

1.1. Sintesi finanziaria

Le tabelle 1 e 2 riportano una sintesi finanziaria delle misure contenute nella griglia di valutazione allegata al Rapporto. Un dettaglio del metodo di costruzione della griglia, e un primo contributo metodologico sulla valutazione degli effetti delle riforme, è contenuto nel box alla fine di questo capitolo. Le misure sono raggruppate sia per priorità nazionali sia per aree di azione prioritaria così come definite dal Consiglio europeo di primavera 2006.

Tabella 1 - Stanziamenti per la Strategia di Lisbona fino al 2008. Ripartizione per priorità del PNR.

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Estendere l'area di libera scelta	27	410,70
(2) Ricerca e innovazione tecnologica	51	10.593,60
(3) Aumentare l'occupazione, rafforzare la formazione e l'inclusione sociale, ridurre le disparità	59	14.875,59
(4) Infrastrutture	11	34.330,40
(5) Tutela ambientale	18	457,90
Sostenibilità fiscale di lungo termine	7	-
Totale	173	60.748,19

Tabella 2 - Stanziamenti fino al 2008 per aree di azione prioritaria (Consiglio Europeo di primavera 2006)

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Sbloccare il potenziale delle imprese in particolare PMI	22	165,11
(2) Investire di più in conoscenza e innovazione	70	11.399,36
(3) Creare più posti di lavoro di maggiore qualità	42	14.395,42
(4) Ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato	7	180,00
<i>Totale</i>	141	26.139,89
Tutela ambientale	*14	277,90
Infrastrutture	11	34.330,40
<i>Totale</i>	25	34.608,30
Altre	7	-
Totale	173	60.748,19

** Ulteriori quattro misure riconducibili alla tutela ambientale sono comprese nella priorità "energia" del Consiglio.*

2. **Governance.**

Il PNR presentato nell'ottobre del 2005 venne redatto da un comitato tecnico *ad hoc* di alto livello, sotto la supervisione politica di un comitato di ministri, coordinato dal Ministro per le politiche comunitarie in qualità di Coordinatore Nazionale Lisbona. Al processo parteciparono amministrazioni centrali e regioni. Il PNR venne approvato dal Consiglio dei ministri e presentato al Parlamento dal Ministro per le politiche comunitarie.

Con la nuova legislatura lo schema di *governance* è stato ulteriormente rafforzato. Il compito di indirizzo politico sulla strategia di Lisbona è stato infatti assunto dal Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei (CIACE), presieduto dal Ministro per le politiche europee. Sia il CIACE che il suo comitato tecnico sono organismi *permanenti* previsti dalla Legge 11/2005. Ad essi partecipano le regioni e il Ministero per gli affari regionali. Per le materie di interesse, alle riunioni del Comitato interministeriale sono inoltre presenti rappresentanti delle associazioni degli enti locali. Alla preparazione del Rapporto hanno partecipato dunque sia le amministrazioni centrali che le regioni, che hanno segnalato specifiche iniziative.

In due audizioni in luglio e ottobre presso le competenti Commissioni permanenti riunite il Ministro per le politiche europee ha presentato le intenzioni del Governo e le linee principali del Rapporto al Parlamento.

Il Rapporto è stato quindi discusso dal CIACE e successivamente approvato dal Consiglio dei ministri.

Sono state consultate tutte le parti sociali, e si è tenuto conto dei contributi e delle osservazioni da loro fornite; il Rapporto verrà presentato alla Conferenza Stato-Regioni.

Sul piano generale della *governance*, va ricordato che esiste una sovrapposizione tra la data nella quale il PNR e i rapporti di attuazione debbono essere presentati, ovvero il 15 ottobre, e la data nella quale la principale manovra economica del Governo, la Legge Finanziaria, viene finalizzata. Il disegno di Legge (ddl) Finanziaria viene presentato entro il 30 settembre alle Camere, che lo approvano entro la fine dell'anno. Nel processo intervengono normalmente diversi cambiamenti qualitativi, che generalmente non modificano i saldi ma possono agire sulla composizione degli strumenti. Come per il PNR presentato lo scorso anno, il Rapporto contiene pertanto alcune misure finalizzate all'attuazione della Strategia di Lisbona che sono presenti nel ddl Finanziaria. Intendiamo qui rimarcare che tutti i provvedimenti che si riferiscono al ddl Finanziaria 2007 vanno sempre intesi come soggetti ad approvazione del Parlamento. Analoga clausola è stata inserita nella griglia allegata al Rapporto.

La valutazione degli effetti delle riforme. Primo contributo metodologico.

A questo Rapporto è allegata una griglia di valutazione che riassume – come un inventario – le misure adottate per perseguire gli obiettivi della Strategia di Lisbona. Tale griglia è stata elaborata in maniera conforme allo schema proposto dalla Commissione.

La griglia riporta le misure, con una breve descrizione delle stesse e una previsione dell'impatto previsto. Le misure sono suddivise per le sei Priorità corrispondenti alla ripartizione utilizzata nel rapporto: politiche macroeconomiche di stabilizzazione e sostenibilità della spesa pubblica, allargamento dell'area di libera scelta per i cittadini e le imprese, investimento in ricerca e innovazione tecnologica, potenziamento delle infrastrutture materiali, tutela dell'ambiente, politiche per l'occupazione, la formazione, l'istruzione e l'inclusione sociale. Per ciascuna priorità vengono anche indicate le principali Linee Guida Integrate, e viene riportato il riferimento ove possibile alle osservazioni fatte dalla Commissione in sede di valutazione del PNR.

Per ogni misura è riportata la corrispondenza alle quattro aree di azione prioritaria indicate dal Consiglio Europeo di primavera 2006, integrate da ulteriori due aree (potenziamento delle infrastrutture e tutela dell'ambiente), per potervi ricondurre la totalità degli interventi previsti dal Rapporto.

Per quanto riguarda l'implementazione e il valore degli interventi per ciascuna misura vengono indicati:

- lo stato di avanzamento, la previsione temporale di completamento ed uno o più indicatori strutturali;
- lo stanziamento impegnato per la misura fino al 2008.

La griglia sarà utile non soltanto per la valutazione esterna, ma anche in quanto efficace strumento interno di monitoraggio dello stato di avanzamento e di coordinamento.

In un documento allegato riportiamo alcune stime preliminari dell'impatto potenziale delle riforme sull'economia. Esso contiene una descrizione delle principali assunzioni sottostanti alle stime e della metodologia utilizzata, e rappresenta un tentativo iniziale di conformarsi alla metodologia di valutazione delineata nel documento della Commissione intitolato "A methodological framework for assessing progress with the implementation of the Growth and Jobs Strategy" così come interpretato dal documento ECFIN/EPC(2006)REP/5431 prodotto dal Comitato di Politica Economica. Questi documenti fanno riferimento a tre diverse, e in prospettiva, complementari metodologie da utilizzare per monitorare e valutare il processo di riforme.

