardo previsto, potrebbe considerarsi comunque un avanzamento significativo.

In materia di energia e clima, l'Europa prevede di ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, di portare al 20 per cento la quota di fonti rinnovabili nel consumo finale di energia dell'Unione e di aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica. Gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali riguardanti le fonti di energia rinnovabile e la riduzione delle emissioni di gas serra; le misure previste a livello nazionale non sono però sufficienti a raggiungere i target europei. Sul tema dell'efficienza energetica manca ancora un'informazione precisa sugli obiettivi da raggiungere.

In materia di istruzione, la strategia europea fissa un duplice obiettivo: portare a meno del 10 per cento la percentuale di popolazione compresa tra i 18 e 24 anni che ha abbandonato gli studi e far sì che almeno il 40 per cento dei giovani adulti (30-34 anni) completi il percorso educativo, conseguendo la laurea. Per quanto riguarda l'abbandono scolastico, l'Europa nel 2020 si attesterà lievemente al di sopra del 10 per cento. Per quanto riguarda il livello d'istruzione terziaria, con gli attuali target nazionali, il tasso d'istruzione complessiva dell'UE si posizionerà al di sotto della soglia, raggiungendo il 37,3 per cento entro il 2020.

Infine, con riferimento al tema dell'inclusione sociale e della lotta contro la povertà, a fronte dell'obiettivo europeo di ridurre del 25 per cento il numero di cittadini che vivono al di sotto della soglia di povertà (20 milioni di persone), il miglioramento del tenore di vita generale dei Paesi e la lotta all'esclusione del mercato del lavoro sono viste come priorità per affrontare il fenomeno. Anche in questo ambito, si osservano obiettivi nazionali poco ambiziosi.

L'analisi dei principali "colli di bottiglia" alla crescita negli SM ha permesso di distinguere tra driver di crescita strutturali e condizioni di contesto che la

¹ Cfr. Commissione europea. Nota per il Comitato di Politica Economica. Bruxelles, 10 dicembre 2010. La versione definitiva dei Programmi Nazionali di Riforma è stata inviata alla CE ad aprile 2011. Non è ad oggi disponibile un documento di confronto sui PNR definitivi.

favoriscono (questioni macro-finanziarie, competitività, squilibri macroeconomici, politica fiscale). Rispetto a quelli già identificati in sede europea, alcuni programmi hanno aggiunto ulteriori aree problematiche (11 sui 27 programmi analizzati). Tra questi, l'Italia ha inserito il tema dei divari territoriali. Soltanto alcuni programmi presentano una scala di priorità delle azioni di riforma. Nei Paesi che hanno effettuato questo esercizio, il consolidamento delle finanze pubbliche è stato identificato come principale priorità. Tutti gli SM hanno riconosciuto la necessità di migliorare la partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni occupazionali e hanno concordato sulla rilevanza delle sfide legate al miglioramento della capacità di innovazione e del capitale umano.

La CE ha raccomandato maggiore attenzione alle misure strutturali di rafforzamento della crescita, alle azioni di accelerazione delle riforme (misure di "froantloading"), alla valutazione dell'impatto delle misure proposte sulle variabili macroeconomiche e sui bilanci nazionali. Ha infine auspicato una maggiore ambizione nella fissazione dei target nazionali e la definizione di un orizzonte di lungo periodo dei percorsi di riforma che si estenda al periodo fino al 2020.

