



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

Sezione III **Programma Nazionale di Riforma – Appendice**
Le principali azioni di riforma in dettaglio
a livello nazionale e regionale



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

● Sezione **III Programma Nazionale di Riforma - Appendice**
Le principali azioni di riforma in dettaglio
a livello nazionale e regionale

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

Appendice A

Azioni di riforma a livello nazionale

INDICE AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE

LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Sostenibilità delle finanze pubbliche

- Scheda n. 1 - Avvio della riforma contabile prevista dal D. Lgs. n. 118/2011
- Scheda n. 2 - Contenimento delle spese, riordino delle funzioni provinciali di cui alla L. n. 56/2014 e ricollocazione del personale
- Scheda n. 3 - Patto per la salute disciplinato dalla Legge di Stabilità 2015
- Scheda n. 4 - Il Rapporto sulle partecipate locali
- Scheda n. 5 - Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali
- Scheda n. 6 - Il processo di revisione della spesa in Italia
- Scheda n. 7 - Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard
- Scheda n. 8 - Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e Opencivitas
- Scheda n. 9 - Programma di centralizzazione degli acquisti – D.L. n. 66/2014

Sistema fiscale

- Scheda n. 10 - Le semplificazioni del D. Lgs. n. 175/2014
- Scheda n. 11 - La dichiarazione dei redditi precompilata
- Scheda n. 12 - La riforma del catasto degli immobili
- Scheda n. 13 - Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise
- Scheda n. 14 - La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia
- Scheda n. 15 - Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

Efficienza della Pubblica Amministrazione e giustizia

- Scheda n. 16 - La riforma costituzionale in itinere
- Scheda n. 17 - Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati
- Scheda n. 18 - Le funzioni delle Province nel disegno della L. n. 56/2014
- Scheda n. 19 - Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
- Scheda n. 20 - La nuova *governance* delle politiche di coesione
- Scheda n. 21 - Il *rating* di legalità delle imprese
- Scheda n. 22 - L'ufficio per il Processo

- Scheda n. 23 - Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema
- Scheda n. 24 - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
- Scheda n. 25 - La responsabilità civile dei magistrati
- Scheda n. 26 - Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L. n. 132/2014
- Scheda n. 27 - I disegni di legge in tema di giustizia civile
- Scheda n. 28 - Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria
- Scheda n. 29 - Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi
- Scheda n. 30 - Riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero
- Scheda n. 31 - La politica nazionale antimafia
- Scheda n. 32 - Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti
- Scheda n. 33 - Riorganizzazione del Ministero della Giustizia
- Scheda n. 34 - Censimento speciale della giustizia civile – Progetto “Strasburgo 2”
- Scheda n. 35 - Risarcimento e inserimento dei detenuti
- Scheda n. 36 - Tutela dei minori
- Scheda n. 37 - Sistema carcerario

Settore bancario e mercato dei capitali

- Scheda n. 38 - Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale
- Scheda n. 39 - Le misure di *policy* a sostegno delle *start up* innovative
- Scheda n. 40 - Credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo
- Scheda n. 41 - Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia
- Scheda n. 42 - *Smart & Start*
- Scheda n. 43 - Fondo per la Crescita sostenibile
- Scheda n. 44 - Fondo Strategico Italiano
- Scheda n. 45 - Fondo Italiano di Investimento
- Scheda n. 46 - *Patent Box*
- Scheda n. 47 - La Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese

Mercato del lavoro

- Scheda n. 48 - Il progetto di riforma del *Jobs Act*
- Scheda n. 49 - Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D. Lgs. n. 23/2015)
- Scheda n. 50 - Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D. Lgs. n. 22/2015)

Scheda n. 51 - Testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)

Scheda n. 52 - Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Scheda n. 53 - Il sostegno per l'inclusione attiva e l'attivazione dei beneficiari di forme sostegno del reddito

Scheda n. 54 - Il bonus occupazione del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani

Istruzione e formazione

Scheda n. 55 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione

Scheda n. 56 - Rapporto dell'OCSE '*Education at a Glance*'

Scheda n. 57 - Piano Nazionale Scuola Digitale

Scheda n. 58 - Interventi di rilancio dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica

Scheda n. 59 - Gli Istituti Tecnici Superiori

Scheda n. 60 - Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali

Scheda n. 61 - Incentivi alla mobilità degli studenti

Semplificazione e concorrenza

Scheda n. 62 - L'Agenda per la semplificazione 2015-2017

Scheda n. 63 - Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

Infrastrutture

Scheda n. 64 - La Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale

Scheda n. 65 - Linee guida sugli ambiti strategici del Piano della portualità e della logistica

Scheda n. 66 - Tutela penale dell'ambiente

I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Scheda n. 67 - La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

Scheda n. 68 - La Strategia nazionale per le aree interne: stato dell'arte

Scheda n. 69 - I tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche

AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE

I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Sostenibilità delle finanze pubbliche

Scheda n. 1

Avvio della riforma contabile prevista dal D. Lgs. n. 118/2011

A partire dal 2015 il D. Lgs. n. 118 del 2011 richiede alle Regioni, agli enti locali, ai loro organismi strumentali e ai loro enti strumentali in contabilità finanziaria (anche se adottano la contabilità economico patrimoniale) di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso.

Viene richiesto l'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese; nonché l'adozione del principio applicato della contabilità finanziaria. Gli enti interessati devono procedere al riaccertamento straordinario dei residui per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione.

Le prime attività necessarie per l'avvio della riforma nel 2015 sono l'adeguamento del sistema informativo, contabile ed organizzativo dell'ente. Al fine di consentire il riaccertamento straordinario dei residui è necessario avviare la ricognizione di tutti i residui, attivi e passivi, al 31 dicembre 2014. Ne consegue anche l'esigenza di acquisire le informazioni necessarie per la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, sia come quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui.

La nuova disciplina prevede il coinvolgimento diretto del Consiglio regionale e degli organismi strumentali, con particolare riferimento al coinvolgimento delle Istituzioni degli enti locali. Infatti, il Consiglio regionale deve adottare il medesimo ordinamento contabile della Regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per la regione. Parallelamente, gli organismi strumentali degli enti territoriali e degli enti locali in contabilità finanziaria devono adottare il medesimo ordinamento contabile dell'ente cui appartengono (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per il proprio ente di riferimento.

Scheda n. 2

Contenimento delle spese, riordino delle funzioni provinciali di cui alla L. n. 56/2014 e ricollocazione del personale

Le misure previste dalla Legge di Stabilità 2015 per il contenimento della spesa pubblica di Province e città metropolitane comportano riduzioni della spesa corrente a partire dall'anno 2015; ulteriori riduzioni sono previste con riferimento alle annualità 2016 e 2017. La Legge di Stabilità 2015 prevede altresì che la dotazione organica delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sia stabilita in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della L. n. 56/2014, ridotta rispettivamente del 30 per cento e del 50 per cento (la misura di riduzione è fissata al 30 per cento per le Province con

territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri). La riduzione incrementale della spesa corrente si coordina con la graduale attuazione dei processi di riordino delle funzioni e del conseguente trasferimento del personale di cui alla L. n. 56/2014. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha definito le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sulla base del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta dalla L. n. 56/2014.

Entro il 31 marzo 2015, gli enti di area vasta definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi nonché l'elenco del personale da destinare, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, alle procedure di mobilità. Tale termine presuppone, come precisato dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, una sincronia con i processi di riordino delle funzioni.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari). In via ulteriormente subordinata, nel caso in cui l'applicazione di tali istituti non consentisse il completo riassorbimento del personale in soprannumero, si provvederà all'attivazione del collocamento in disponibilità secondo la disciplina generale dell'art. 33, c. 7 e 8 del D. Lgs. n. 165/2001.

In relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario, alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui *budget* 2015 e 2016. Le risorse da destinare a tali processi di mobilità sono da considerare al netto di quelle finalizzate all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. La progressiva riduzione della spesa di personale delle Province delle Regioni a statuto ordinario è altresì assicurata dalle disposizioni della Legge di Stabilità 2015 che stabiliscono divieti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, di stipula di rapporti di lavoro flessibile e di attribuzione di incarichi di consulenza. Come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, tali disposizioni si applicano anche alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri; non trovano invece applicazione con riferimento alle città metropolitane.

La Legge di Stabilità 2015 detta una disciplina speciale per le città metropolitane e le Province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni fondamentali, continuano a esercitare le funzioni ed i compiti relativi ai servizi per l'impiego e alla politiche attive del lavoro. La disciplina speciale per il personale dedicato alle predette funzioni – come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015 – va letta in relazione al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro di cui alla Legge delega n. 183/2014. Tale personale seguirà un percorso di ricollocazione separato da definire in sede di attuazione della stessa Legge delega.

Tra i principi delega, tale legge prevede, infatti: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Scheda n. 3

Patto per la salute disciplinato dalla Legge di Stabilità 2015

La legge di Stabilità 2015 disciplina il Patto per la salute 2014–2016.

S'impone alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di garantire una programmabilità degli investimenti da effettuare nel proprio ambito territoriale, attraverso la predisposizione di piani annuali di investimento accompagnati da un'adeguata analisi dei bisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva.

Viene demandato ad un accordo tra Governo e Regioni, da adottare previa concertazione con

i professionisti, la definizione dei ruoli, delle competenze, delle relazioni professionali e delle responsabilità individuali e di équipe inerenti i compiti, funzioni ed obiettivi delle professioni sanitarie infermieristiche-ostetrica e delle professioni tecniche della riabilitazione e della prevenzione, anche attraverso percorsi formativi complementari.

In materia di *governance*, si stabilisce che l'accertamento da parte della regione del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali costituisce per il direttore generale grave inadempimento contrattuale e comporta la decadenza automatica dello stesso. L'azione del direttore generale in merito al conseguimento degli obiettivi di salute ed assistenziali diventa condizionale all'accesso al finanziamento integrativo del SSN. Restano fermi i compiti e le funzioni già attribuite al Comitato per la verifica dei LEA, che dovrà avvalersi degli strumenti del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS). La legge di Stabilità 2015 prevede che la nomina a commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzia qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria. I medesimi criteri si applicano ai subcommissari. Qualora il commissario *ad acta*, in sede di verifica annuale dell'attuazione del piano di rientro, riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, propone la decadenza dei direttori generali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale. Per l'attività di affiancamento delle Regioni sottoposte al piano di rientro, il Ministero della salute si può avvalere anche del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

Si riduce da cinque a tre il numero dei membri del collegio sindacale delle aziende ed enti del SSN, prevedendo che i relativi componenti siano designati uno dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. Un apposito decreto ministeriale, già in via di predisposizione, definirà i requisiti per la nomina dei componenti dei collegi sindacali, che devono garantire elevati standard di qualificazione professionale.

Per promuovere un uso razionale dei dispositivi medici sulla base del principio costo-efficacia, un apposito decreto ministeriale provvederà: a) a definire, attraverso l'istituzione di una Cabina di regia, con il coinvolgimento delle Regioni, dell'AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) e dell'AIFA (Agenzia italiana per il farmaco), sentiti i rappresentanti dei pazienti, dei cittadini e dell'industria, anche in conformità alle indicazioni del Piano sanitario nazionale, le priorità ai fini assistenziali; b) a individuare, per la predisposizione dei capitolati di gara, i requisiti indispensabili per l'acquisizione dei dispositivi medici a livello nazionale, regionale, intra-regionale o aziendale; c) a istituire, una rete nazionale, coordinata dall'AGENAS, di collaborazione tra le Regioni per la definizione e per l'utilizzo di strumenti per il governo dei dispositivi medici e per *Health Technology Assessment* (HTA), denominato Programma nazionale di HTA dei dispositivi medici.