La prima metodologia fa uso della griglia appena menzionata. La seconda e la terza metodologia si propongono di valutare le riforme stimandone l'impatto rispettivamente su alcuni fattori determinanti per la crescita (ad esempio, il mark-up e la spesa in Ricerca e sviluppo) e sull'andamento complessivo a livello macroeconomico.

Uno dei principali requisiti a cui si è deciso di far sottostare l'esercizio di quantificazione dell'impatto delle misure è stato quello di mantenere una soluzione di continuità nel processo di valutazione: la griglia contenente l'indicazione delle misure rappresenta dunque il punto di partenza naturale per tale valutazione.

Essa è stata modificata in modo da accorpare più misure all'interno di singole celle. È da notare che la ripartizione ottenuta riflette in buona parte quella seguita nell'esporre le misure all'interno Rapporto sullo Stato di Attuazione. La classificazione è conforme ad una struttura ad albero, che parte da aree generali d'intervento – le priorità nazionali identificate nella griglia ufficiale – e si allarga andando a coprire, progressivamente, settori d'intervento più specifici fino ad arrivare ai gruppi di misure.

La partizione finale, che corrisponde alle celle individuali della griglia modificata, è quella rilevante ai fini del nostro lavoro di valutazione. Dal momento che non si procede ad una ulteriore suddivisione, a ciascuna cella corrisponde un certo numero di indicatori. Di fatto, il vero punto di congiunzione tra la prima metodologia e le altre due è rappresentato dalle colonne degli indicatori: una contiene l'elenco degli indicatori riportati nella griglia ufficiale, mentre la seconda mostra gli indicatori utilizzati nella letteratura econometrica consultata. Non sempre si riscontra una completa corrispondenza tra le due, generalmente sono presenti meno indicatori nella seconda colonna. Questo è uno dei motivi per i quali l'analisi quantitativa effettuata non presenta una copertura completa dei provvedimenti.

In aggiunta alla classificazione operata, per alcune celle si presenta una breve descrizione dei problemi strutturali che le riforme sono tese ad affrontare (ad esempio, ridurre il peso degli adempimenti amministrativi). La letteratura analizzata generalmente produce evidenze empiriche ricavate da regressioni panel che esaminano l'influenza dei fattori strutturali su alcune determinanti della crescita – e attraverso esse sulle variazioni del PIL – nei paesi industrializzati (o a livello di Unione Europea).

Gli articoli citati sono soltanto quelli che utilizzano indicatori ritenuti potenzialmente utili nel lavoro di valutazione. In particolare nella descrizione si fa riferimento ai meccanismi di trasmissione attivati dalle misure e agli effetti principali delle riforme su alcune variabili chiave – identificate da indicatori di output – e sulla crescita e l'occupazione. Il nostro approccio raccoglie il suggerimento della Commissione di utilizzare relazioni stilizzate come base di partenza per le valutazioni. Ove possibile, facciamo riferimento a elasticità stimate negli articoli esaminati e cerchiamo di stabilire di quanto dovrebbero cambiare le variabili che rappresentano determinanti della crescita affinché l'Italia si porti in linea con gli obiettivi di Lisbona oppure affinché il loro livello eguagli quello medio registrato nell'Unione Europea. L'impatto dei provvedimenti di riforma sulla crescita del PIL (e sull'occupazione) può essere successivamente quantificato facendo riferimento ad un secondo gruppo di elasticità. Questi effetti sono se necessario ricondotti ad una scala corretta tenendo conto della dimensione del settore direttamente interessato dalle riforme. Purtroppo non è sempre possibile introdurre anche effetti indiretti – di spillover – sul resto dell'economia.

La variazione del tasso di crescita del PIL, o del suo livello, è stimata assumendo che le riforme siano in grado di produrre l'effetto desiderato sulle variabili indicatore. In tal modo finiamo con produrre valutazioni preliminari dell'impatto potenziale di singole riforme (o di gruppi di riforme) piuttosto che del "vero" impatto atteso. Tuttavia, dato il livello di sviluppo della modellistica, non è possibile disporre di stime migliori.

Il limite principale della seconda metodologia è che i risultati prodotti dalla letteratura empirica fanno riferimento e sono applicabili a tipologie diverse di riforme strutturali e quindi le stime prodotte non possono essere semplicemente addizionate tra di loro. Alla stessa stregua, questo approccio non rende possibile valutare l'impatto complessivo sull'economia delle riforme perché non produce delle variazioni reciprocamente coerenti delle variabili d'interesse. L'intento della terza metodologia è quello di utilizzare modelli macroeconomici proprio per superare tale problema. A tal fine effettuiamo un primo tentativo di valutazione utilizzando il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro ITEM.

Questo modello è adatto a svolgere una tale analisi perché è caratterizzato da un lato dell'offerta correttamente definito e presenta dunque i canali di trasmissione corretti. Effettuiamo alcune simulazioni disegnate in modo tale da riprodurre gli effetti sull'economia di riforme strutturali. Analizziamo di volta in volta l'impatto di una variazione del comportamento dei prezzi indotta da una riduzione del mark-up, uno spostamento della curva di determinazione dei salari, un aumento del tasso di

partecipazione e di uno shock tecnologico (aumento della Produttività Totale dei Fattori). Mostriamo anche una valutazione del provvedimento di riduzione del cuneo fiscale contemplato nella legge finanziaria del 2007. Con l'eccezione dell'ultima simulazione, preferiamo applicare variazioni "standard" al livello delle variabili (ad esempio variamo la PTF di un punto percentuale).

Per il futuro, quando la valutazione delle riforme condotta con la seconda metodologia sarà divenuta più affidabile, si potranno porre in relazione in misura più diretta le riforme implementate con la modellizzazione degli *shock* all'economia.

3. Politiche macroeconomiche

3.1. Evoluzione dell'economia italiana

Dopo la stagnazione dell'attività economica registrata nel 2005, i dati relativi alla prima metà del 2006 sono incoraggianti. La crescita congiunturale del PIL è stata dello 0,7% e 0,5% rispettivamente nei primi due trimestri supportata dalle principali componenti della domanda.

L'analisi disaggregata della domanda interna mostra una forte accelerazione per gli investimenti, in particolar modo per quelli in macchinari, trainati a loro volta dalla componente dei mezzi di trasporto; gli investimenti in costruzioni mostrano una crescita moderata, a conferma della fine del ciclo espansivo già delineatasi lo scorso anno.