Tavola H.1 - 1 TARGET DI EUROPA 2020 ALL'INTERNO DEI PNR PRELIMINARI PRESENTATI DAGLI STATI MEMBRI

Stato	Tasso d'occupazione	Quota della spesa R&S sul totale del PIL	Riduzioni delle emissioni rispetto al 2005 (settori non ETS)	Energia rinnovabile	Efficienza energetica - riduzione del consumo d'energia in MTEP	Tasso d'abbandono scolastico	Educazione terziaria	Numero di persone che usciranno da una condizione di povertà
Austria	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,2	9,50%	38% (compreso il livello ISCED 4a che ad oggi è a circa il 12%)	235.000
Belgio	71-74%	2,6-3,0%	-15%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	9,5-10%	46-48%	330.000-380.000
Bulgaria	76%	1,5%	20%	16%	3,2	11%	36%	260.000 (500.000)
Cipro	75-77%	0,5%	-5%	13%	0,46	10%	46%	18.000
Ceca Rep.	75%	2,7%	9%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	5,5%	32%	30.000
Germania	75%	3%	-14%	18%	37,7	meno del 10%	42% (compreso il livello ISCED 4a che ad oggi è a circa l'11,4%)	330.000 (660.000)
Danimarca	78,5%	3%	-20%	30%	Nessun obiettivo nel PNR	meno del 10%	40%	22.000
Estonia	76%	3%	11%	25%	0,49 (solo usi finali)	9,50%	40%	49.500
Grecia	70%	2%	-4%	18%	5,4	10%	32%	450.000
Spagna	74%	3%	-10%	20%	25,2	15%	44%	Nessun obiettivo nel PNR
Finlandia	78%	4%	-16%	38%	4,21	8%	42%	150.000
Francia	75%	3%	-14%	23%	43	9,5%	50%	1.600.000 entro il 2015
Ungheria	75%	1,8%	10%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	30,3%	450.000-500.000
Irlanda	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-20%	16%	2,75	8%	60%	186.000
Italia	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,9	15-16%	26-27%	2.200.000
Lituania	72,8%	1,9%	17%	23%	0,74 (solo usi finali)	9%	40%	170.000
Lussemburgo	73%	2,6%	5%	11%	0,19 (solo usi finali)	meno del 10%	40%	3.000
Lettonia	73%	1,5%	-16%	40%	0,67	13,4%	34-36%	121.000
Malta	62,9%	0,67%	14%	10%	0,24	29%	33%	6.560
Paesi Bassi	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	1%	14%	Nessun obiettivo nel PNR	Riduzione degli abbandoni a 25.000 (-9%)	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR
Polonia	71%	1,70%	19%	15%	13,6	4,5%	45%	1.500.000-2.000.000
Portogallo	75%	2,7-3,3%	-17%	31%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40%	200.000
Romania	70%	2%	4%	24%	10	11,3%	26,7%	580.000
Svezia	80%	4%	13%	49%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40-45%	Nessun obiettivo nel PNR
Slovenia	75%	3%	17%	25%	Nessun obiettivo nel PNR	5,1%	40%	40.000
Slovacchia	71-73%	0,9-1,1%	5%	14%	1,08 (solo usi finali)	6%	30%	170.000
Regno Unito	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-16%	15%	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Tasso di povertà infantile esistente
UE stimato	72,4-72,8%	2,7-2,8%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	meno del 10%	10,5%	37,3%	
UE obiettivo	75%	3%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	30%	incremento del 20%	10%	40%	20.000.000

Fonte: CE analisi annuale sulla crescita

Il PNR italiano descrive il quadro delle riforme, avviate e programmate, ritenute necessarie al raggiungimento dei traguardi fissati dall'agenda di Europa 2020. Per l'Italia, le riforme strutturali appaiono ancor più necessarie per recuperare il ritardo di crescita e il divario rispetto agli altri Paesi¹⁶. Tale ritardo riflette carenze in termini di capitale umano e fisico e in un insieme di fattori di contesto che rendono meno efficiente l'allocazione delle risorse e più difficile lo svolgimento delle attività produttive.

Gli obiettivi dell'Europa al 2020 e i traguardi dell'Italia sono illustrati nella tavola che segue¹⁷.

Tavola IV.1 - OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020: ITALIA (PNR) E TOTALE UNIONE

Obiettivi al 2020	Situazione attuale in Italia	Obiettivo del PNR italiano al 2020	Obiettivo Europa 2020
Occupazione	61,1%	67-69%	75%
R&S	1,3%	1,53%	3%
Tasso di abbandono scolastico	19,2%	15-16%*	10%
Educazione terziaria	19,0%	26-27%	40%
Povertà	14,8 milioni di persone	2,2 milioni di persone usciranno dalla povertà	20 milioni di persone usciranno dalla povertà**
Efficienza energetica		Incremento del 13,4% dell'efficienza energetica misurata in termini di risparmio energetico primario	Incremento del 20% nell'efficienza energetica
Emissioni gas serra (settori non Emission Trading Scheme - ETS)		Riduzione del 13% al 2020 rispetto ai livelli del 2005	Riduzione del 20%- rispetto ai livelli del 1990
Energia da fonti rinnovabili	6,8%	17% dell'energia da fonti rinnovabili sul totale del consumo lordo finale d'energia	20% dell'energia da fonti rinnovabili

* Si noti che il meccanismo degli Obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-2013 fissa un target di riduzione del tasso di abbandono scolastico per le Regioni del Mezzogiorno al 2013 del 10 per cento, in linea con l'obiettivo europeo.