Per garantire un accesso omogeneo dei pazienti a tutti i medicinali, si prevede che l'AIFA predisponga valutazioni di HTA per individuare i percorsi farmaco-terapeutici in grado di garantire l'impiego efficiente e costo-efficace delle risorse disponibili. La disposizione si inserisce nell'ambito delle attività previste ai fini dell'attuazione della Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo attraverso il Network Permanente per l'HTA Network, nel perseguimento degli obiettivi previsti dalla medesima direttiva, a supporto della cabina di Regia istituita presso il Ministero della salute.

Agli esiti di quanto previsto, l'AIFA, in collaborazione con le Regioni, coordina le valutazioni dei diversi percorsi diagnostico-terapeutici localmente sviluppati, al fine di garantire l'accesso e l'uso appropriato dei medicinali. Tali valutazioni, anche integrate con i dati di utilizzo e di spesa dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, sono utilizzate nell'iter istruttorio delle procedure di rivalutazione di prezzo o di rimborsabilità dei medicinali. Le Regioni, senza nuovi o maggiori oneri, si dotano, compatibilmente e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di un presidio di HTA a supporto della valutazione.

Scheda n. 4**Il Rapporto sulle partecipate locali**

Ad agosto 2014 il Commissario Straordinario per la revisione della Spesa ha presentato il Programma di razionalizzazione delle partecipate locali¹ che offre una ricognizione delle partecipate dalle amministrazioni locali. Come emerge dal rapporto, l'aggregato delle partecipate delle amministrazioni locali è molto complesso per numero di operatori, interconnessioni esistenti tra questi e varietà delle attività svolte. Le partecipate hanno un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, ma questo ruolo potrebbe essere perseguito in modo più efficiente e trasparente. Il programma di razionalizzazione mira a efficientare il sistema, semplificarlo attraverso una riduzione del numero delle partecipate, aumentarne la trasparenza e ridurre i costi di amministrazione. Naturalmente, questi obiettivi, e gli strumenti per raggiungerli, non sono tra loro indipendenti. Strumenti di efficientamento, per esempio, possono portare allo sfoltimento del numero delle partecipate. Uno sfoltimento delle partecipate attraverso aggregazioni può consentire lo sfruttamento di economie di scala, con un aumento dell'efficienza. Migliorare la trasparenza del sistema facilita l'efficientamento delle partecipate perché più trasparenza significa più pressione da parte della opinione pubblica. Inoltre, ridurre i costi di amministrazione rende il sistema più efficiente.

Con la Legge di Stabilità 2015 è stata data attuazione al 'Programma di razionalizzazione delle partecipate locali' elaborato in seno alla 'Commissione Cottarelli', prevedendo un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015. Inoltre entro il 31/3/2016 le stesse Amministrazioni dovranno predisporre una relazione contenente i risultati conseguiti; entrambi i documenti, oltre ad essere pubblicate nel sito internet delle Amministrazioni interessate, dovranno essere trasmessi alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti, presupposto per eventuali giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

La banca dati del MEF, riferimento principale del rapporto, censiva 7.726 partecipate locali al 31 dicembre 2012, distribuite nelle categorie giuridiche. Di queste 1.377 erano indirette. La quota detenuta dagli enti locali di queste partecipate varia notevolmente. Solo il 20 per cento è di proprietà interamente pubblica mentre il 28 per cento è a maggioranza pubblica. Dunque, più della metà delle partecipate pubbliche è a maggioranza privata e in molti casi la presenza pubblica è largamente minoritaria. Il rapporto definisce quattro grandi aree in cui operano le partecipate:

- I servizi strumentali: le partecipate in questo settore forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, forniscono cioè input per la produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile. Ne esistono circa un migliaio nella banca dati MEF (quasi il 13 per cento del totale) e agiscono principalmente in quattro aree: gestione immobili, patrimoniali (essenzialmente *holding*), informatica e servizi amministrativi vari.
- I servizi pubblici privi di rilevanza economica: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (condividendo questa caratteristica con le strumentali) a fronte di un interesse generale alla fornitura di certi servizi. Si tratta di una vasta area che comprende il 42 per cento delle partecipate.
- I cinque tradizionali servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale - TPL). Si tratta del 23 per cento delle partecipate, ma rappresentante una quota intorno al 60 per cento del valore della produzione.
- Un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (22 per cento). Questa categoria è estremamente variegata.

¹ Il rapporto è disponibile on line al seguente indirizzo:

http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

Scheda n. 5

Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali

La legge di stabilità per il 2014² prevede l'internalizzazione dei risultati negativi delle partecipate, obbligando gli enti proprietari ad accantonare, in un apposito fondo vincolato e in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'anno precedente dall'ente partecipato. Per gli anni dal 2015 al 2017, l'accantonamento avviene secondo un percorso graduale per entrare definitivamente a regime nell'anno 2018.

La reiterazione delle perdite da parte dei medesimi soggetti che svolgono prestazioni in affidamento diretto per una quota rilevante del proprio fatturato (oltre l'80 per cento), ovvero che producono beni e servizi per l'ente controllante in via quasi esclusiva, comporta, a partire dal 2015, una sanzione a carico dei componenti degli organi di amministrazione, ossia la decurtazione del 30 per cento del compenso, la loro revoca per giusta causa. A partire dal 2017, si prevede l'obbligo di liquidazione qualora il risultato negativo sia stato reiterato per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società controllate, titolari di affidamento diretto, sia che svolgano funzioni di interesse generale a carattere non industriale né commerciale, ad esclusione quindi dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia funzioni a supporto della pubblica amministrazione, purché inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, sono sottoposti ai medesimi vincoli assunzionali previsti per l'amministrazione controllante, nonché ai medesimi obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Anche alle società partecipate è richiesto un contributo al contenimento dei costi operativi. Le società a totale partecipazione diretta o indiretta dello Stato, nonché le società da esso direttamente o indirettamente controllate, i cui soci di minoranza siano pubbliche amministrazioni, devono realizzare, una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 e al 4 per cento nel 2015, con riferimento ai costi risultanti dai bilanci di esercizio approvati per l'anno 2013. I risparmi derivanti da tali riduzioni dovranno essere distribuiti dalle società all'azionista pubblico.

Entro gennaio 2015 le pubbliche amministrazioni devono aver proceduto alla cessione delle partecipazioni in società che producono beni e servizi non strettamente necessari per le finalità istituzionali delle amministrazioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014. Decorso tale tempo, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa a ogni effetto. Entro gennaio 2016, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica di determinazione del valore delle azioni per le quali è esercitato il diritto di recesso.

Si ricorda che permane l'espresso divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società³.

Si nega⁴ alle amministrazioni pubbliche, la possibilità di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite anche infrannuali.

La legge di stabilità per il 2015 è intervenuta specificatamente nel settore dei servizi pubblici locali prevedendo che:

² Ai sensi dell'art. 1, commi da 551 a 562 della L. n. 147/2013.

³ Ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 30 della L. n. 244/2007.

⁴ Ai sensi dell'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, cvt. in L. n. 122/2010, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile in materia di riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale.

- Gli enti locali aderiscano obbligatoriamente ad enti di governo locale di dimensioni superiori per la gestione dei servizi pubblici locali. Gli enti di governo locale organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
- Nel caso di affidamento *in house*, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Pertanto, l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, emendato dalla Legge di Stabilità 2015, riconduce agli enti locali le decisioni relative alle modalità di gestione dei servizi sulla base di un'apposita relazione che dia conto non solo della conformità dell'affidamento alla disciplina europea, ma anche delle motivazioni della scelta gestionale in riferimento agli specifici obiettivi pubblici da conseguire e alle condizioni di efficienza ed economicità. Un approccio fondato su analoghi presupposti costituisce anche la base di riferimento delle misure contenute nell'articolo 3-bis del dl 138/2011 (anche esso integrato e arricchito dalla Legge di stabilità 2015), orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione.

Infatti, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, le disposizioni della legge di stabilità 2015 sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori.

Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

Il bilancio consolidato è obbligatorio⁵, dal 2015, per tutti gli enti, esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che sono tenuti alla predisposizione di tale documento contabile a decorrere dall'esercizio 2018.

Sulla composizione dei consigli di amministrazione, si è imposto il limite massimo di tre membri (o cinque, a seconda della complessità delle attività svolte dalla società). Dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Scheda n.6

Il processo di revisione della spesa in Italia

L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti con cui perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico. Sono cruciali in questo approccio l'individuazione di un ordine di priorità nelle politiche pubbliche e la valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa rispetto agli obiettivi attesi.

⁵ In base a quanto stabilito dal D. Lgs. n. 118/ 2011, novellato dal D. Lgs. n. 126/2014.

Nel corso degli ultimi anni, la revisione della spesa è stata condotta con azioni e percorsi diversificati, tra loro complementari:

- la nomina di Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico (D.L. n. 52/2012, art.2 e D.L. n. 69/ 2013, art. 49-bis);
- l'avvio di un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze (nell'ambito dell'iter già tracciato nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/ 2009).

Gli interventi adottati nel 2014 per la revisione della spesa

Con il D.L. n. 4/2014 sono stati disposti tagli sulle risorse dei Ministeri in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di stabilità per il 2014. Successivamente, il D.L. n. 66/2014 ha realizzato una prima riduzione del cuneo fiscale su famiglie e imprese, utilizzando, a copertura dei corrispondenti oneri, i risparmi attesi da misure riconducibili alla razionalizzazione e all'efficientamento delle spesa, oltre che da attività di contrasto all'evasione fiscale, da revisioni delle modalità del prelievo e da altri interventi volti a una maggiore equità fiscale.

Le misure di razionalizzazione hanno inciso soprattutto sulla spesa di natura corrente e sono state individuate nell'ambito del processo di analisi e valutazione della spesa. Complessivamente, i risparmi attesi riconducibili alle misure razionalizzazione ed efficientamento delle spesa della pubblica amministrazione disposti con il D.L. n. 66/2014 ammontano a 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017.

Gli strumenti messi in campo dalla revisione della spesa nel D.L. n. 66/2014 prevedono azioni innovative come:

- l'autorizzazione alle pubbliche amministrazioni alla rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi in essere (con un ribasso fino al 5 per cento per tutta la durata dei contratti e con facoltà di rinegoziare le prestazioni) e la previsione che tutti i futuri contratti stipulati non siano superiori a quelli ridotti o rinegoziati, ovvero ai prezzi di riferimento, laddove esistenti;
- l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti – volti ad aggregare la domanda per ottenere migliori prezzi – attraverso un rafforzamento e un numero limitato di centrali di committenza, che abbiano una specifica professionalizzazione in maniera di commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda, sotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito di un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- l'individuazione di prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture dei beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, in aggiunta ai cosiddetti prezzi benchmark delle convenzioni Consip, tramite il lavoro dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) ora accorpata nelle funzioni nell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata tramite strumenti centralizzati degli acquisti;
- il potenziamento degli strumenti di controllo sul *public procurement*.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella Legge di Stabilità 2015 gli interventi di sostegno alla crescita economica adottati, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la stabilizzazione dell'assegno mensile di 80 euro in

favore dei lavoratori dipendenti, la previsione di sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e le disposizioni in materia di mercato del lavoro, sono stati possibili anche grazie al reperimento di un notevole ammontare di riduzioni della spesa individuate dal processo di revisione avviato. Tra i principali interventi vi sono i tagli disposti sui Ministeri, riconducibili alle attività di revisione della spesa avviate dal Commissario nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'amministrazione centrale, sono state disposte misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e per la riduzione di 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le Province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,2 miliardi per il 2015, 2,2 miliardi per il 2016 e 3,2 miliardi per il 2017.