I consumi delle famiglie sono risultati in accelerazione nel primo semestre, beneficiando del buon andamento dei consumi per servizi che hanno mostrato un forte recupero.

Dal lato della domanda estera, le esportazioni sono tornate a crescere, trainate dall'espansione del commercio mondiale e dal contemporaneo deprezzamento dell'euro.

Il buon andamento complessivo del primo semestre del 2006 induce a rivedere lievemente al rialzo la stima di crescita del PIL per l'anno in corso: 1,6% contro l'1,5% indicato nel DPEF 2007-2011.

In presenza di una ripresa del ciclo economico, nel 2006 le condizioni del mercato del lavoro dovrebbero migliorare, con una crescita dell'occupazione dello 0,8% nell'intero anno. Come segnalato dai risultati della Rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro, a giugno 2006 gli occupati hanno superato i 23 milioni e 180 mila unità, con un aumento rispetto allo stesso periodo del 2005 di 536 mila unità (2,4%), in netta accelerazione rispetto al primo trimestre (1,7%).

Dalla Rilevazione emergono segnali di cambiamento del mercato del lavoro. La crescita degli occupati continua ad essere spiegata dagli effetti della regolarizzazione degli immigrati (+162 mila unità). Tuttavia, la componente principale della crescita riguarda le persone con più di 50 anni (+242 mila unità), segno evidente del prolungamento della vita lavorativa: è il cosiddetto "effetto coorte", vale a dire l'ingresso di lavoratori, che hanno iniziato a lavorare più tardi, nella fasce di età più alte. Altra componente significativa è quella degli occupati (popolazione italiana) a tempo determinato di età inferiore a 50 anni (+120 mila unità). Un ulteriore elemento di interesse è la ripresa della crescita dell'occupazione femminile: 2,9% su base annua nel secondo trimestre 2006, rispetto al 2% di quella maschile. Dal punto di vista territoriale, l'evoluzione della domanda di lavoro nel secondo trimestre 2006 ha interessato tutte le aree e in misura maggiore il centro (3,3% in termini tendenziali) e il mezzogiorno (2,2%).

Nel 2007, la crescita del PIL dovrebbe attestarsi attorno all'1,3%, valore lievemente superiore a quanto indicato nel DPEF 2007-2011. Per il medio periodo, vengono confermati gli obiettivi di crescita presentati nel DPEF di luglio. Si prevede che il PIL cresca mediamente nel quadriennio 2008-2011 attorno all'1,7%, anche per gli effetti delle politiche di sviluppo varate dal Governo.

Lo sviluppo sarà sostenuto dalla crescita dei consumi e degli investimenti. Anche le esportazioni avranno un'influenza positiva, mentre si prevede che il contributo del saldo del settore estero si manterrà nullo per tutto l'arco di previsione.

La spesa delle famiglie beneficerebbe delle minori pressioni inflazionistiche interne derivanti dalle politiche di liberalizzazione. Gli investimenti produttivi, nel loro complesso, sono stimati crescere ad un tasso medio del 3%, trainati in particolare dalla componente in macchinari ed attrezzature.

3.2. I conti pubblici

Nel DPEF per il 2007-2011, approvato il 26 luglio 2006, il Governo stimava un indebitamento netto per l'anno in corso pari al 4% del PIL. Tale valutazione teneva conto da un lato delle migliori prospettive di crescita, e dall'altro sia dei risultati della ricognizione effettuata all'atto del suo insediamento (*due diligence*) sia degli effetti del provvedimento d'urgenza (L.248/2006) adottato per la correzione strutturale del disavanzo e per il rilancio dell'economia.

Il successivo andamento dei conti pubblici ha mostrato entrate fiscali, in termini di contabilità nazionale, superiori di circa 6 miliardi di euro rispetto a quanto stimato nel DPEF – connesse per la gran parte ad una più favorevole evoluzione strutturale delle entrate ed in misura residuale ad imposte con carattere non ricorrente –, ed una evoluzione della spesa in linea con quanto riaffermato nel DPEF, in particolare per effetto della gestione degli impegni di bilancio in dodicesimi e del controllo della tesoreria statale relativamente alla spesa degli enti decentrati.

A seguito della sentenza del 14 settembre 2006 della Corte di giustizia europea sulla detraibilità dell'IVA su autoveicoli e carburanti utilizzati nell'attività d'impresa (causa C-228/05), che comporta minori entrate nel 2006 e maggiori oneri per arretrati relativi agli anni 2003-2005, e incorporando la migliore dinamica delle entrate, nella Nota di Aggiornamento al DPEF 2007-2011, l'indebitamento netto della PA viene a collocarsi al 4,8% del PIL; il saldo primario risulterebbe negativo per lo 0,3% del PIL. Al netto degli effetti della sentenza, l'indebitamento risulterebbe pari al 3,6% del PIL, con un miglioramento di quattro decimi di punto rispetto all'obiettivo indicato in sede di DPEF e il saldo primario registrerebbe un avanzo pari allo 0,9%.

Per il 2007 e gli anni successivi, prevedendo l'adozione di misure specifiche per compensare adeguatamente le minori entrate che faranno seguito alla sentenza, gli obiettivi finanziari indicati nel DPEF sono stati riconfermati.

Tabella 3 - Obiettivi di finanza pubblica. Dati in percentuale del PIL.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo primario	-0,3	2,0	2,5	3,2	4,0	4,8
Indebitamento netto	-4,8	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Cocorrentemente con gli impegni assunti in sede europea, l'indebitamento netto nel 2007 viene ridotto al 2,8% del PIL, livello che consente di rispettare il percorso di risanamento finanziario indicato nella Raccomandazione del Consiglio Ecofin del luglio 2005. L'indebitamento netto strutturale, depurato cioè dagli effetti del ciclo e al netto delle misure *una-tantum*, nel biennio 2006-2007 registra un miglioramento particolarmente significativo. Nel 2007, il saldo primario migliora in misura significativa, raggiungendo un avanzo del 2 per cento del PIL.

Per gli anni 2008-2011, l'indebitamento netto è previsto in progressiva riduzione fino a raggiungere un lieve avanzo (pari allo 0,1% nel 2011); l'avanzo primario è previsto aumentare dal 2% del PIL del 2007 al 4,8% del 2011; la spesa per interessi è prevista mantenersi intorno a un valore pari al 4,7% del PIL.

Il disegno di legge finanziaria per il 2007 rappresenta la risposta all'impegno preso dal Governo di un rilancio sostenibile della crescita economica, in un contesto di risanamento strutturale della finanza pubblica, di equità sociale e di maggiore efficienza della spesa pubblica.