** Questo obiettivo è definito in base ai seguenti tre indicatori: i) percentuale di persone a rischio di povertà; ii) grave deprivazione materiale; iii) percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa.

Fonte: EC staff working paper, "Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Italy".

Le riforme in corso e in programma consentiranno di riportare stabilmente il tasso di crescita del Paese su valori positivi con effetti più pronunciati nel lungo periodo, anche grazie agli impulsi che potranno essere esercitati sulla fiducia degli operatori economici. Nello scenario prudenziale, l'impatto delle riforme è previsto pari a 0,2 punti all'anno di crescita addizionale fino al 2020, mentre nello scenario

¹⁶ " Negli anni Ottanta l'economia italiana è cresciuta del 27 per cento; negli anni Novanta del 17 per cento; tra il 2000 e il 2007 - prima della crisi - è cresciuta dell'8 per cento, mentre gli altri paesi dell'area dell'euro crescevano del 14 per cento. Nel biennio 2008-09 la crisi ci ha tolto 6,5 punti di PIL; mentre gli altri paesi dell'area ne perdevano 3,7. Il divario fra l'Italia e gli altri paesi perdura nella fase di ripresa. Una crescita lenta alla lunga spegne il talento innovativo di un'economia; deprime le aspirazioni dei giovani; prelude al regresso; preoccupa particolarmente in un paese come il nostro, su cui pesano un'evoluzione demografica sfavorevole e un alto debito pubblico. La grande recessione mondiale ha accentuato queste preoccupazioni". Atti del Convegno "Europa 2020: quali riforme strutturali per l'Italia?", Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, Roma 21 aprile 2011.

¹⁷ Una metodologia per l'individuazione di indicatori e target volti a orientare e misurare le politiche è delineata nel documento finale del gruppo di lavoro coordinato da Fabrizio Barca e Philip McCann "Outcome indicators and targets, towards a performance oriented EU Cohesion policy" disponibile sul sito della Commissione europea.

macroeconomico base è previsto essere più significativo: 0,4 punti per il 2011-2014; 0,3 punti per quello 2014-2017; 0,2 punti percentuali per il 2017-2020. Nel breve periodo la correzione necessaria sui conti pubblici potrebbe smorzare gli effetti sulla crescita¹⁸.

Tra i “colli di bottiglia” che frenano l’economia italiana (alto debito pubblico; disallineamento fra salari e produttività e basso incremento della produttività; basso tasso di occupazione di giovani, donne e lavoratori anziani; ostacoli amministrativi al contesto imprenditoriale; insufficiente concorrenza nel mercato dei servizi e delle industrie a rete; mancanza di collegamento tra scuola e mercato del lavoro; bassa spesa privata in R&S), il PNR identifica le disparità regionali.

La questione dei divari territoriali è quindi considerata nel programma di riforme italiano uno dei problemi principali dell’economia nazionale, che deve essere affrontato “anche favorendo un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione del territorio in tutte le politiche” e puntando sulle azioni della Politica regionale per la correzione degli squilibri territoriali.

Alla Politica di coesione comunitaria e quindi all’apporto dei Fondi Strutturali continua, infatti, a essere assegnato un ruolo decisivo nell’attuazione della strategia del programma, tanto più rilevante quanto maggiore è il margine di erosione delle altre leve finanziarie indotto dalla crescente pressione esercitata dal processo di consolidamento delle finanze pubbliche.

Negli ultimi dieci anni gli interventi finanziati con i Fondi Strutturali hanno dato un apporto significativo al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione. Nell’attuale programmazione 2007-2013, ben il 71,6 per cento delle risorse della programmazione comunitaria del Quadro Strategico Nazionale (quota comunitaria e cofinanziamento) è stato indirizzato al raggiungimento di quegli obiettivi.

Prendendo a riferimento le priorità di Europa 2020 (più concentrate rispetto alla precedente strategia di Lisbona), resta confermata l’assoluta rilevanza di tale politica. All’incirca il 68 per cento dei fondi programmati è, infatti, destinato ad interventi sui temi della ricerca e dell’innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell’energia, dell’ambiente e dell’inclusione sociale, che rappresentano le priorità della strategia (cfr. Tavola IV.2).