Le autonomie territoriali decidono sulla base delle proprie priorità e sulla valutazione dei propri margini di efficientamento come assicurare i risparmi, secondo le intese raggiunte con le Regioni e con gli Enti locali. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015.

Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Sulla base delle analisi effettuate dal Commissario straordinario⁶, la Legge di Stabilità 2015 ha poi avviato un processo di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle stesse entro la fine del 2015 e portare ulteriori risparmi di spesa.

A tutela del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sono state previste delle clausole di salvaguardia che entrano in vigore solo qualora non vengano reperite ulteriori risparmi di spesa per colmare la differenza tra quelli programmati con la revisione del spesa nel DEF 2014 e quelli disposti con i provvedimenti emanati dal Governo⁷.

Come si intende procedere

Il Governo intende rafforzare le linee d'intervento già individuate e integrarle con nuove azioni. In questa direzione il Governo intende attuare la delega concessa per il

⁶ Rapporto sulle società partecipate degli Enti Locali, pubblicato il 7 agosto 2014, a seguito di mandato disposto ex articolo 23 del decreto legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014).

⁷ In particolare, la clausola dell'articolo 1, comma 207 della L. n. 190 del 2014 con riferimento al parziale superamento della clausola di salvaguardia relativa alla revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali, che prevede un'adozione entro il 15 gennaio 2016 di un DPCM qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 3,3 del 2016 e 6,3 dal 2017) e la clausola dell'articolo 1, comma 718 della stessa legge con riferimento all'innalzamento automatico di due punti percentuali dell'aliquota IVA e dell'accise dei carburanti qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 12,8 nel 2016, 25,5 nel 2017 e 27,5 dal 2018).

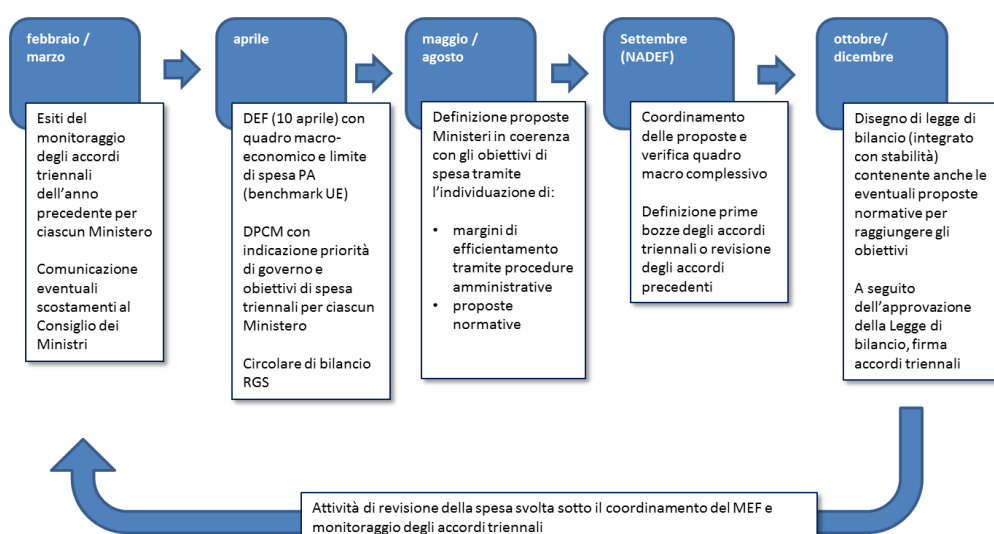
completamento della riforma del bilancio⁸ disponendo una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo del bilancio.

Si tratta di un passo importante per riportare al centro del dibattito le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, superando l'approccio della spesa storica e spostando l'attenzione sulla priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi. L'integrazione di questo processo nella predisposizione del bilancio induce a valutare l'opportunità e il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica o attività che si intenda porre in essere, sulla base di obiettivi e vincoli finanziari fissati in coerenza con le più ampie compatibilità finanziarie. Entro tali limiti l'amministrazione sarà tenuta a programmare l'impiego delle risorse assegnate.

La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa spinge per la comparazione tra i rispettivi effetti e favorisce la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia, alla loro efficienza e al loro grado di priorità.

Lo schema che il Governo intende seguire è quello di un processo di bilancio che prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e di priorità politiche chiare, in relazione alle quali definire l'assegnazione di un ammontare certo di risorse per il successivo triennio e per ciascuna amministrazione centrale dello Stato (cfr. Figura).

INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DEL BILANCIO



⁸ Ai sensi dell'art. 1 della L. n. 89 del 2014 del D.L. n. 66/2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'art. 40 della L. n. 196/2009. I principi e criteri direttivi rilevanti sono alla lettera c), g), h) e i):

Lettera c): revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;

Lettera g): introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

Lettera h): introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

Lettera i): adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

L'adozione di espliciti obiettivi, in presenza di un vincolo chiaro nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni verso una attenta valutazione dei propri fabbisogni e priorità e una maggiore attenzione sui risultati. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno disporre la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei margini di efficienza perseguibili tramite procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio con il disegno di legge di bilancio triennale che, nella nuova veste prevista dalla legge n. 243 del 2012, accorperà anche l'attuale disegno di legge di stabilità.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il MEF e ciascun Ministero di spesa. Tali accordi conterranno, oltre agli obiettivi finanziari e le azioni per realizzarli, anche obiettivi in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Saranno monitorati annualmente i risultati finanziari, l'attuazione dei provvedimenti legislativi connessi e la realizzazione degli obiettivi ad essi collegati. Tali risultati saranno oggetto di una specifica valutazione da parte del Governo e potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

Scheda n. 7

Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard

A luglio 2014 il Governo ha approvato in via definitiva un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in via preliminare due schemi di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'attuazione del D. Lgs. n. 216/2010 sul federalismo fiscale. In particolare, i decreti sono necessari ai fini dell'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo e dei fabbisogni standard, per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni fondamentali definite dal decreto legislativo. L'approvazione dei tre provvedimenti si inserisce all'interno di un complessivo processo volto a garantire una migliore allocazione delle risorse pubbliche, maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, in modo da promuovere un progressivo miglioramento della quantità e dell'efficienza dei servizi resi ai cittadini.

Tale procedimento si è sviluppato, essenzialmente, in cinque fasi: i) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari somministrati a Province, Comuni ed Unioni di Comuni; ii) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; iii) analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; iv) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; v) definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2014⁹ contiene le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo. Nel merito del provvedimento, la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo è stata distinta, per i Comuni, in quattro macro servizi. Queste macro aree sono attinenti a: i) i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ii) i servizi di ufficio tecnico; iii) i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e iv) ad altri servizi generali. I singoli coefficienti di riparto relativi ai predetti macro servizi sono stati utilizzati per

⁹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2014, n. 240, S.O.

la costruzione di un unico coefficiente di riparto aggregato relativamente alla funzione nel suo insieme. Per le Province, invece, la nota metodologica e il fabbisogno standard sono stati elaborati con riferimento alla funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo, considerata nel suo insieme.

Nel marzo 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido. Lo schema di decreto è stato sottoposto¹⁰ all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che ha reso il suo parere nella seduta del 16 ottobre 2014, come pure all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che hanno reso i propri pareri, rispettivamente, nelle sedute dell'11 e del 18 dicembre 2014. Rimane all'esame lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni di gestione del territorio.

La Legge di Stabilità 2015 interviene sulla norma riguardante la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, modificando, a decorrere dal 2015, i criteri per la definizione dei pesi da considerare per la determinazione del fabbisogno sanitario regionale.

Scheda n. 8

Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e Opencivitas

La legge delega in materia di federalismo fiscale e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il D. Lgs. n. 216/2010, offrono un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di 'efficientamento' delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi e di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Il D. Lgs. n. 216/2010 ha affidato a 'Soluzioni per il Sistema Economico' S.p.A. (SOSE) un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il D. Lgs. n. 68/2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province.

La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle Regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

¹⁰ Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 216/2010.

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basata su un sistema di Business Intelligence (BI) chiamato *Opencivitas*. Dal 16 luglio 2014, tutti i Comuni e tutte le Province possono accedere al portale *Opendata*, mentre da novembre tale possibilità è stata estesa ai cittadini.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi). In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

Scheda n. 9

Programma di centralizzazione degli acquisti – D.L. n. 66/2014

E' istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, in cui sono iscritti Consip, un centro d'acquisto centralizzato per ciascuna regione e alcuni altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza. I soggetti devono soddisfare i seguenti requisiti¹¹: il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, valori di spesa da ritenersi significativi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della domanda. In ogni caso, il numero complessivo dei soggetti aggregatori non può essere superiore a 35. Parallelamente¹² è stato istituito, come previsto dal D.L. n. 66/2014, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

E' previsto un DPCM con cui saranno individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - nonché le Regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. Restano fermi gli obblighi di ricorso a centrali di committenza già previsti dalla legislazione vigente in materia.

I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei Comuni, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Sulla base del D.L. n. 66/2014, il MEF ha individuato¹³ le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni ex art. 26 stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere¹⁴.

Le maggiori entrate prodotte dalle norme, quantificate in 145 milioni dal 2015 e 146 milioni dal 2016, confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale.

¹¹ I requisiti sono stati stabiliti dal DPCM 11 novembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015 e nella determinazione dell'Anac dell'11 febbraio 2015 recante 'Applicazione dell'art. 3, comma 1, del DPCM 11 novembre 2014 pubblicato in GU n. 15 del 20 gennaio 2015'.

¹² Con il DPCM 14 novembre 2014 pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015.

¹³ Decreto del MEF del 15 settembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 230 del 3 ottobre 2014.

¹⁴ Sul sito del MEF www.acquistinretepa.it sono pubblicati i prezzi relativi alle prestazioni individuate.

Sistema fiscale

Scheda n. 10

Le semplificazioni del D. Lgs. n. 175/2014

Semplificazione per le persone fisiche

Il D. Lgs. n. 175/2014 contiene norme di semplificazione per le persone fisiche quali, *in primis*, la dichiarazione dei redditi precompilata dall'Agenzia delle Entrate. L'introduzione della dichiarazione precompilata è fissata, in via sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono quelli che hanno i requisiti per presentare il modello 730, ossia i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati. *Si veda scheda n. 11.*

Viene semplificata la trasmissione all'Agenzia delle Entrate delle certificazioni da parte dei sostituti d'imposta, con la previsione di un'unità di monitoraggio all'interno dell'Agenzia delle Entrate per verificare la completezza, la qualità e la tempestività della trasmissione dei dati da parte dei sostituti d'imposta e degli altri soggetti esterni. Viene poi anticipato al 28 febbraio il termine per la trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ad alcuni oneri deducibili e/o detraibili da parte di soggetti terzi di dati relativi a oneri e spese sostenute dai contribuenti.

Si introduce una nuova disciplina per il visto di conformità che il contribuente può chiedere ai soggetti responsabili dell'invio telematico, nonché prevede la rimodulazione dei compensi ai Caf/professionisti che prestano assistenza per tener conto del diverso livello di responsabilità nel processo.

Un'importante passaggio riguarda la semplificazioni in materia di addizionali comunali e regionali all'Irpef, con l'obiettivo di uniformare la disciplina.

Per i professionisti ci sono alcune norme specifiche. In particolare, i professionisti, non devono più riaddebitare in fattura le spese di vitto e alloggio al committente e non possono più considerare il relativo ammontare quale componente di costo deducibile dal proprio reddito di lavoro autonomo.