Per il conseguimento di tali obiettivi è stata presentata una manovra pari a circa il 2,3% del PIL. Di questi, 15,2 miliardi (1% del PIL) sono destinati alla riduzione strutturale del *deficit* di bilancio, mentre 19,5 miliardi vengono destinati ad interventi per le funzioni essenziali dello Stato, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Caratteristica principale della correzione di bilancio proposta al Parlamento è che essa ha effetti permanenti: la Legge finanziaria 2007 consente, come sottolineato in precedenza, di portare l'indebitamento netto del 2007 al 2,8% e di mantenerlo stabilmente al di sotto della soglia del 3% negli anni successivi. Il Governo ha intenzione di continuare l'opera di risanamento dei conti pubblici, per riportare il debito su un sostenibile sentiero di riduzione, ma la correzione proposta consente di considerare terminata la fase di emergenza nel quale versava la finanza pubblica in Italia.

Tabella 4 - La composizione della Manovra Finanziaria 2007 (Effetti per l'anno 2007 – valori in mld di euro)

Reperimento delle risorse		Utilizzo delle risorse	
<i>Sistema Stato</i>	12,3	<i>Riduzione indebitamento netto</i>	15,2
di cui: Riorganizzazione e razionalizzazione PA	3,5		
Pubblico Impiego	0,4	<i>Interventi per sviluppo ed equità</i>	19,5
Aumento efficienza entrate	7,9	di cui: Riduzione cuneo fiscale	5,5
Valorizzazione patrimonio pubblico	0,5	Imprese	2,5
		Famiglie	3,0
<i>Enti locali</i>	4,4	<i>Funzioni fondamentali Stato</i>	4,0
		di cui: Contratti pubblico impiego	1,1
<i>Sanità</i>	3,1	Missioni di pace	1,0
<i>Previdenza</i>	11,1	<i>Interventi per lo sviluppo</i>	7,0
di cui: Previdenza e immigrati	5,1	di cui: Rete ferroviaria e stradale	2,9
Fondo TFR	6,0		
<i>Entrate tributarie</i>	3,9	<i>Interventi sociali</i>	2,0
		<i>Altri interventi</i>	1,0
<i>Totale:</i>	34,7		34,7

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

La legge finanziaria per il 2007 comprende interventi sia dal lato della spesa che sul versante delle entrate.

Dal lato della spesa, si interviene in quattro settori: organizzazione della Pubblica Amministrazione, enti decentrati, sanità e previdenza. Va rilevato che la spesa corrente primaria, costantemente cresciuta negli ultimi anni, avrà nel 2007 un profilo stabile rispetto al 2006 e risulterà in discesa a partire dal 2008 a seguito degli interventi previsti con la Finanziaria. La spesa in conto capitale avrà invece un profilo moderatamente crescente a partire dal 2007: il risanamento della finanza pubblica in Italia non è quindi avvenuta a scapito degli investimenti in infrastrutture del Paese, per non penalizzare le prospettive di crescita dell'economia.

In particolare, gli interventi dal lato delle uscite prevedono:

Razionalizzazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione

Il disegno di legge finanziaria avvia una riorganizzazione e razionalizzazione di diverse componenti dell'Amministrazione mirando ad un duplice scopo: aumento di efficienza e riduzione di costi. Si opera innanzitutto una riduzione degli uffici ministeriali per eliminare duplicazioni funzionali, sia a livello centrale sia nelle strutture periferiche. Poiché tali processi richiedono tempo, il disegno di legge finanziaria prevede una tempistica congrua – ma certa – che permetta a ciascun Ministro di individuare e concertare con le parti sociali le corrette strategie per la propria riorganizzazione.

Al contempo, le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, la scuola procederanno a una graduale e naturale riduzione degli organici per concorrere agli obiettivi di razionalizzazione e riorganizzazione dell'apparato pubblico. In particolare, per quanto riguarda la scuola, il disegno di legge finanziaria accompagna l'avvio del processo di contenimento del personale con un approccio che valorizza l'autonomia scolastica, la flessibilità negli approcci didattici, il collegamento con il territorio.

– *Enti locali e Regioni*

Il nuovo patto di stabilità con gli enti locali coniuga il rigore finanziario (il parametro di riferimento diventa il saldo finanziario e non la spesa) con l'autonomia fiscale (possono essere istituiti tributi di scopo, volti alla realizzazione di opere di particolare interesse a livello locale; viene previsto il trasferimento del catasto). È innovativa la modalità di individuazione del concorso di ciascun ente alla manovra complessiva: la ripartizione dell'onere non avviene più in maniera uniforme, ma si realizza sulla base di indicatori (spesa corrente e disavanzo) che intendono evidenziare le differenti situazioni di partenza degli enti locali. In caso di inadempienza nei confronti dei vincoli prestabiliti sono previste norme di carattere automatico incentrate sull'aumento delle aliquote di imposizione tributaria di competenza degli enti territoriali.

Il patto di stabilità, esclusa la sanità, rivolto alle Regioni è anch'esso basato, in via sperimentale, sul saldo finanziario. Nel periodo della sperimentazione è sostanzialmente confermata la regola della spesa, vigente dal 2001.

– *Sanità*

Il nuovo Patto per la salute, siglato fra Regioni e Governo il 22 settembre 2006, consente una sostanziale stabilizzazione della spesa sanitaria a partire dal 2007 tramite misure di riorganizzazione e qualificazione della spesa, il contenimento della spesa farmaceutica e la riorganizzazione dei dispositivi medici.

Per le Regioni che non raggiungessero gli obiettivi concordati vengono confermate le misure di affiancamento e gli aumenti automatici delle aliquote regionali delle addizionali già previste dalla vigente normativa.

– *Previdenza*

La manovra finanziaria interviene sul comparto della previdenza con misure volte a rafforzare l'equità del sistema allineando, sia per i lavoratori dipendenti, sia per quelli autonomi, l'aliquota effettiva a quella di computo valida ai fini dei trattamenti pensionistici.

Sul lato delle entrate gli interventi inseriti nella manovra finanziaria sono basati su tre insiemi di strumenti: interventi di politica tributaria in senso stretto; interventi per il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; interventi per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il primo insieme di interventi comprende, tra l'altro, una profonda riorganizzazione dell'IRE attraverso la quale migliorare il profilo di progressività dell'imposta e il sostegno ai nuclei familiari con figli. Le aliquote marginali restano sostanzialmente invariate; vengono ridotte quelle medie. Vengono rimodulate le imposte ipotecarie e catastali esistenti.