¹⁸ Nell’ipotesi di costanza dei tassi d’interesse, in Italia la riduzione della spesa pubblica determinerebbe una riduzione della crescita economica di circa mezzo punto percentuale in due anni. Tuttavia, il costo del rinvio del riequilibrio dei conti pubblici sarebbe, con ogni probabilità, molto elevato, soprattutto in un Paese ad alto debito come il nostro. L’incremento dei premi al rischio determinerebbe un accrescimento dell’entità dell’aggiustamento necessario sul saldo primario a causa dell’innalzamento dei tassi d’interesse, e conseguentemente un calo degli investimenti. Nel medio e lungo periodo, debito non elevato e finanze pubbliche in equilibrio riducono l’incertezza degli operatori, accrescono i margini per le politiche di stabilizzazione macroeconomica e consentono di affrontare meglio le sfide dell’invecchiamento della popolazione (cfr. Ignazio Visco “Audizione preliminare all’esame del Documento di Economia e Finanza – Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia” (2011).

Tavola IV.2 - FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITÀ DELLA STRATEGIA UE 2020 E ALTRE PRIORITÀ.

Priorità UE 2020, 2007/2013	Sottosettore	Programmato
Energia e clima¹		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 Innovazione²		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
Altro³		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 di euro circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni di euro 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 UE2020.

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. II del regolamento CE 1828/2006.

Il PNR italiano illustra la natura dei divari territoriali - sia con riferimento alle variabili economiche sia all'offerta di servizi – e dà risalto all'apporto significativo degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali nell'ambito delle misure settoriali relative agli interventi nel campo della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale, dell'energia e ambiente. Il documento descrive, altresì, le nuove regole di governance adottate per una più efficace gestione dei fondi della Politica regionale e per l'accelerazione dell'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi comunitari e sottolinea il contributo dell'azione programmata nel Piano Sud, sia con riferimento alle scelte sulle priorità d'intervento sia con riguardo alle innovazioni procedurali e di metodo che ne devono accompagnare l'attuazione.

IV.2 *La politica regionale: la strategia di sviluppo nazionale*

IV.2.1 *La ricognizione delle risorse comunitarie e nazionali disponibili a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 e i nuovi orientamenti della politica regionale*

Nel corso del 2010 la necessità di sostenere l'ineludibile azione di rilancio complessivo dell'economia del Paese, mantenendo il necessario rigore finanziario, ha posto in primo piano la questione dell'ottimizzazione dell'uso delle risorse aggiuntive disponibili per le politiche di sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno.

L'azione avviata dal Governo, orientata anche dagli impegni assunti in sede europea nel quadro della Strategia Europa 2020 e dalla stessa proposta di riforma della politica di coesione delineata dalla Quinta Relazione sulla coesione economica sociale e territoriale, si è sviluppata in due fasi strettamente interconnesse.

La prima, volta alla puntuale ricognizione delle risorse derivanti dalla programmazione 2000-2006 (risorse FAS e risorse liberate dai programmi comunitari), per accertarne l'effettiva disponibilità al netto degli impegni giuridicamente vincolanti assunti al 30 luglio 2010. Il CIPE, con delibera del 30 luglio 2010¹⁹, ha indicato modalità e termini della ricognizione delle risorse ancora disponibili a valere su questa programmazione, rinviando a una successiva delibera gli indirizzi e i criteri generali per la riprogrammazione.²⁰

La seconda, volta a orientare l'utilizzo di queste risorse e di quelle della programmazione 2007/2013, garantendo accelerazione e qualità. La delibera CIPE n. 1/2011 ha fissato gli obiettivi, i criteri e le modalità di programmazione delle risorse evidenziate dalla ricognizione e ha dettato gli indirizzi e gli orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007/2013, anticipando l'attuazione di alcuni strumenti previsti dal Decreto Legislativo dell'art. 16 della Legge 42/2009 (contratto istituzionale di sviluppo).

In particolare, vengono definiti i requisiti di individuazione degli interventi strategici, fissandone precisi requisiti di ammissibilità e selezione, volti a garantire efficacia e tempestività nell'attuazione.

Per il Mezzogiorno, le azioni strategiche vengono individuate prendendo a riferimento le priorità e le specifiche indicazioni progettuali contenute nel Piano Nazionale per il Sud (cfr. paragrafo IV.2.2).