Viene semplificata la dichiarazione di successione: con esoneri e documenti da allegare: i) in caso di erogazione di rimborsi fiscali successivamente alla presentazione della dichiarazione di successione, gli eredi non devono presentare dichiarazione sostitutiva o integrativa; ii) viene innalzato a 100 mila euro il valore dell'eredità entro il quale non vi è obbligo di dichiarazione, se l'eredità è devoluta al coniuge ed ai parenti in linea retta e non comprende beni immobili o diritti reali immobiliari; iii) alcuni documenti da allegare alla dichiarazione di successione possono esser sostituiti anche da copie non autentiche unitamente ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante che le stesse costituiscono copie degli originali¹⁵.

Vi sono poi semplificazioni nelle comunicazioni con l'abrogazione della comunicazione all'Agenzia delle entrate per i lavori che proseguono per più periodi di imposta ammessi alla detrazione IRPEF delle spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici.

Semplificazioni per i rimborsi

Viene modificata la disciplina sull'esecuzione dei rimborsi IVA, innalzando da 5.000 a 15.000 euro il limite dell'ammontare dei rimborsi eseguibili senza alcun adempimento e prevede la possibilità per i contribuenti non a rischio di ottenere il rimborso presentando esclusivamente la dichiarazione con il visto di conformità e la dichiarazione sostitutiva di atto notorio¹⁶. Altresì, potranno essere individuate con decreti del MEF le categorie di contribuenti per i quali i rimborsi sono eseguiti in via prioritaria.

¹⁵ È fatta comunque salva la facoltà dell'Agenzia delle entrate di richiedere i documenti in originale o in copia autentica.

¹⁶ Sono per contro individuate le ipotesi di rischio che rendono necessaria la garanzia. La disposizione è finalizzata anche alla chiusura della procedura d'infrazione 2013/4080, nella quale si contesta all'Italia sia la

Per il rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale, si prevede l'erogazione dei rimborsi da parte dell'agente della riscossione senza che il contribuente debba presentare apposita richiesta degli interessi eventualmente maturati.

In tema di compensazione dei rimborsi da assistenza e compensi dei sostituti d'imposta, i sostituti d'imposta eseguono i conguagli risultanti dai prospetti di liquidazione. Le norme proposte, favoriscono la trasparenza e la semplificazione delle operazioni poste in essere dai sostituti d'imposta nell'attività di assistenza fiscale, prevedendo che le suddette operazioni siano effettuate mediante l'utilizzo della delega di versamento F24.

Semplificazioni per le società

Vengono razionalizzate le procedure che disciplinano l'adesione ai regimi fiscali opzionali della c.d. trasparenza fiscale, del consolidato nazionale, della *tonnage tax* e del regime IRAP di determinazione del valore della produzione netta per le società di persone e le imprese individuali.

Il decreto attuativo prevede, inoltre, la razionalizzazione delle modalità di presentazione e dei termini di versamento nelle ipotesi di operazioni straordinarie poste in essere da società di persone, al fine di evitare di dover versare le imposte in largo anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione.

In merito alle società in perdita sistemica, già dal 2014 le società diventano non operative non più dopo tre periodi d'imposta consecutivi di perdita fiscale (ovvero due più uno con reddito positivo ma inferiore al minimo) ma quando si dichiarano perdite per cinque periodi d'imposta consecutivi (ovvero quattro più uno con reddito insufficiente).

Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale

E' prevista la semplificazione delle dichiarazioni delle società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato. In dettaglio, tali società o enti non dovranno più indicare nella dichiarazione dei redditi né l'indirizzo della stabile organizzazione italiana né del rappresentante per i rapporti tributari, perché già in possesso dell'amministrazione¹⁷.

In merito alla comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento, dal 1° gennaio 2015, l'invio telematico sarà effettuato dall'esportatore abituale che intenda usufruire del regime di non imponibilità IVA.

La comunicazione delle operazioni intercorse con paesi *black list* assume cadenza annuale ed è obbligatoria per i soli contribuenti che effettuano tali operazioni per un importo complessivo annuo superiore a €10 mila (innalzando a €10 mila il limite di esonero entro il quale non scatta l'obbligo di inserimento nella comunicazione dell'operazione intercorsa).

Per effettuare operazioni intracomunitarie, il contribuente può contestualmente all'atto dell'attribuzione della partita IVA richiedere l'inclusione nella banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intra UE, assicurando così una maggiore armonizzazione della disciplina IVA nazionale al diritto dell'UE. Si semplifica inoltre il contenuto informativo degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi, c.d. generiche. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è incaricata di semplificare gli elenchi *Intrastat* per i servizi con i soggetti comunitari. Un'altra norma modifica poi le sanzioni dovute per omissione o inesattezza dei dati statistici comunicati con gli elenchi *Intrastat*.

In materia di tassazione dei contratti assicurativi, si allineano i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri (imprese assicuratrici aventi sede nei paesi UE e nello Spazio economico europeo e rappresentanti fiscali di tali imprese) operanti in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi con quelli previsti per le imprese stabilite in Italia.

lunghezza dei tempi riscontrati per i rimborsi annuali Iva, sia l'eccessiva severità delle condizioni richieste per godere dell'esenzione dall'obbligo di prestare garanzia per accedere ad alcune tipologie di rimborso.

¹⁷ Le comunicazioni dei dati anagrafici all'Agenzia delle entrate devono avvenire attraverso i canali e i modelli istituzionali che non sono più quelli dichiarativi. La possibilità che il contribuente invii nuove e diverse informazioni anagrafiche tramite canali (quale la dichiarazione dei redditi) dai quali le informazioni anagrafiche non vengono registrate crea incertezza e possibili conseguenze negative in fase di notifica degli atti.

Eliminazione di adempimenti superflui

Si interviene sulla disciplina dell'ammortamento nei casi di concessioni relative alla costruzione e all'esercizio di opere pubbliche, eliminando il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze chiamato, in base alla disciplina vigente, a determinare le quote di ammortamento nei singoli casi in rapporto proporzionale alle quote previste nel piano economico-finanziario della concessione, includendo nel costo ammortizzabile gli interessi passivi.

In materia di ritenuta sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari, si interviene sulla disciplina della dichiarazione dei percipienti le provvigioni prevedendo la comunicazione tramite posta elettronica.

Il decreto contiene norme di coordinamento e razionalizzazione delle disposizioni in materia di obblighi tributari. Viene eliminata la responsabilità solidale in capo ai committenti, per le ritenute di lavoro dipendente dovute dagli appaltatori e subappaltatori, nonché quella gravante sugli appaltatori per le relative ritenute dovute dai subappaltatori. In relazione, poi, alla responsabilità solidale gravante sui committenti per le retribuzioni, TFR e contributi dovute dagli appaltatori e subappaltatori, gli stessi committenti assumono il ruolo di sostituto d'imposta. D'altro canto, al fine di potenziare le attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali in materia di ritenute, l'Istituto nazionale della previdenza sociale rende disponibile all'Agenzia delle Entrate, con cadenza mensile, i dati relativi alle aziende e alle posizioni contributive dei relativi dipendenti gestite dall'Istituto stesso.

Infine, il decreto prevede che ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione di una società ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese.

Si provvede alla semplificazione e riduzione del contenzioso dovuto in particolare alle difficoltà oggettive di distinguere le prestazioni di pubblicità da quelle di sponsorizzazione. La modifica normativa ha l'effetto generalizzato di aumentare al 50 per cento la detrazione forfettaria IVA riconosciuta per le operazioni di sponsorizzazione. Inoltre, si consente la detraibilità ai fini IVA delle spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro in luogo della soglia 25,82 prevista dalla vigente disciplina. La nuova soglia è altresì riferita alle definizioni di cessione gratuita di beni e di prestazione di servizi, rilevanti ai fini IVA.

Si interviene sulla rettifica IVA dei crediti non riscossi, estendendo anche agli accordi di ristrutturazione dei debiti omologati e ai piani di rientro disciplinati dalla legge fallimentare la possibilità, per il fornitore, di recuperare l'IVA, portando in detrazione l'imposta corrispondente alla variazione, versata all'erario all'epoca dell'effettuazione della fornitura successivamente non pagata in tutto o in parte dal debitore.

In materia di regime fiscale dei beni sottoposti a sequestro e confisca non definitiva, sono oggetto di sospensione esclusivamente le imposte che abbiano come presupposto il diritto di proprietà o il possesso dell'immobile nonché quelle che, in via generale, gravano sugli atti ed i contratti relativi agli immobili. Ne risulta quindi sospeso il versamento delle imposte che, in assenza del provvedimento di sequestro, sarebbero dovute dall'indagato in relazione all'immobile oggetto di misura cautelare.

Viene allineata la nozione di prima casa rilevante ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4 per cento a quella prevista in materia di imposta di registro, prevedendo che l'aliquota del 4 per cento trovi applicazione per le abitazioni classificate o classificabili in categorie catastali diverse da quelle A1, A8 e A9.

Si prevedono disposizioni per la cooperazione nell'attività di rilevazione delle violazioni in materia di attestazione della prestazione energetica (Ape). Si sposta dall'Agenzia delle Entrate al Ministero dello Sviluppo economico (cui l'Agenzia dovrà dirigere un apposito flusso

informativo sulla base dei dati acquisiti in sede di registrazione di compravendite e locazioni) l'attuazione del procedimento sanzionatorio per la mancata allegazione o dotazione di Ape in caso di contratti di compravendita o di locazione.

Sono introdotte nuove regole per l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di assistenza fiscale e i requisiti che devono possedere le società richiedenti e i centri di assistenza fiscale. Il rilascio dell'autorizzazione deve essere presentata annualmente con una relazione tecnica dalla quale emerge il rispetto delle garanzie di idoneità tecnico organizzativa del centro. È prevista la presenza sul territorio in almeno un terzo delle Province, nonché un numero minimo di dichiarazioni che il Caf deve presentare (verifica ad opera dell'Agenzia delle Entrate e proporzionale al numero medio di dichiarazioni trasmesse su scala nazionale). Inoltre, le società richiedenti e i centri autorizzati di assistenza fiscale dovranno redigere una relazione tecnica annuale dalla quale deve emergere: i) il rispetto dei requisiti sulle garanzie di idoneità tecnico-organizzativa in relazione all'organizzazione assunta, in merito ai rapporti di lavoro dipendente; ii) i sistemi di controllo interno per garantire la correttezza dell'attività di assistenza fiscale, in merito all'affidamento a terzi dell'assistenza; iii) un piano di formazione del personale diverso in base alle funzioni svolte. I centri di assistenza fiscali già autorizzati devono presentare la relazione entro il 31 gennaio 2015.

Infine, è prevista la soppressione dell'obbligo di depositare copia dell'appello nel processo tributario.

Scheda n. 11 **La dichiarazione dei redditi precompilata**

Dal 15 aprile di ogni anno, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione online la dichiarazione precompilata. Il cittadino potrà accedere alla propria dichiarazione direttamente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. In alternativa, potrà delegare il proprio sostituto d'imposta (se presta assistenza fiscale), un centro di assistenza fiscale o un professionista abilitato.

Il contribuente può sottoscrivere la dichiarazione precompilata così com'è oppure modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni. In ogni caso, il contribuente può continuare a presentare la dichiarazione dei redditi con le modalità ordinarie, compilando il modello 730 o il modello Unico Persone fisiche.

A seconda che il contribuente accetti o modifichi la dichiarazione proposta dall'Agenzia è previsto un diverso iter dei controlli documentali. In particolare, nel caso di accettazione senza modifiche della dichiarazione proposta (direttamente dal contribuente o tramite il sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale), i dati relativi agli oneri indicati nella dichiarazione e forniti dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.) non saranno sottoposti al controllo documentale. Restano invariate tutte le altre attività con cui l'amministrazione finanziaria riscontra la correttezza degli obblighi dichiarativi.