Sul secondo fronte, il Governo inserisce nella manovra finanziaria per il 2007 ulteriori misure di rafforzamento del contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Le norme proposte intervengono in una pluralità di campi e settori economici con l'obiettivo di ridurre drasticamente e strutturalmente questi fenomeni: la revisione degli studi di settore; le norme in merito alle deduzioni e detrazioni delle spese sanitarie; le procedure per la riscossione dei compensi dovuti per le attività di lavoro autonomo mediche e paramediche svolte nell'ambito delle strutture sanitarie private sono solo alcuni esempi.

La terza serie di interventi è dedicata alla valorizzazione delle concessioni demaniali, a favorire la razionalizzazione e la valorizzazione dell'impiego dei beni immobili dello Stato e al decentramento presso gli enti locali della gestione del Catasto. Le scelte effettuate danno strumenti adeguati per migliorare l'uso dei beni immobili e dei terreni demaniali, dando alle amministrazioni comunali la possibilità che importanti edifici pubblici siano destinati a finalità nuove, più consone alle attuali esigenze dei cittadini, capaci di trasformare il volto stesso delle città.

3.2.1. La sostenibilità delle finanze pubbliche

Nonostante il rilevante processo di invecchiamento demografico, il complesso delle spese pubbliche ad esso legate (pensioni, sanità, istruzione, etc.) mostra un profilo sostanzialmente stabile nel lungo periodo (fino al 2050) rendendo sostenibile il sentiero del debito secondo lo scenario programmatico di finanza pubblica presentato nel DPEF 2007-2011. Per effetto delle importanti riforme introdotte nelle precedenti legislature, infatti, la spesa pensionistica ha registrato una dinamica relativamente più contenuta rispetto a quello di altre voci di spesa. Inoltre, il profilo di lungo periodo del debito risulta robusto a ipotesi più pessimistiche del tasso d'interesse così come a ipotesi più pessimistiche sull'evoluzione della spesa sanitaria (cfr. l'ultimo Programma di Stabilità).

Ciononostante, il raggiungimento degli obiettivi in termini di avanzo primario è condizione necessaria per la sostenibilità del debito pubblico. A tal fine è necessario che nei prossimi 4/5 anni aumenti significativamente l'avanzo primario. In questa prospettiva, risulta particolarmente rilevante l'aggiustamento strutturale - corretto per la componente ciclica ed al netto delle misure una tantum - garantito dalla legge Finanziaria per il 2007, un aggiustamento pari ad 1,4 punti percentuali del PIL in un solo anno.

3.3. *Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano*

3.3.1. Il pilastro pubblico

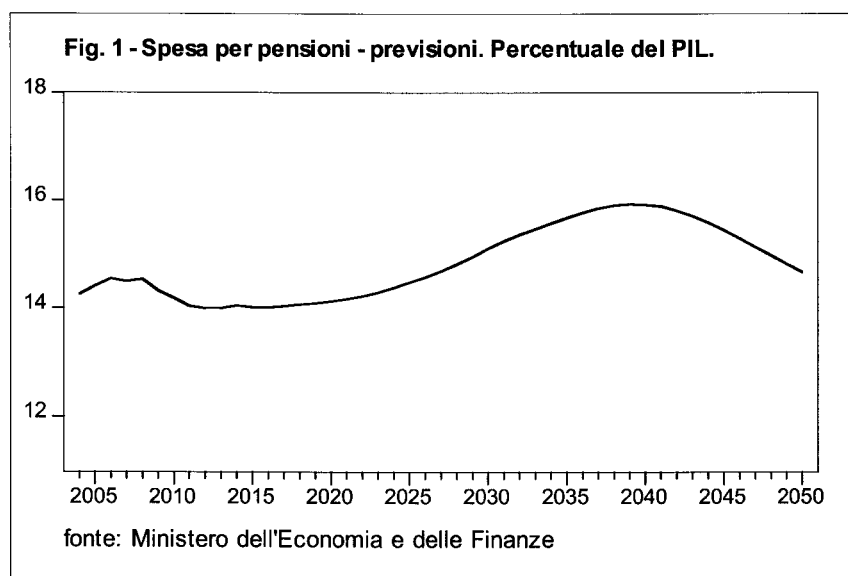
Per effetto delle importanti riforme introdotte nelle precedenti legislature, la spesa pensionistica ha registrato una dinamica relativamente più contenuta rispetto a quello di altre voci di spesa. Questo risultato è in larga parte dovuto alle riforme pensionistiche che si sono succedute dal 1995 in poi, con la prima che ha garantito i risparmi maggiori grazie al passaggio al sistema contributivo che lega i trattamenti pensionistici all'aspettativa di vita al pensionamento. In questo senso, risulta particolarmente rilevante l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione previsto dalla riforma del 1995.

Il tasso di crescita medio annuo è diminuito dal 2,1 per cento tra il 1997 e il 2000 all'1,4 per cento nell'ultimo quinquennio. Tuttavia, è ancora aumentata l'incidenza di tale voce sul PIL. Inoltre, gli andamenti demografici fanno prevedere, a legislazione costante, un ulteriore anche se relativamente contenuto incremento del rapporto fra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo. Gli andamenti della spesa pensionistica stimati sulla base del quadro macroeconomico tendenziale prevedono nel periodo 2006-2011 un rallentamento della dinamica a partire dal 2009 dovuto al progressivo operare della riforma del 2004. In sede di presentazione del prossimo Programma di Stabilità verranno aggiornate le proiezioni di lungo periodo della spesa per pensioni e della sostenibilità del debito: secondo le previsioni attuali la spesa in rapporto al PIL continuerà a crescere nel medio lungo periodo per effetto dell'invecchiamento demografico, fino a raggiungere il suo punto di massimo nell'intervallo 2035-2040 con un incremento rispetto al livello del 2005 di circa 1,2 punti percentuali (cfr. figura 1). È vero che tale incremento è basso nel confronto europeo, ma il livello del rapporto è tra i più alti in Europa, collocandosi nel 2004 al 14,2 per cento contro il 10,6 della media europea.

La strada per raggiungere la condizione di equilibrio senza ridurre le prestazioni è l'allargamento della popolazione attiva, anche attraverso l'emersione contributiva e l'aumento dei tassi di occupazione in particolare tra le donne e le fasce più anziane, che tenga conto del fatto che il miglioramento della salute e l'allungamento della vita media permettono di restare attivi ben oltre l'età effettiva di pensionamento.