Per gli interventi prioritari, o di maggiore complessità, sono previsti i "contratti istituzionali di sviluppo" volti a rafforzare la responsabilizzazione dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione sui risultati perseguiti (cfr. paragrafo III.6).

¹⁹ Deliberazione CIPE n. 79/2010 del 30 luglio 2010 "Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari (ob.1)."

²⁰ Ferma restando, per le risorse liberate, la conformità alle disposizioni del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 che prevedono il reinvestimento di queste risorse nei territori e settori che le hanno generate.

Viene, inoltre, ribadito che i processi di riprogrammazione, di selezione e attuazione degli interventi debbano essere accompagnati da una costante attività di valutazione, monitoraggio e verifica dell'avanzamento, con possibilità di revoca dei finanziamenti nei casi di stallo o di mancato completamento.

Per quanto riguarda l'accelerazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali la delibera definisce principi e regole per la fissazione di appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti al 30 maggio 2011 e al 31 dicembre 2011, con la facoltà di individuare ulteriori azioni, finalizzate all'accelerazione dell'attuazione, nell'ambito delle ordinarie attività di sorveglianza dei programmi cofinanziati. L'operatività di questa previsione è stata assicurata con le decisioni assunte in sede di "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" del QSN nella riunione del 30 marzo 2011²¹.

Infine, in un'ottica di rafforzamento strutturale della politica regionale, con la definitiva approvazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 16 della legge-delega n. 42/2009 (federalismo fiscale), relativo alle risorse aggiuntive destinate a interventi speciali finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, non solo sono stati consolidati e stabilizzati nell'ordinamento nazionale i principi e le regole fondamentali per le politiche di sviluppo, ma sono stati anche anticipati alcuni elementi della proposta di riforma della politica di coesione delineata nella V Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale presentata dalla Commissione europea nel novembre 2010 (cfr. paragrafo III.6.2).

²¹ I due obiettivi sugli impegni, previsti in Delibera, sono integrati da un terzo relativo al livello di spesa da certificare entro il 31 ottobre 2011. Ciò al fine di introdurre una misura in grado di incidere direttamente sulla accelerazione dei pagamenti, basata su un indicatore aggiuntivo, affidabile e di agevole rilevazione. Questo obiettivo risponde anche alla necessità di contrastare la dinamica, assolutamente insoddisfacente, dei rimborsi comunitari anche considerando le negative ripercussioni di questo fenomeno sui saldi di finanza pubblica e sul saldo netto dell'Italia nei confronti del bilancio europeo.

I target, associati ai tre obiettivi sono i seguenti:

- il livello di impegni da raggiungere al 31 maggio 2011 è fissato pari al 100 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011;
- il livello di spesa da certificare al 31 ottobre 2011 è fissato pari al 70 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011;
- il livello di impegni da raggiungere al 31 dicembre 2011 è fissato pari al 60 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2012.

In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo l'importo oggetto di riprogrammazione sarà definito in quota sul totale del programma e graduato in ragione della distanza dal target, come indicato nella tavola che segue:

<u>distanze dagli obiettivi (in percentuale sui target)</u>	<u>Importo da riprogrammare (quota su costo pubblico totale)</u>
- fino al 10%	0,25%
- superiore a 10% e fino a 20%	0,50%
- superiore a 20% e fino a 30%	1,00
- oltre 30%	1,50%