Nel caso in cui, invece, la dichiarazione venga presentata, con o senza modifiche, tramite Caf o professionisti abilitati, questi ultimi sono tenuti all'apposizione del visto di conformità sui dati della dichiarazione, compresi quelli messi a disposizione dei contribuenti con la dichiarazione precompilata. I controlli documentali saranno effettuati, anche in relazione a quei dati della precompilata forniti all'Agenzia dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.), presso i Caf o i professionisti abilitati senza più rivolgersi al cittadino. Eventuali richieste di pagamento che derivano dal controllo documentale saranno inviate direttamente ai Caf o ai professionisti.

Per l'elaborazione della dichiarazione precompilata, l'Agenzia delle Entrate utilizza le informazioni disponibili in Anagrafe tributaria (ad esempio la dichiarazione dell'anno precedente e i versamenti effettuati), i dati trasmessi da parte di soggetti terzi (ad esempio banche, assicurazioni ed enti previdenziali) e i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta con riferimento, ad esempio, ai redditi di lavoro dipendente e assimilati e ai compensi per attività occasionali di lavoro autonomo.

A partire dalla dichiarazione dei redditi 2016, grazie all'utilizzo del sistema 'Tessera Sanitaria', nella dichiarazione precompilata relativa ai redditi 2015 confluiranno anche i dati relativi alle spese sanitarie che danno diritto a deduzioni dal reddito o detrazioni d'imposta.

A partire dal 2015 (periodo di imposta 2014) vengono unificate le scadenze per il 730 in un'unica data (ossia il 7 luglio) sia se il modello viene presentato direttamente dal contribuente, sia se viene presentato tramite sostituto d'imposta, Caf o professionista. Tale data rappresenta il termine anche per: i) la consegna ai contribuenti della dichiarazione elaborata dai sostituti, dai Caf e dai professionisti (in ogni caso la dichiarazione va consegnata al contribuente prima dell'invio all'Agenzia delle Entrate, al fine di garantirgli la disponibilità della dichiarazione prima della trasmissione); ii) la trasmissione in via telematica dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate ai sostituti, ai Caf e ai professionisti.

Scheda n. 12 La riforma del catasto degli immobili

La riforma del catasto dei fabbricati contenuta nella delega fiscale intende ripristinare un sistema trasparente di determinazione delle basi imponibili di natura catastale.

Le principali novità in materia di determinazione del valore patrimoniale sono costituite da: i) l'introduzione di un catasto dei valori oltre al catasto delle rendite; ii) il superamento per i fabbricati ordinari del sistema a categorie e classi mediante l'utilizzo di funzioni statistiche che mettano in relazione valore di mercato, localizzazione e caratteristiche dell'immobile; iii) l'omogeneità dei criteri di misurazione delle consistenze, con l'utilizzo del metro quadro come unità di superficie (per esempio, in luogo dei 'vani' nel sistema vigente per le abitazioni). E' assicurato il coinvolgimento dei Comuni nel processo di riforma, con particolare riferimento alla rilevazione delle caratteristiche dei fabbricati.

A Novembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo¹⁸ concernente la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie, a norma dell'art. 2 della legge di delega fiscale. Il provvedimento è propedeutico alla riforma del Catasto prevista dalla delega.

Le nuove commissioni censuarie locali saranno 103, secondo gli ambiti territoriali indicati dal decreto stesso, a cui si aggiunge la commissione censuaria centrale con sede a Roma che ha funzione di 'supervisore'. Le commissioni si dovranno insediare entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (ossia Novembre 2015).

Alle commissioni censuarie locali spetta il compito, tra l'altro, di validare le funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle Entrate, che sono alla base della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Tali funzioni statistiche, in base alla legge delega, devono esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, anche all'interno di uno stesso comune.

La Commissione censuaria centrale decide sui ricorsi dell'Agenzia delle Entrate e dei Comuni contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in materia di qualità, classi e tariffe d'estimo dei terreni e in materia di categorie, classi e tariffe d'estimo dei fabbricati. Inoltre la Commissione centrale esercita poteri sostitutivi nel caso in cui le commissioni locali non provvedano alla validazione delle funzioni statistiche.

Sia le commissioni censuarie locali che quella centrale sono articolate in tre sezioni : una competente in materia di catasto dei terreni, una competente in materia di catasto urbano e un'altra specializzata in materia di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

La nomina dei componenti delle commissioni censuarie locali, 6 effettivi e 6 supplenti,

¹⁸ D. Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

spetta al Presidente del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la commissione, sulla base di designazioni fatte pervenire dall'Agenzia delle Entrate, dall'Anci e dal Prefetto. Faranno parte delle commissioni i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, magistrati, professionisti, docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, esperti di statistica e di econometria. La composizione della commissione locale di Trento e Bolzano sarà integrata da un componente scelto tra i dipendenti di ruolo della Provincia autonoma.

La Commissione censuaria centrale prevede 25 componenti effettivi (di cui 4 di diritto) e 21 supplenti, più il presidente. Per i componenti di diritto (il direttore dell'Agenzia delle Entrate e 3 direttori centrali dell'Agenzia) non sono previsti i supplenti perché ad essi è riconosciuta la possibilità di conferire apposita delega per la partecipazione alle sedute. Le nomine degli altri componenti avviene con un decreto del ministro dell'Economia sulla base delle designazioni pervenute dall'Anci, dagli organi di autogoverno della magistratura e di alcuni ministeri.

Il decreto legislativo fissa i motivi di incompatibilità per i componenti delle commissioni censuarie. Non possono essere componenti delle commissioni i parlamentari, i membri del governo e delle giunte regionali e comunali, soggetti che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei movimenti politici, i prefetti. Tra i motivi di incompatibilità vi sono anche l'appartenenza alla Guardia di Finanza, ai Corpi di polizia, alle Forze armate, la rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'amministrazione finanziaria o con i Comuni nell'ambito di controversie tributarie.

I presidenti e i componenti delle commissioni censuarie durano in carica 5 anni, non rinnovabili, e il loro operato deve essere ispirato ai principi di terzietà, imparzialità e neutralità.

Scheda n. 13

Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise

La legge di delega sulla riforma fiscale impegna il Governo ad introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi - oltre che delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti. La delega fissa i seguenti principi e criteri direttivi: i) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote; ii) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari; iii) coordinamento con le disposizioni attuative della L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. In attuazione delle norme, il Governo ha già adottato, dopo il parere positivo delle Commissioni parlamentari competenti, il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi¹⁹.

Le modifiche alla tassazione delle sigarette concernono sia la struttura che la misura dell'accisa. Viene introdotto un onere fiscale minimo, che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA. Per effetto delle modifiche, dunque, la variazione dell'imposta dovrebbe - complessivamente - risultare meno influenzabile dalla variazione del prezzo dei prodotti.

Si prevede inoltre la nuova categoria dei tabacchi da inalazione senza combustione, definiti come prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione, il cui livello di tassazione viene calibrato in base a quello che grava sulle sigarette.

Per quanto attiene all'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, si è provveduto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad abrogarla liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita.

In applicazione dei citati principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, inoltre, sono

¹⁹ D. Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014.

stati programmati ulteriori interventi normativi volti alla revisione del sistema impositivo generale delle accise. Tra questi, in particolare, è prevista la revisione del sistema di tassazione del gas naturale e dell'energia elettrica, al fine di rimodulare le relative aliquote e di snellire la gestione complessiva del tributo. Inoltre, verranno rielaborati i requisiti soggettivi previsti per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze, al fine di armonizzarli con riguardo alle diverse tipologie di prodotti sottoposti ad accisa nonché di ridefinire le fattispecie di revoca o sospensione delle stesse autorizzazioni e licenze in relazione alla gravità delle violazioni compiute. Sarà anche rivista la disciplina concernente la logistica petrolifera, al fine di adeguare la normativa attuale alle mutate condizioni del mercato distributivo dei prodotti petroliferi. Particolare attenzione sarà attribuita alla rimodulazione dell'agevolazione applicata al gasolio e GPL destinati al riscaldamento nelle c.d. 'zone montane', al fine di prevedere un meccanismo più snello e più equo sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti beneficiari dell'agevolazione e della determinazione dei criteri per la sua attribuzione. Sarà prevista anche la soppressione, a parità di gettito, delle addizionali all'accisa sulla benzina e sul gas naturale, al fine di razionalizzare le disposizioni nazionali in materia.

Sempre nell'ambito della revisione del sistema impositivo delle accise, sono stati altresì previsti interventi finalizzati alla modifica del sistema sanzionatorio, alla razionalizzazione delle aliquote di accisa che privilegi in particolare le imprese a forte consumo di energia nonché all'introduzione di parametri di consumo volti alla corretta determinazione dell'accisa applicabile ai prodotti energetici utilizzati nella produzione combinata di energia elettrica e calore. Da ultimo sarà prevista una generale semplificazione degli oneri amministrativi gravanti sui soggetti passivi di imposta e sugli altri soggetti sottoposti al controllo dell'amministrazione finanziaria. Nell'ambito di tale azione si provvederà a introdurre, tra l'altro, l'obbligo del pagamento delle accise mediante il modello F24, misure finalizzate a munire di una certificazione di qualità gli operatori che risultino in possesso di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi e l'utilizzo della PEC come strumento di notifica per le comunicazioni tra Amministrazione e operatori.

Scheda n. 14 La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia

La quantificazione dell'evasione fiscale presenta molteplici problematiche e criticità sul piano statistico ed economico. Nel 2014, per la prima volta, il Governo ha quantificato l'entità delle risorse sottratte al bilancio pubblico²⁰. Inoltre, l'attuazione della legge delega in materia fiscale (L. n. 23/2014) prevede l'istituzione di una commissione di esperti che su base indipendente effettui sistematicamente una *stima ufficiale* dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata, ovvero basata sul confronto tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli della contabilità nazionale. Infatti, poiché le definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC) impongono di contabilizzare il PIL secondo il criterio dell'eshaustività, l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche l'economia non direttamente osservabile.

L'economia non osservata (NOE) è quella che sfugge all'osservazione diretta. Riguarda essenzialmente l'economia illegale e l'economia sommersa²¹. La parte di valore aggiunto che viene considerata *sommersa* concerne principalmente: i) il valore aggiunto occultato

²⁰ 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento, ex art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, Capitolo 4. Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

²¹ L'economia 'non osservata' include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale, 4) le inadeguatezze del sistema statistico. Per maggiori dettagli si fa riferimento a: 'Economia non osservata e flussi finanziari', Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

all'autorità fiscale; ii) il valore aggiunto generato dall'utilizzo di input di lavoro irregolare. Nel complesso, la nuova stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesa per l'11,5 per cento del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9 per cento del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4 per cento²².

La misurazione Istat dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Ciò nonostante, la stima dell'economia sommersa rappresenta la base di riferimento per la quantificazione del *tax gap*, che richiede, ove possibile, una metodologia *top-down*, basata sul confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili a partire dai dati di contabilità nazionale (che includono anche la componente occultata al fisco) e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti.

Già nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'«Economia non osservata e flussi finanziari», presentato a settembre del 2011 alla Commissione Finanze della Camera, si osservava che le numerose stime che vengono prodotte sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva), da parte di soggetti diversi, pur trovando ampio risalto sui mezzi d'informazione, forniscono spesso dati parziali e discordanti tra loro. Pertanto, nel Rapporto si enfatizzava la presenza di un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione. In conclusione, si raccomandava di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento all'economia non osservata, nella consapevolezza che la creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale.