Lungo queste linee, nei prossimi mesi il Governo e le parti sociali avvieranno un percorso di ulteriore affinamento del sistema pensionistico, riordinando alcuni aspetti di funzionamento più generale del sistema previdenziale, nella direzione fissata dalla riforma del 1995. Andrà superata la discontinuità (il cosiddetto 'scalone') della riforma pensionistica del 2004 implicando in ogni caso la necessità di reperire i mezzi necessari alla copertura. Il principio di equità attuariale, introdotto nel sistema pensionistico dalla riforma Dini sarà difeso e

rafforzato. La revisione dei coefficienti di trasformazione, che non comporta una diminuzione del montante contributivo individuale, contribuirà a preservare la stabilità finanziaria del sistema e quella della finanza pubblica nel suo complesso. In assenza della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, il rapporto risulterebbe sostanzialmente immutato fino al 2015, più elevato di circa 1,5 per cento nel punto di massimo e di poco meno del 2 per cento alla fine del periodo di previsione.



Nella Finanziaria appena presentata in Parlamento sono previsti aumenti contributivi per quelle fasce di lavoratori che altrimenti avrebbero visto profilarsi seri problemi di adeguatezza delle prestazioni. Allo stesso tempo, la riduzione del cuneo fiscale sarà finanziata in modo tale da non attingere ai contributi pensionistici.

3.3.2. La previdenza complementare

Il Governo ha infine anticipato il decollo della previdenza complementare al 1 gennaio 2007, con l'avvio di un'ampia campagna informativa destinata ai lavoratori pubblici e privati al fine di promuovere la loro adesione ai fondi pensione. L'emanazione delle direttive generali da parte della Covip consente a tutti i soggetti interessati – parti sociali, istituzioni, enti ed operatori di mercato – di procedere agli adeguamenti necessari per il pieno decollo della previdenza complementare.

Si conferma l'impianto generale derivante dalla legislazione che, a partire dalle riforme previdenziali degli anni '90, ha disciplinato il settore e si riserva comunque di valutare, previa consultazione delle parti sociali e degli operatori, l'opportunità di introdurre perfezionamenti alla normativa di cui al decreto legislativo n. 252/05, utili a massimizzare i meccanismi di incentivazione delle adesioni in un quadro di trasparenza, di stabilità e di efficienza di tutte le forme pensionistiche.

4. Politiche microeconomiche

4.1. Allargamento dell'area di libera scelta per i cittadini e le imprese

4.1.1. Miglioramento della legislazione.

Better regulation - Per favorire la competitività del sistema economico, l'azione del Governo è diretta a ridurre gli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese. È così proseguita l'opera di codificazione e semplificazione normativa di carattere sostanziale in diversi settori individuati dalla terza legge di semplificazione (Legge 229/2003), tra cui quelli della proprietà industriale (Decreto Legislativo n. 30/2005), della amministrazione digitale (Decreto Legislativo n. 82/2005), dell'istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione (Decreto Legislativo n. 42/2005), della tutela dei consumatori (Decreto Legislativo n. 206/2005); delle assicurazioni (Decreto Legislativo n. 209/2005).

È stata poi approvata la quarta legge di semplificazione e riassetto normativo (Legge 246/2005), che prevede, tra l'altro, un'ampia delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese, il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive (art. 5) e la previsione di meccanismi di concertazione stato-regioni sulla *better regulation* (art. 2), al fine di assicurare una regolazione di qualità in un sistema di *multilevel governance*.

La legge 11 febbraio 2005, n. 15 e la legge 14 maggio 2005 n. 80 hanno inoltre riformato alcuni istituti di semplificazione amministrativa, tra cui la conferenza di servizi, gli accordi con gli interessati, la denuncia di inizio di attività ed il silenzio-assenso. Sono stati attuati interventi di assistenza tecnica, indagini di monitoraggio e di valutazione delle politiche di qualità della regolazione a ogni livello di governo, nonché azioni di formazione e diffusione di buone pratiche nei confronti delle regioni italiane, con interventi ad hoc nel mezzogiorno.

È stata perseguita una policy esplicita e organica di *better regulation*, attraverso la creazione di una "cabina di regia" di livello politico presso la Presidenza del consiglio e da una unità di supporto tecnico. È stato inoltre introdotto in via sperimentale un piano di misurazione degli oneri amministrativi e informativi gravanti sulle imprese, con riferimento a casi specifici, scelti e misurati in consultazione con le associazioni di categoria. È stato introdotto ed è in fase di implementazione un meccanismo di "ghigliottina" che permetterà di ridurre lo *stock* normativo esistente anteriore al 1970 (c.d. taglialeggi).

Il 22 settembre 2006 è stato presentato in Parlamento un nuovo disegno di legge di semplificazione. Esso si fonda sull'utilizzo integrato del complesso degli strumenti e delle azioni idonei a raggiungerli: semplificazione normativa e amministrativa, analisi di impatto della regolazione, innovazione organizzativa, re-ingegnerizzazione dei processi, innovazione tecnologica, formazione e motivazione del personale anche in relazione all'uso delle tecnologie, responsabilizzazione della dirigenza, collegamento - in sede di contrattazione collettiva - della retribuzione incentivante del personale a obiettivi di semplificazione e al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, realizzazione di programmi di accompagnamento e sostegno con attività di consulenza e assistenza alle amministrazioni e la valorizzazione e diffusione delle *best practices*.

Il 20 luglio 2006 un gruppo di deputati della maggioranza ha presentato un disegno di legge che si propone di ridurre i tempi necessari per l'avvio di un'impresa. Lo sportello unico (*one stop shop*) per questo tipo di autorizzazioni esiste in Italia dal 1998: tuttavia si ritiene che sia necessario migliorarne il funzionamento e accelerare le procedure, anche in linea con l'invito in questo senso del Consiglio europeo di primavera 2006. La proposta mira a estendere il ricorso all'autocertificazione, consentendone l'utilizzo nella generalità dei casi e prevedendo che trascorsi sette giorni (rispetto ai sessanta attualmente previsti) dalla presentazione della domanda, il soggetto sia comunque autorizzato ad avviare la nuova attività.

Procedure fallimentari - Il Decreto Legislativo 5/2006 ha profondamente riformato la disciplina delle procedure fallimentari. Tale riforma è tra le misure che più possono contribuire a sostenere la base produttiva e le risorse del mercato. Si è infatti passati da una procedura essenzialmente liquidatoria - con i beni residui dell'impresa bloccati e coinvolti in un rilevante e lungo contenzioso - a un procedimento più flessibile, volto invece al recupero delle capacità produttive.

Lo svolgimento della procedura è stato semplificato nei modi, si è rafforzato l'affidamento del patrimonio alla gestione autonoma di professionalità esterne all'apparato giudiziario, che decidono se proseguire i rapporti economici in corso e che programmano l'attività di rifusione dei creditori.