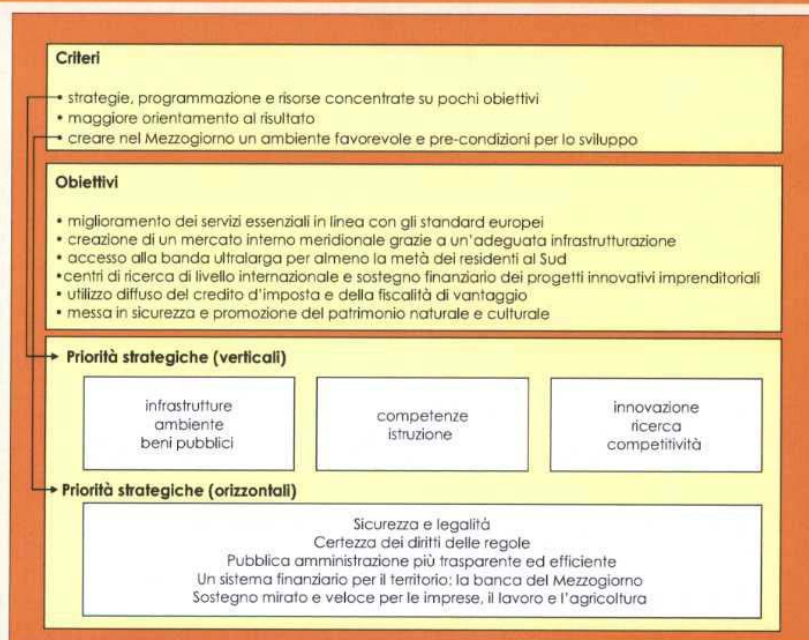
IV.2.2 Il Piano Sud

Il Piano Nazionale per il Sud, in breve anche Piano Sud, è stato illustrato dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale al Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010. Tre sono i criteri essenziali che guidano il Piano::

- concentrazione dell'intervento su pochi obiettivi prioritari (infrastrutture e beni pubblici; ricerca e innovazione; istruzione e competenze);
- maggiore orientamento ai risultati attraverso il rafforzamento della valutazione e il miglioramento della capacità di misurazione dei progressi realizzati;
- attenzione specifica alle pre-condizioni necessarie per il pieno dispiegamento delle potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno.

Al fine di dare concretezza alla strategia rendendo effettivo l'orientamento ai risultati e più selettive le scelte di finanziamento vengono adottate due scelte fondamentali: la prima attiene all'analisi preventiva degli investimenti per la verifica dei prerequisiti di tipo istituzionale, amministrativo e regolatorio, necessari per una efficace e tempestiva attuazione degli interventi. La seconda è rappresentata dai "contratti istituzionali", che definiscono in modo chiaro e trasparente gli impegni e le responsabilità delle amministrazioni e dei soggetti istituzionali nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

Figura IV.2 – SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE PER IL SUD



Fonte: MISE-DPS

Il Piano definisce gli obiettivi che gli interventi delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dovranno perseguire, ossia:

- un miglioramento dei servizi essenziali, in linea con gli standard europei;
- la creazione di un mercato interno meridionale grazie a un'adeguata infrastrutturazione, specialmente ferroviaria;

- l'accesso alla banda ultralarga per almeno la metà dei residenti al Sud;
- l'istituzione di centri di ricerca di caratura internazionale e il sostegno finanziario dei progetti innovativi imprenditoriali;
- l'utilizzo diffuso del credito d'imposta e della fiscalità di vantaggio per ridurre gli ostacoli alla crescita a cui sono sottoposte le imprese;
- la messa in sicurezza e la promozione del patrimonio naturale e culturale.

Alla realizzazione dei suddetti obiettivi sono indirizzate otto priorità. Di queste tre sono priorità strategiche di sviluppo su cui concentrare l'attuazione: "Infrastrutture, ambiente e beni pubblici", "Competenze e istruzione", "Innovazione, ricerca e competitività". A queste si accompagnano cinque priorità strategiche di carattere orizzontale: "Sicurezza e legalità", "Certeza dei diritti e delle regole"; "Pubblica amministrazione più trasparente ed efficiente"; "Un sistema finanziario per il territorio: la banca del Mezzogiorno"; "Sostegno mirato e veloce per le imprese, il lavoro e l'agricoltura", da attuare subito per assicurare le condizioni necessarie allo sviluppo.

Per ognuna di queste priorità sono definiti obiettivi e linee di intervento.. Per le infrastrutture, queste riguardano sia la realizzazione di moderni sistemi di trasporto , per rafforzare i collegamenti dorsali e trasversali, con particolare riferimento al sistema di Alta capacità/velocità, sia l'accesso alla banda larga a tutti i cittadini del sud e ultralarga per almeno la metà dei residenti. Per la tutela e la riqualificazione dell'ambiente oltre agli interventi per la bonifica dei siti contaminati di interesse nazionali e per la realizzazione di un corretto ciclo di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, in particolare intervenendo nel segmento della depurazione, il Piano prevede l'avvio di un programma straordinario di azione per la riduzione del dissesto idrogeologico in tutto il Mezzogiorno, nonché la valorizzazione degli ecosistemi di pregio. Al centro della strategia per la valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno è posto un programma di interventi per la valorizzazione del patrimonio museale e archeologico anche a fini turistici. E' inoltre prevista l'adozione dello strumento dell'apprendistato e della formazione "on the job", la costituzione di una Scuola di Alta Formazione del Turismo e di una rete di destinazioni di eccellenza sul modello comunitario dell'"European destination of excellence", nonché l'avvio di una strategia di comunicazione unitaria del Sistema turistico integrato.