Occorre precisare che la quantificazione del *tax gap*, ovvero delle risorse sottratte al fisco, non coincide con la stima dell'evasione fiscale. Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, dopo un opportuno lavoro di riconciliazione delle variabili. La distinzione è duplice: da un lato, alcune componenti contribuiscono alla determinazione del *tax gap*, ma non sono di per sé fenomeni riconducibili all'evasione fiscale, ovvero intenzionale sottrazione di risorse al fisco (per esempio, i mancati versamenti dovuti agli errori nell'interpretazione delle norme); dall'altro lato, vi sono comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime dell'economia non osservabile (si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA e dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Nel «Rapporto sull'evasione fiscale» presentato dal Governo al Parlamento (art. 6 D.L. n. 66/2014), si riporta la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua), pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL). Si ricorda che la Delega Fiscale (l'art. 3 della L. n. 23/2014) attribuisce un rilievo fondamentale alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale, nella considerazione che una

²² La stima del PIL è stata rivista per effetto dei cambiamenti introdotti dal SEC 2010, con una rivalutazione complessiva di 59 miliardi, corrispondente al 3,7 per cento del precedente livello in valore. Alla rivalutazione del PIL nominale del 2011 hanno contribuito per 1,6 punti percentuali le modifiche dovute alle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010, di cui la quota preponderante è attribuibile alla capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo. La revisione è attribuibile per ulteriori 0,8 punti percentuali alle modifiche connesse al superamento di riserve europee sull'implementazione del SEC 95, fra le quali la modifica riguardante l'inclusione di alcune attività illegali (10,5 miliardi provenienti dalla commercializzazione di droga, 3,5 miliardi dall'attività di prostituzione e 0,3 miliardi dal contrabbando di sigarette); nella restante parte, corrispondente a 1,3 punti percentuali e derivante dalla combinazione di molti effetti dovuti alle innovazioni introdotte nelle fonti e nelle metodologie nazionali, va inclusa la nuova stima dell'economia sommersa. Cfr.: ISTAT, «Il ricalcolo del PIL per l'anno 2011», 9 settembre 2014.

quantificazione ufficiale del *tax gap* potrebbe rappresentare sia un'importante svolta per una strategia di policy orientata a un fisco più equo ed efficiente, sia uno strumento indispensabile al fine di monitorare e incentivare la performance dell'Amministrazione Fiscale nell'identificare i principali rischi di evasione fiscale, allocare le risorse in modo efficiente e individuare le migliori linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Coerentemente, la Delega fiscale demanda al Governo l'istituzione di un'apposita Commissione, incaricata di definire una metodologia di valutazione dell'ampiezza e della diffusione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, attraverso una quantificazione delle risorse sottratte al bilancio pubblico basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri metodologicamente solidi, trasparenti e stabili nel tempo. I risultati della rilevazione devono essere calcolati e pubblicati con cadenza annuale.

Scheda n. 15

Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

Nelle more dell'attuazione degli obiettivi di stima della spesa e monitoraggio dell'evasione fiscale previsti dalla c.d. delega fiscale (L. n. 23/2014), il D.L. n. 66/2014 ha disposto che il Governo presenti alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 - specificati per ciascuna Regione - e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi. Il Governo ha presentato il rapporto²³ al Parlamento in ottobre 2014.

Il rapporto parte dalla constatazione che l'evasione fiscale è un fenomeno complesso, non riconducibile a un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive. Nella prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della delega fiscale, il Governo ha avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione. Tale studio si propone di analizzare le fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo. Infatti, dinanzi alla parcellizzazione dell'area d'illegalità, il Governo deve mettere in atto una risposta articolata e puntuale, nella prospettiva di un abbattimento del *tax gap*. Per ognuno dei diciannove comportamenti illeciti classificati nel Rapporto, è dettagliata la platea di riferimento (attraverso l'individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno), nonché la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte. Il Rapporto presenta, poi, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi per il miglioramento dell'assetto complessivo del sistema. Le azioni individuate sono volte a prevenire, riconoscere e reprimere con più efficacia le 'fughe' dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza da parte dei cittadini.

Dall'analisi della *tax compliance* si possono ricondurre a cinque principali fattori (drivers) la dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia: i) il livello della pressione tributaria; ii) l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi; iii) l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria; iv) una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari e v) la complessità delle norme. I problemi di *compliance* costituiscono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, nonostante i numerosi interventi di manutenzione legislativa per migliorare l'efficienza del sistema impositivo nel suo complesso.

A seguito di questa prima analisi comprensiva dell'evasione, il Governo esplicita i due piani

²³ Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

d'intervento: da un lato, una solida azione di contrasto agli illeciti, al fine di intervenire in chiave strutturale sul fenomeno dell'evasione; dall'altro, un percorso di profondo miglioramento del rapporto fra il fisco e i contribuenti. In particolare, il Governo punta a: i) focalizzare l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche); ii) adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanto distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il contrasto all'evasione e l'aumento della *tax compliance*: i) la sinergia operativa delle diverse 'anime' dell'Amministrazione Fiscale; ii) l'utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Il Governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario nonché di favorire la ripresa dell'economia. Il contrasto all'evasione verrà perseguito da un lato rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione Fiscale e contribuente.

Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

Scheda n. 16

La riforma costituzionale in itinere

Il disegno di legge governativo²⁴ approvato in prima lettura dal Senato, l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015, è finalizzato principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il testo è attualmente all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di tre mesi tra le deliberazioni.

In sintesi si evidenzia come segue il contenuto della riforma:

Composizione del Senato. Il Senato è configurato come organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome (74 tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, e 21 fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile.

Status di senatore. I membri del Senato rappresentano le istituzioni territoriali e i membri della Camera dei deputati rappresentano la Nazione. Al pari dei deputati, i senatori hanno il potere d'iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Essi godranno della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle stesse garanzie e del relativo regime di

²⁴ 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione' (Atto Senato n. 1429)

autorizzazione, previsti dal vigente articolo 68 della Costituzione. Inoltre, ai membri del Senato non spetterà alcuna indennità per l'esercizio del mandato.

Funzioni del Senato. Data la natura e la composizione, il nuovo Senato non è parte della relazione fiduciaria con il Governo, nella quale interviene in via esclusiva la Camera dei deputati. Tuttavia, alcune funzioni attribuite al Senato, anche in concorso con la Camera dei deputati, comportano una relazione istituzionale con l'Esecutivo: ciò vale per le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché per l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Inoltre, il Senato può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati (nuovo art. 70, comma settimo della Cost.) e può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (nuovo art. 71, comma secondo della Cost.).

Spetta al Senato anche il potere di inchiesta, che il novellato art. 82 della Costituzione circoscrive alla materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il bicameralismo perfetto, che connota attualmente l'esercizio della funzione legislativa, è superato da un nuovo modello di partecipazione della Camera rappresentativa delle Istituzioni territoriali al procedimento legislativo. L'esame dei progetti di legge è avviato dalla Camera dei deputati, che, dopo la prima lettura, trasmette al Senato il testo risultante dall'esame svolto. A questo punto, il nuovo modello di procedimento evidenzia l'autonomia del Senato nella scelta di procedere all'esame dei progetti di legge: infatti, l'esame da parte del medesimo Senato è eventuale, in quanto esso ne può deliberare lo svolgimento, entro un termine di dieci giorni, a richiesta di un terzo dei componenti. Una volta effettuata tale deliberazione, l'esame può concludersi con l'approvazione di proposte di modifiche, che la Camera dei deputati potrà valutare se accogliere o meno in sede di approvazione definitiva. Solo per le leggi che disciplinano materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione, presentate dal Governo quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), le proposte di modifica eventualmente approvate dal Senato possono avere un effetto rinforzato nel procedimento legislativo: infatti, se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Il bicameralismo perfetto resta in un ambito del tutto tipizzato dal nuovo art. 70 della Costituzione. Infatti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcune leggi espressamente indicate, quali le leggi di revisione costituzionale e quelle costituzionali, nonché alcune leggi aventi un contenuto proprio, del tutto tipico, per le quali l'intervento del Senato trova uno specifico fondamento nella sua natura e nella sua composizione.

Procedimento legislativo. Tra le novelle introdotte nel procedimento legislativo va segnalato l'istituto del '*voto a data certa*' che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del Governo. Infatti, l'Esecutivo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione entro 70 giorni; sono escluse da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate (artt. 79 e 81, comma sesto, Cost.).

Ai fini del procedimento per la conversione dei decreti-legge, il Senato dispone l'esame dei relativi disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che

deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione (art. 77, comma sesto, Cost.). In tema di decretazione d'urgenza, occorre aggiungere che la riforma costituzionale stabilisce limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, la cui portata si estende anche alla legge di conversione del decreto, traducendosi quindi in limite non solo per il Governo, ma anche per l'attività emendativa parlamentare.

Garanzie costituzionali. A questo tema appartengono diversi interventi contenuti nella riforma, quali l'introduzione della facoltà per le minoranze parlamentari (almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo di quelli del Senato) di ricorrere alla Corte costituzionale per lo scrutinio 'preventivo' sulle leggi elettorali (nuovo secondo comma dell'art. 134 della Cost.). Nelle disposizioni transitorie è stabilita la possibilità di sottoporre al giudizio preventivo della Corte costituzionale anche le leggi che disciplinano l'elezione dei deputati e dei senatori promulgate nel corso della legislatura di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale.

Va poi ricordata la modifica introdotta in materia di elezione del Capo dello Stato: è il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, senza l'integrazione della composizione con delegati regionali, ma i *quorum* per l'elezione sono così modificati: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per la deliberazione dello stato di guerra, che spetterà alla sola Camera dei deputati, è richiesta la maggioranza assoluta.

Titolo V della Costituzione. La riforma costituzionale riconfigura la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, esito della riforma introdotta nel 2001, anche registrando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dei conflitti interpretativi che hanno contrapposto lo Stato da un lato e le Regioni dall'altro. La nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica, di alcune politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. Parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa 'concorrente' attualmente ripartita tra Stato e Regioni, mentre resta ferma la 'clausola di residualità' che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa. Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (c.d. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

È introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni *standard*, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Istituti di democrazia diretta. Le firme necessarie per la richiesta di *referendum* restano 500mila, con il *quorum* di partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto. Nel caso in cui le firme raccolte dai promotori per la proposta di referendum siano almeno 800mila il *quorum* di partecipazione si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce nell'ordinamento l'istituto del referendum propositivo e

d'indirizzo, la cui disciplina è rinviata ad una legge. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di 50mila firme, necessarie per la presentazione è elevato a 150mila, ma si prevede al tempo stesso una garanzia per la conclusione del loro esame parlamentare.

Soppressione di enti. Si prevede la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle Province come enti di cui si compone la Repubblica.

Fase transitoria. La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima composizione del Senato successiva alla riforma nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.

Scheda n. 17

Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati

Il 27 gennaio 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato, in prima lettura con modifiche, il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati²⁵, già approvato in prima lettura il 12 marzo 2014.

Con la riforma della legge elettorale si perseguono i seguenti obiettivi: favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, quindi, di stabili governi per un'intera legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività. Si garantirà in questo modo anche un maggiore legame dei candidati con il territorio.

Queste le caratteristiche principali del nuovo sistema elettorale:

Doppio turno e premio di maggioranza. Il testo approvato dal Senato della Repubblica prevede un premio di maggioranza alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi nel primo turno elettorale. L'introduzione di una soglia per l'attribuzione del premio consegue alla specifica indicazione in tal senso di Corte costituzionale 1/2014. Se non è raggiunta tale soglia, si svolge un ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In entrambi i casi (sia in sede di primo turno che di ballottaggio) alla lista vincente viene attribuito il 55 per cento dei seggi totali alla Camera (340 seggi). In fase di ballottaggio non sono previsti apparentamenti tra liste.