Il fallito, una volta verificata la sua posizione patrimoniale e spossessato dei suoi beni, viene liberato, a certe condizioni di merito, dall'indebitamento, in modo che possa avviare nuove attività e comunque essere recuperato alla sua funzione economica di consumatore.

È stata inoltre potenziata la fase preventiva dell'apertura della procedura, prevedendo la possibilità di accordi di ristrutturazione dei debiti.

Processo civile telematico - Il miglioramento dell'efficienza delle procedure civili può contribuire in modo rilevante alla competitività del Paese. Con il processo civile telematico, il Ministero della giustizia mira a realizzare l'innovazione dell'intero sistema giudiziario attraverso un più ampio ricorso alle tecnologie informatiche, al fine di consentire sia un recupero di efficienza e produttività di tutti gli attori sociali del processo (magistrati, avvocati, personale amministrativo, notai), sia la diffusione di una nuova cultura giudiziaria, capace di coniugare innovazione tecnologica, modelli organizzativi e dimensione normativa, in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo. Per la sua rilevanza, questo progetto è stato incluso nel capitolo sulle *best practices*, dove si trovano maggiori dettagli.

4.1.2. Migliore recepimento del diritto comunitario

Il Governo ha creato una task force all'interno del Dipartimento per le politiche europee con il duplice obiettivo di ridurre rapidamente il numero delle procedure esistenti e studiare e organizzare metodi di gestione che evitino il presentarsi di nuove infrazioni.

Si intende procedere su vari fronti. Innanzitutto quello conoscitivo, creando un unico archivio nazionale di tutte le procedure di infrazione. In secondo luogo su quello preventivo, puntando su una ristrutturazione e promozione del SOLVIT (finalizzato alla prevenzione dei conflitti in tema di diritto comunitario) e su una trattazione da parte del dipartimento dei reclami per trovare soluzioni adeguate ed evitare l'apertura di procedure.

Un terzo fronte di intervento sarà quello della gestione diretta delle procedure, attraverso: l'avvio di una "due diligence" da parte di ciascuna amministrazione sulle procedure d'infrazione rientranti nella propria competenza; una gestione più attiva delle procedure da parte del Dipartimento politiche comunitarie; l'istituzione di una rete di punti di contatto "infrazioni" presso ciascuna amministrazione centrale e regionale.

Un effetto deterrente sulle future procedure di infrazione sarà garantito dall'art. 181 del disegno di legge finanziaria 2007, che prevede il diritto dello Stato di rivalersi sui soggetti responsabili degli oneri finanziari sofferti in conseguenza di sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, lo Stato ha diritto di rivalsa nei confronti delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti territoriali, degli altri enti pubblici e dei soggetti equiparati.

Per migliorare il sistema di recepimento delle direttive si intende portare a dodici mesi il termine generale per l'esercizio da parte del Governo della delega a recepire, invece dei diciotto mesi previsti dalle due ultime leggi comunitarie; anticipare la preparazione dei decreti legislativi; arrivare ad una sessione comunitaria dei lavori parlamentari, che garantisca tempi programmati e certi di approvazione della legge comunitaria; monitorare in

modo costante e più attento l'attività di recepimento svolta dalle singole amministrazioni, in particolare con riferimento alle direttive da attuare in via amministrativa.

4.1.3. Misure di liberalizzazione

“Completare la liberalizzazione dei mercati recependo le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza” è uno degli impegni più ambiziosi del PNR 2006-2008. In effetti, l'eccessiva regolamentazione delle attività economiche è una delle cause di difficoltà del sistema produttivo italiano.

Il nuovo Governo ha dato perciò una forte accelerazione al processo di apertura dei mercati avviato negli anni '90, con alcuni importanti provvedimenti già attuati nel periodo considerato da questo rapporto:

- il Decreto Legge “cittadino-consumatore” (n. 223 del 4 luglio 2006, convertito con Legge n. 248 del 4 agosto 2006), che introduce nuove norme sulla concorrenza e i diritti dei consumatori, eliminando una serie di restrizioni che riguardano la distribuzione commerciale, i panifici, la vendita dei farmaci da banco e l'esercizio delle attività nei settori dei notai, delle libere professioni, delle assicurazioni, delle banche, dei taxi (si vedano la tabella e l'allegato per maggiori dettagli);

Tabella 5 - Restrizioni alla concorrenza eliminate dal decreto Cittadino-consumatore

Limiti quantitativi	Panifici
Requisiti professionali	Commercio (tranne per prodotti alimentari)
Distanze minime	Commercio
	Pubblici esercizi
	Distributori carburanti
Tetti antitrust a livello locale	Commercio
Riserve di attività	Farmacie per medicinali da banco
	Notai per passaggi proprietà veicoli
Fissazione prezzi minimi	Libere professioni
Divieto pubblicità	Libere professioni
Limitazioni vendite con sconto	Commercio
	Medicinali da banco
	Polizze RC-auto
Vincoli gamma prodotti offerti	Commercio
Limitazioni forma societaria	Farmacie
	Libere professioni
Divieto titolarità di più esercizi	Farmacie
	Taxi
Vincoli distribuzione esclusiva	Agenti polizze RC-auto
Vincoli mobilità clienti	Servizi bancari

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico.

- L'adozione del codice del consumo che, attuando una raccolta organica delle norme in materia di tutela dei consumatori, ha svolto una funzione semplificativa, accrescendo la consapevolezza riguardo gli aspetti di questa tutela non solo da parte dei cittadini, ma anche nei confronti degli operatori economici chiamati a rispettare tali norme.
- Il potenziamento delle funzioni del centro nazionale facente parte della rete europea dei consumatori ECC-NET.
- L'utilizzazione dei fondi derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare alle iniziative a vantaggio dei consumatori.

Ulteriori misure, ancora al vaglio del Parlamento, sono contenute nel:

- disegno di legge energia, presentato il 28 giugno 2006, che completa il processo di liberalizzazione del mercato elettrico, dà maggiori garanzie sul fronte della sicurezza dell'approvvigionamento, rilancia il risparmio e l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, favorisce l'insediamento sul territorio di infrastrutture energetiche. Su tale provvedimento si daranno maggiori dettagli nel paragrafo 4.1.5;

- disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 2006 recante norme per il riordino dei servizi pubblici locali, con il quale si propone di riordinare la normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza nella gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni;
- disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 2006 recante l'introduzione dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori (c.d. class action), quale nuovo strumento di azione legale promosso da un soggetto abilitato ad agire per conto di una pluralità di consumatori che hanno subito danni per atti illeciti in ambito contrattuale o extracontrattuale, per pratiche commerciali illegali o per comportamenti anticoncorrenziali.