Per quanto riguarda i servizi pubblici , il Piano nel confermare la centralità del sistema premiale degli obiettivi di servizio relativi all'acqua, alla gestione dei rifiuti e ai servizi di cura degli anziani e dei bambini, già avviato, ne propone una rivisitazione, volta a garantire quella visibilità (e presidio) non ancora pienamente raggiunta, affrontando anche in modo più diretto i più allarmanti ritardi nel settore idrico e dei rifiuti .

Nel confermare che il miglioramento dell'offerta e dei servizi per l'istruzione rappresenta una condizione irrinunciabile per lo sviluppo del Mezzogiorno il Piano prospetta diverse azioni ad integrazione di quelle attuate dai programmi finanziati da

Infrastrutture,
ambiente e beni
pubblici

Competenze e
istruzione

Innovazione,
ricerca e
competitività

fondi comunitari e nazionali già in corso di realizzazione: la razionalizzazione e ammodernamento dei plessi scolastici; l'innalzamento dei livelli di competenza dei giovani; l'avviamento alla ricerca scientifica e tecnologica per gli studenti della scuola superiore; la qualificazione e avvio al lavoro per giovani con basso livello di qualifica; la costruzione di una scuola modello in ciascuna provincia del Sud.

In tema di ricerca e innovazione, in stretto raccordo con il Programma Nazionale "Ricerca e Competitività" cofinanziato dai fondi strutturali, il Piano prevede la costituzione di tre o quattro grandi attrattori di investimenti e intelligenze individuabili nei "Distretti ad alta tecnologia" e nei "Poli integrati di Ricerca - Alta Formazione - Innovazione", basati su un forte partenariato pubblico- privato. Le specializzazioni individuate sono: manifatturiero del futuro, salute dell'uomo, economia dei servizi e tutela dell'ambiente e sviluppo di un turismo sostenibile. Il Piano intende anche rendere pienamente operativo un sistema di regole basato su una forte selezione delle priorità e dei progetti e su una robusta capacità di valutare e monitorare in itinere ed ex post gli interventi, utilizzando anche procedure a più stadi. Infine è prevista un'attenta valutazione di tutte le strutture di ricerca e di innovazione che hanno già beneficiato dei finanziamenti pubblici comunitari e nazionali.

Sicurezza e
legalità

Quanto infine alle Priorità orizzontali il Piano propone una serie di interventi volti a favorire una presenza costante e visibile dello Stato sul territorio e a promuovere una cultura della legalità (interventi infrastrutturali per la sorveglianza del territorio e le caserme; sicurezza degli appalti pubblici; attuazione di un piano straordinario di lotta al lavoro sommerso e di potenziamento della "filiera della legalità").

Certezza dei
diritti e delle
regole

Il Piano si pone anche l'obiettivo di migliorare in modo significativo il sistema della giustizia civile meridionale, attraverso un programma straordinario di smaltimento dei procedimenti pendenti, la riforma sull'obbligo di procedure conciliatorie, l'attivazione di meccanismi incentivanti il miglioramento della performance del servizio "giustizia" e la creazione di un'infrastruttura tecnologica per l'attuazione del processo telematico.

Pubblica
amministrazione
più trasparente
ed efficiente

Viene inoltre rafforzata l'azione di ammodernamento della Pubblica Amministrazione attraverso interventi destinati sia a migliorare la valutazione delle politiche pubbliche, individuando obiettivi misurabili e monitorabili (progetto "Mettiamoci la faccia" e progetto "Sistema nazionale di valutazione"), sia a introdurre principi e criteri di legalità e responsabilità (progetto "Etica"), sia infine a sostenere l'attivazione di un modello gestionale di tipo digitale (E-government), avvalendosi anche delle competenze dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e di Digit PA.

Un sistema
finanziario per il
territorio: la
banca del
Mezzogiorno

Infine, allo scopo di sviluppare un solido ed efficiente sistema finanziario meridionale, vengono precisati obiettivi e campi di attività della Banca del Mezzogiorno. A questo si accompagna, da ultimo la fissazione dei criteri e dei principi guida per una efficace riforma degli incentivi.