Soglie di sbarramento. L'ingresso alla Camera dei deputati è precluso alla lista che non ottiene un numero minimo di voti validi e che, quindi, per tale motivo, non è ammessa al riparto dei seggi. La soglia di sbarramento è pari al 3 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale.

Collegi plurinominali. L'Italia sarà suddivisa in 100 collegi plurinominali, salve specifiche previsioni per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ricevuti nei singoli collegi plurinominali, in ciascuno dei quali vengono eletti da 3 a 9 deputati.

Liste, candidature e preferenze. Ciascuna lista presenta un candidato capolista in ogni collegio. Non ci sono più liste bloccate, così come prescrive Corte costituzionale, che con la sentenza n. 1 del 2014 ha censurato la legge 270/2005.

Vengono reintrodotti le preferenze; l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso, tra quelli che non sono capilista. Solo per questi ultimi sarà possibile presentarsi in dieci collegi diversi. Sono proclamati eletti i capilista e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Il disegno di legge stabilisce che i partiti, per poter partecipare alle elezioni, devono dotarsi di uno statuto che ne fissi le regole di funzionamento interno.

Parità di genere. A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali

²⁵ 'Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati' (Atto Senato n. 1385).

di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento. I capilista dello stesso sesso non possono superare il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione. Prevista inoltre la doppia preferenza di genere (due nomi di sesso diverso). L'ordine dei candidati nelle liste, pena l'inammissibilità, dovrà rispettare l'alternanza tra i sessi.

Minoranze linguistiche e voto italiani all'estero. La regola della soglia di sbarramento al 3 per cento non si applica alle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela delle stesse, se queste liste conseguono almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella stessa Regione.

Per la delimitazione dei collegi plurinominali è introdotta poi una previsione per favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che sono espressione della minoranza linguistica slovena nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia.

Voto italiani all'estero. Gli elettori che si trovino a soggiornare temporaneamente all'estero per almeno 3 mesi e per motivi di lavoro, studio o cure mediche potranno votare per corrispondenza nella Circoscrizione estero.

Entrata in vigore. Introdotta la cosiddetta '*clausola di salvaguardia*': le nuove disposizioni per l'elezione della Camera dei Deputati entrano in vigore a decorrere dal 1° luglio 2016.

Scheda n. 18

Le funzioni delle Province nel disegno della L. n. 56/2014

La L. n. 56/2014 modifica la disciplina delle Province, in particolare sotto il profilo dei relativi organi e delle funzioni esercitate. Con riferimento al primo profilo, la riforma ha previsto che le Province diventassero enti intermedi di secondo grado, con organi eletti dagli amministratori comunali in un unico collegio provinciale. Sono organi della provincia 'area vasta': il presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci. Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito.

Per quanto invece attiene alle funzioni, la L. n. 56/2014 ha previsto che le Province 'area vasta' svolgano funzioni in materia di gestione delle strade, rete scolastica, nonché ulteriori funzioni di carattere programmatico.

Nello specifico, le funzioni delle Province, nell'ambito del disegno riformatore della L. n. 56/2014, possono essere distinte in funzioni 'fondamentali' (le funzioni demandate alle Province dalla stessa L. n. 56/2014) e 'non fondamentali' (le funzioni eventualmente attribuite alle Province a seguito del processo di riordino).

Sono 'funzioni fondamentali':

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- la gestione dell'edilizia scolastica;
- il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Alle Province interamente montane e confinanti con Paesi stranieri, sono attribuite ulteriori 'funzioni fondamentali', ovvero: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di

servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto invece riguarda le 'funzioni non fondamentali', l'art. 1, c. 91, della L. n. 56/2014 ha disposto che si addivenisse – mediante Accordo sancito in Conferenza unificata – al riordino delle relative competenze.

Tale Accordo è stato sancito nella seduta della Conferenza unificata dell'11/9/2014.

Come emerge dal testo dell'Accordo, la gran parte delle funzioni oggetto del riordino sono risultate riconducibili alla competenza delle Regioni. Con riferimento a queste, l'Accordo ha definito una serie di principi generali condivisi per quanto concerne il processo di riordino ad opera delle singole Regioni, nell'ottica della semplificazione e del rispetto delle singole realtà territoriali. L'Accordo ha altresì provveduto ad istituire, presso la Presidenza del Consiglio – Affari regionali e autonomie, un Osservatorio nazionale con funzioni di impulso, raccordo e coordinamento degli Osservatori che operano a livello regionale.

Nella stessa seduta dell'11/9/2014, la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto ai sensi dell'art. 1, co. 92, della Legge. Il Decreto, oltre a definire regole e criteri per il trasferimento di beni e risorse, ha direttamente operato la riallocazione delle funzioni statali, e ha dettato le modalità per gli interventi normativi di riordino nelle materie di competenza regionale.

Sempre nell'ambito del processo di riordino, alle Province 'area vasta' possono essere altresì demandate - qualora precedentemente attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale - funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica. L'attribuzione della funzione è contestuale alla soppressione di tali enti o agenzie.

D'intesa con i comuni, le Province 'area vasta' possono, infine, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Scheda n. 19

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche prevede norme relative alla semplificazione amministrativa e alla riorganizzazione delle amministrazioni (anche in tema di anticorruzione), includendovi il riordino della normativa relativa al personale dirigenziale e al personale dipendente.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, sono previste deleghe al Governo ad adottare decreti legislativi per:

- Disciplinare le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da ridurre il tempo richiesto dagli adempimenti amministrativi e assicurare la piena accessibilità on line alle informazioni personali e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei confronti delle medesime, nonché all'erogazione dei servizi a distanza da parte delle amministrazioni stesse. In tale ambito verrà considerata l'introduzione di un unico documento contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.
- Introdurre il silenzio assenso tra le amministrazioni per l'adozione sia di atti amministrativi che di atti normativi, con l'obiettivo di accelerare l'acquisizione di concerti, nulla osta e assensi. Il termine genericamente valido è di 30 giorni, prima che intervenga il silenzio-assenso; il Presidente del Consiglio avrà il compito di dirimere eventuali controversie tra Ministri. Verranno inoltre individuati precisamente i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso.

- Riordinare, nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica locale, la disciplina in materia di conferenza di servizi, ridefinendo i tipi di conferenza, i meccanismi decisionali e i casi di convocazione obbligatoria.

In materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza il Governo è delegato ad adottare disposizioni integrative e correttive per perfezionare e semplificare le disposizioni vigenti, inserendo anche la precisa individuazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle PA.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi per:

- Rendere più semplice e leggera l'organizzazione degli uffici centrali e di quelli territoriali dei Ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali.
- Riordinare la disciplina delle Camere di commercio per delimitarne le funzioni e riformarne il sistema di finanziamento, eliminando il contributo obbligatorio delle imprese.

In riferimento al personale dirigenziale, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di attuare una riforma della dirigenza pubblica, nonché di quella regionale, di quella delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, e di quella degli enti locali.

I principi indicati per il legislatore delegato riguardano: i) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, con piena mobilità tra i ruoli; ii) l'inquadramento dei dirigenti pubblici in tre ruoli unici, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; iii) l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali e l'inserimento in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; iv) l'accesso alla dirigenza pubblica per corsi-concorso e per concorso; v) la formazione permanente dei dirigenti; vi) il conferimento degli incarichi dirigenziali in base alla definizione dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali; vii) la semplificazione del processo di valutazione e rilevanza dei suoi esiti ai fini del conferimento dei successivi incarichi dirigenziali, riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, in relazione al tipo di incarico.

In materia di *governance* delle aziende sanitarie, il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche disciplina il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di favorire scelte trasparenti e basate sul merito, volte a selezionare professionalità competenti ed adeguate.

In particolare, viene introdotta una selezione unica nazionale per i direttori generali e potranno essere nominati soltanto coloro che, all'esito di una selezione pubblica nazionale, saranno iscritti in un elenco tenuto dal Ministero della Salute e aggiornato ogni due anni. I direttori dovranno possedere titoli professionali specifici, avere frequentato uno specifico corso universitario di formazione in gestione sanitaria. I direttori nominati dovranno garantire obiettivi di gestione, livelli essenziali di assistenza, equilibrio di bilancio e risultati del programma nazionale valutazione esiti. Il direttore generale potrà essere dichiarato decaduto dall'incarico se non raggiunge gli obiettivi o commette gravi violazioni di legge o regolamento, o i principi di buon andamento e imparzialità. Il direttore generale dichiarato decaduto viene cancellato dall'elenco e non potrà più essere nominato. È prevista l'istituzione, su base regionale, degli elenchi dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari. Per essere nominato direttore amministrativo o direttore sanitario occorrerà superare una selezione pubblica per titoli e colloquio.

In materia di pubblico impiego, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi direttivi: accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; fissazione di indirizzi generali per la programmazione delle assunzioni; riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche.

Al fine di garantire la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro dei pubblici dipendenti, verrà favorito il ricorso alle diverse forme di lavoro part-time, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*.

Infine, è previsto il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali, secondo principi e criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società.

Scheda n. 20

La nuova governance delle politiche di coesione

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia, si è completato a dicembre 2014 con l'emanazione dei previsti atti amministrativi. Tale intervento normativo ha inteso potenziare l'efficacia della *governance* delle politiche di coesione, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n. 133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Nell'ambito dell'Agenzia opera l'Area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti

di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

Vi sono significative misure di innovazione e rafforzamento anche per i sistemi di controllo dei programmi 2014-20, previste nell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato. Il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, in qualità di Amministrazione di supervisione e vigilanza della spesa pubblica, indipendente rispetto alle Autorità preposte ai programmi operativi, svolge il ruolo di Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit, con il compito di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa comunitaria in materia di controlli dei programmi cofinanziati dai fondi SIE.

In particolare, l'Organismo di coordinamento assicura le condizioni necessarie per l'efficace funzionamento delle Autorità di Audit attraverso l'analisi e la valutazione dei requisiti di adeguatezza delle strutture organizzative delle medesime Autorità.

Inoltre, il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE assicura, attraverso il sistema nazionale di monitoraggio unitario, la rilevazione costante dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari e di quelli complementari alla politica di coesione dell'UE, in termini di avanzamento finanziario, fisico e procedurale.

Scheda n. 21

Il rating di legalità delle imprese

Si è conclusa a fine ottobre 2014 la consultazione pubblica con la quale l'Antitrust ha proposto ulteriori modifiche al *rating* di legalità, per inserire nell'elenco dei requisiti i seguenti reati: millantato credito; traffico di influenze illecite; turbata libertà degli incanti; turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; astensione dagli incanti; inadempimento di contratti di pubbliche forniture; frode nelle pubbliche forniture; omesso versamento di contributi previdenziali. Con il nuovo regolamento²⁶ sono stati previsti ulteriori criteri per il rilascio del *rating* quali l'assenza di procedimenti sanzionatori e di commissariamenti ex art. 32 del D.L. n. 90/2014 comminati da parte dell'ANAC. Potranno richiedere l'attribuzione del *rating* le imprese operative in Italia:

- che abbiano raggiunto un fatturato minimo di due milioni nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta di *rating*, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente e pubblicato ai sensi di legge;
- che siano iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

Le aziende interessate dovranno presentare una domanda, per via telematica, utilizzando l'apposito Formulario.

Il *rating* ha un *range* compreso tra un minimo di una 'stelletta' e un massimo di tre 'stellette',

²⁶ Di cui alla delibera Antitrust n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento *Rating* di legalità.

attribuito dall'Autorità sulla base delle dichiarazioni delle aziende che verranno verificate tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate.