4.1.4. Politica di proprietà industriale e lotta alla contraffazione

L'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM) sta definendo il regolamento esecutivo per il codice di proprietà industriale, a seguito del decreto legislativo che rettifica il medesimo e che comprende la riattribuzione della titolarità dei brevetti che scaturiscono dalla ricerca alle università, la durata della protezione del diritto d'autore nel caso di cumulo per il design, e la reintroduzione del rito ordinario, semplificato e snellito.

Per rafforzare e riqualificare i brevetti nazionali si è affidata all'Ufficio Europeo dei Brevetti (OEB) la ricerca di novità sulle invenzioni nazionali. Il tempo stimato per la realizzazione di questo progetto è di 18 mesi, con un costo previsto di €18mln. All'OEB si rivolgono già la Francia e altri quattro paesi europei. Al contempo, è in corso un programma triennale di rafforzamento dell'UIBM, del valore di €9mln.

Nel 2005 è stato istituito l'Alto commissario per la lotta alla contraffazione, con i seguenti obiettivi:

- tutelare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, sia all'interno che all'esterno del territorio nazionale;
- monitorare le norme vigenti per proporre, ove occorra, strumenti normativi più adeguati alla prevenzione della contraffazione e della pirateria;
- migliorare la tutela brevettale delle imprese;
- collaborare con le imprese nella rilevazione e monitoraggio di fenomeni illeciti.

Sul piano degli accordi bilaterali sulla contraffazione, ricordiamo quello in materia di proprietà intellettuale con la Cina, firmato l'8 giugno del 2006, il comitato italo-francese anti-contraffazione, il programma di cooperazione bilaterale con lo United States Patent and Trademark Office (USPTO).

4.1.5. Politica energetica

I due strumenti fondamentali di politica energetica dell'Italia sono le liberalizzazioni dei mercati e la realizzazione di nuove infrastrutture.

Nel settore elettrico, l'apertura del mercato ha dato impulso a un importante ciclo di investimenti, con un'azione di ammodernamento e potenziamento del parco di produzione e l'adozione di tecnologie ad alta efficienza. Sono stati autorizzati, dal 2002 in poi, circa 20.000 MW di nuova potenza - pari a circa un terzo della potenza installata - di cui oltre 8.000 MW già entrati in esercizio, 6.000 MW circa in esercizio entro il 2007 e il resto in corso di realizzazione, con entrata in esercizio prevista entro il 2009. Tale effetto positivo ha tuttavia accentuato la dipendenza dal gas naturale, necessario per alimentare a oggi il 50% della produzione nazionale di elettricità.

L'esperienza dei primi cinque anni di apertura del mercato mostra, nonostante l'ingresso di nuovi produttori, ancora un insufficiente grado di concorrenza interna, correlato a un elevato livello di concentrazione nell'offerta, in grado di influenzare livello e dinamica dei prezzi. Ciononostante, i prezzi dell'energia elettrica in Italia hanno conosciuto una crescita molto più contenuta rispetto al resto dei paesi d'Europa - pur restando il livello assoluto dei prezzi italiani il più alto d'Europa - sia per effetto di una regolazione di settore (sistemi di determinazione delle tariffe, contratti per differenza dell'Acquirente Unico SpA) in grado di contenere le spinte in aumento e gli effetti inflazionistici, sia per il ritardo con cui l'Italia conoscerà l'impatto sui prezzi dell'energia dei costi connessi all'attuazione del protocollo di Kyoto.

Una minore evoluzione nella diversificazione dell'offerta e nell'adeguamento delle infrastrutture si è verificata nel settore del gas naturale, dove l'operatore principale/dominante mantiene il controllo delle infrastrutture di importazione e stoccaggio. Il gas naturale è peraltro diventato, in Italia, la seconda fonte energetica. Ciò comporta nuovi fattori di rischio, in termini di dipendenza geopolitica e dipendenza dal prezzo del petrolio, in quanto con la crescita del mercato del gas - sia negli Stati Uniti che in Europa - la correlazione tra i prezzi del petrolio e del gas naturale continuerà a crescere.

Il potenziamento delle reti e la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione e di importazione e stoccaggio si pongono quindi come elementi indispensabili non solo per favorire l'effettivo ingresso di nuovi operatori di mercato ma anche per garantire la sicurezza del sistema, adeguandolo ai nuovi fabbisogni. Se nel settore elettrico si è attivato un consistente ciclo di investimenti nella generazione, non così è avvenuto nel settore del trasporto dell'energia e dell'importazione di gas naturale, causando ricorrenti situazioni di emergenza di difficile gestione.

L'Italia, come altri paesi europei, ha la necessità, per garantire la sicurezza delle forniture, di promuovere la diversificazione delle fonti primarie e la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento di gas naturale, quali terminali di gas liquefatto, gasdotti, stoccaggi in sotterraneo.

La ulteriore liberalizzazione dei servizi energetici ha perciò un valore strategico, promuovendo effettive condizioni di concorrenza nell'offerta e di terzietà nella gestione delle infrastrutture di accesso al mercato e sviluppando un maggior grado di integrazione con il mercato interno dell'energia.

A tal fine, il Governo ha presentato un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 9 giugno del 2006, le cui linee fondamentali sono:

- La neutralità dell'accesso alle reti sarà perseguita attuando le forme di separazione societaria, organizzativa e decisionale previste dalle direttive comunitarie e, ove necessario, anche con forme di separazione proprietaria e limiti alla partecipazione azionaria nelle società proprietarie delle reti nazionali di trasmissione di energia elettrica e di trasporto e stoccaggio di gas naturale.
- La regolazione dovrà garantire condizioni di accesso non discriminatorio, oltre che alle reti di trasporto e alle infrastrutture di approvvigionamento, anche all'attività di misura dell'energia elettrica, in vista della completa apertura del mercato dal primo luglio 2007. Nel settore del gas, inoltre, a tutela della sicurezza delle forniture per i clienti civili potranno essere introdotti meccanismi transitori volti a ottimizzare in tal senso l'uso degli stoccaggi.
- Nella distribuzione dell'energia, saranno promosse operazioni di aggregazione territoriale delle reti e delle utilities locali, a vantaggio della riduzione dei costi del servizio, anche attraverso l'identificazione di bacini minimi di utenza e l'adozione di criteri generali di efficacia, efficienza e qualità del servizio nell'assegnazione delle concessioni tramite meccanismi competitivi. Con la completa apertura del mercato, l'assetto degli operatori pubblici operanti nel settore elettrico dell'energia verrà razionalizzato e semplificato.