Per ottenere il punteggio minimo, l'azienda dovrà dichiarare che l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del *rating* (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari. Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata azione penale. L'impresa non dovrà inoltre, nel biennio precedente la richiesta di *rating*, essere stata condannata per illeciti antitrust gravi o per violazioni del codice del consumo, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori. Non dovrà, inoltre, avere subito accertamenti di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione e non essere destinataria di provvedimenti di accertamento del mancato pagamento di imposte e tasse. Tutti i provvedimenti che impediscono l'attribuzione di una 'stelletta' dovranno essere divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato. L'impresa dovrà inoltre dichiarare di effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di mille euro esclusivamente con strumenti di pagamento tracciabili.

Il regolamento prevede 6 ulteriori requisiti che, se rispettati, garantiranno alle imprese il punteggio massimo di 3 stellette. Se ne verranno rispettati 3 si otterranno due stellette. In particolare le aziende dovranno:

- rispettare i contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria, delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Lega delle Cooperative e, a livello locale, dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;
- utilizzare sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adottare una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o un modello organizzativo ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001;
- adottare processi per garantire forme di *Corporate Social Responsibility*;
- essere iscritte in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- avere aderito a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria.

Sarà valorizzata anche la denuncia, all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, di reati previsti dal Regolamento commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale.

Il *rating* di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. In caso di perdita di uno dei requisiti base, necessari per ottenere una 'stelletta', l'Autorità dispone la revoca del *rating*. Se vengono meno i requisiti grazie ai quali l'azienda ha ottenuto un *rating* più alto l'Antitrust riduce il numero di stellette.

L'Autorità mantiene aggiornato sul proprio sito l'elenco delle imprese cui il *rating* di legalità è stato attribuito, sospeso, revocato, con la relativa decorrenza.

Scheda n. 22**L'ufficio per il Processo**

L'art. 50 del D.L. n. 90/2014 ha istituito presso gli uffici dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo.

La creazione dell'Ufficio per il processo è in linea con le esperienze positive di molti Paesi europei ed intende recepire e diffondere una prassi sperimentata in alcuni uffici giudiziari (tra i primi Firenze, Milano e Bologna). Si intende incidere sull'organizzazione complessiva dell'attività del magistrato, assicurandogli uno staff di assistenza che lo supporti nell'esercizio della funzione giurisdizionale, al fine di ottimizzare la produttività del sistema, abbattendo i tempi della giustizia, mediante la revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto altresì a supportare i processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica.

Le strutture organizzate dell'Ufficio per il processo svolgeranno, in particolare, compiti strumentali all'attività del magistrato (ad esempio ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali; preparazione dell'udienza; analisi funzionali alla rilevazione dei dati e dei flussi statistici ed ogni altro compito di supporto al processo civile telematico e all'informatizzazione del processo).

Possono far parte dell'Ufficio per il processo i magistrati onorari, i tirocinanti ex art. 73 del D.L. n. 69 del 2013, il personale cancelleria e, per le strutture di Ufficio per il processo presso la Corte di appello, i giudici ausiliari.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, nell'ambito dell'intervento normativo che specificamente la riguarda è previsto l'inserimento nelle strutture dell'Ufficio per il processo per i primi quattro anni del mandato.

Gli esiti della sperimentazione hanno messo in luce un'apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti, un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti ed una diminuzione delle pendenze attestata intorno al 15 per cento, consentendo di formulare ragionevoli aspettative di successo per il miglioramento della qualità complessiva del servizio giustizia. E' già in uso nel processo civile telematico l'applicativo denominato consolle dell'assistente, un'evoluzione del redattore in uso da parte del magistrato (consolle del magistrato), che permette un 'colloquio' informatico tra l'attività dell'assistente e quella del magistrato.

Scheda n. 23**Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema**

La conversione in legge del D.L. n. 132/2014, che prevede diverse misure di c.d. 'degisprudenzializzazione', ha già consentito la formulazione di positive previsioni deflattive del contenzioso, attraverso l'introduzione di modalità alternative di definizione delle controversie (negoiazione assistita, arbitrato e mediazione), che potrebbe comportare la risoluzione stragiudiziale di circa 1 milione e 220 mila casi.

In particolare, l'introduzione della negoziazione assistita per le separazioni e i divorzi consente di formulare una stima di riduzione del contenzioso di circa 105 mila casi l'anno; in materia di esecuzione forzata, l'obbligo di iscrizione a ruolo telematica e la ricerca telematica dei beni agevola e semplifica le procedure.

I primi risultati delle riforme intraprese negli anni passati stanno diventando evidenti: tra dicembre 2009 e dicembre 2013 l'arretrato nelle cause civili si è ridotto del 14,9 per cento; la durata dei processi, nel caso in cui la mediazione conduce ad un accordo, è di circa 70 giorni, rispetto ai 1.132 giorni del procedimento ordinario nei Tribunali; a partire da luglio 2014, i procedimenti per decreto ingiuntivo si definiscono in 6 giorni rispetto ai precedenti 15, grazie all'introduzione del PCT che consente accesso diretto ai file con una *smart card*

sul portale nazionale dei servizi giudiziari²⁷ con un risparmio di costi, tempo e carta per tutti gli operatori stimato in 43 milioni.

A novembre 2014 rispetto a novembre 2013, il numero di file inseriti digitalmente da avvocati e professionisti è aumentato del 494 per cento, mentre nello stesso periodo il numero di atti digitalizzati da giudici e pubblici ministeri è aumentato del 186 per cento.

Scheda n. 24

Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto

Il D. Lgs. n. 28/2015, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto²⁸, recepisce le proposte elaborate dalla commissione ministeriale Palazzo in tema di revisione del sistema sanzionatorio e alcune specifiche indicazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, dando inoltre attuazione alla L. n. 67/2014 in materia di pene detentive non carcerarie.

L'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ricalca l'analogo istituto proprio dell'ordinamento minorile e del sistema penale relativo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace.

Il principio alla base delle nuove norme prevede che, per ragioni di proporzione della risposta penale e di economia processuale, quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale del colpevole, lo Stato possa rinunciare alla pretesa di punizione penale del responsabile, demandando - ove occorra - alla sede civile la relativa tutela delle persone danneggiate ai fini risarcitori.

La risposta sanzionatoria dovrà quindi tener conto dell'entità dell'offesa, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore e della natura del bene tutelato.

Due sono i criteri sui quali deve incardinarsi il giudizio di 'particolare tenuità del fatto', secondo il primo comma del nuovo art. 131 bis c.p.: i) la particolare tenuità dell'offesa, che implica una valutazione sulle modalità della condotta e sull'esiguità del danno o del pericolo; ii) la non abitualità del comportamento dell'autore (che non deve essere un delinquente abituale, professionale o per tendenza, né aver commesso altri reati della stessa indole, né avere reiterato le singole condotte).

Per espressa previsione normativa, il nuovo istituto non riguarda i reati puniti con pena detentiva superiore a cinque anni e l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore ha agito per motivi futili o abietti, o con crudeltà anche nei confronti di animali, o ha adoperato sevizie o ha approfittato di condizioni di minorata difesa della vittima, né quando dal fatto sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Solo a seguito di un accertamento rigoroso di tali condizioni da parte del giudice, lo Stato rinuncerà ad applicare una sanzione penale, senza far venire meno gli altri strumenti risarcitori previsti dall'ordinamento.

Il decreto legislativo prevede inoltre che il giudice, nel valutare il fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, debba tenere conto delle contrapposte ragioni della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, espresse nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione quanto nella fase del giudizio.

Vengono, infine, introdotte le modifiche dirette a consentire l'iscrizione nel casellario giudiziario dei provvedimenti che hanno dichiarato la non punibilità per particolare tenuità del fatto.

²⁷ Si veda il sito: <http://pst.giustizia.it/PST/>

²⁸ A norma dell'art.1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014.

Scheda n. 25**La responsabilità civile dei magistrati**

È stata recentemente approvata dal Parlamento la legge contenente modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (L. n. 18/2015).

Con l'intervento si è inteso scongiurare gli esiti di una procedura di infrazione europea, al fine di rispettare l'impegno ad adottare, entro la fine del 2014, disposizioni volte ad adeguare la disciplina in vigore al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione Europea derivante dall'esercizio dell'attività giudiziaria, anche per violazione del diritto dell'Unione Europea.

I punti caratterizzanti il provvedimento normativo riguardano principalmente: i) il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile solo nei confronti dello Stato); ii) la limitazione della clausola di salvaguardia delimitante la responsabilità del magistrato; iii) la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; iv) l'eliminazione del filtro endo-processuale di ammissibilità della domanda; v) una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

E' stata estesa la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale per un atto compiuto dal magistrato.

Inoltre, pur restando fermo il principio per cui è lo Stato che risarcisce direttamente i danni (cioè il cittadino che ha subito un danno ingiusto potrà esercitare l'azione risarcitoria esclusivamente nei confronti dello Stato), è diventata obbligatoria l'azione di rivalsa dello Stato, che dovrà essere attivata entro due anni dall'avvenuto risarcimento. Quanto all'entità della rivalsa, la sua misura non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio percepito dal magistrato, al netto delle trattenute fiscali; in caso di dolo, detto limite non sussiste e il risarcimento potrà essere integrale; l'esecuzione della rivalsa, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore a un terzo dello stipendio netto.

Scheda n. 26**Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L. n. 132/2014**

Gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L. n. 132/2014 (convertito con legge L. n. 162/2014), hanno l'obiettivo di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. I punti qualificanti sono i seguenti:

- Decisioni delle cause pendenti, sia in primo grado che in appello, mediante il trasferimento in sede arbitrale forense (escluse le controversie su diritti indisponibili). In grado d'appello, la soluzione stragiudiziale della controversia deve avvenire entro 120 giorni; in mancanza il processo deve essere riassunto entro i successivi 60 giorni.
- Conciliazione con l'assistenza degli avvocati (negoziata assistita). Si tratta di un accordo scritto mediante il quale le parti convengono di cooperare in via amichevole per risolvere la controversia tramite l'assistenza di uno o più avvocati.
- Negoziazione assistita nelle cause di separazione e divorzio. E' prevista la conclusione di una convenzione di negoziazione assistita per le soluzioni consensuali di controversie tra coniugi. Quale ulteriore semplificazione dei procedimenti di separazione o divorzio, è previsto che i coniugi - in assenza di figli minori o non autonomi - possano comparire innanzi all'ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio.
- Abuso del processo. È prevista, da un lato, la modifica al regime della compensazione delle spese, restringendo il potere discrezionale del giudice in favore del rafforzamento del principio di soccombenza. Inoltre, al fine di evitare che i tempi del processo civile vengano strumentalizzati come forma di finanziamento al ribasso (in ragione dell'applicazione del tasso legale d'interesse) è previsto uno specifico incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.

- Passaggio d'ufficio dal rito ordinario al rito sommario per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice.
- E' stata prevista la riduzione dei termini di sospensione feriale dal 1° al 31 agosto (anziché dal 1° agosto al 15 settembre).
- È introdotto l'obbligo per il creditore di trasmettere per via telematica in cancelleria la documentazione relativa ai processi esecutivi per espropriazione forzata.
- A fini di trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e delle procedure esecutive individuali su beni immobili, è previsto l'obbligo del rapporto riepilogativo finale, redatto a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio.

Scheda n. 27 I disegni di legge in tema di giustizia civile

Disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile

Rafforzamento del tribunale delle imprese con estensione della competenza

Si è provveduto ad ampliarne la competenza, mantenendone inalterato l'attuale numero e cambiandone la denominazione in Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato. E' stata prevista l'introduzione delle seguenti ulteriori materie di competenza:

- controversie in materia di concorrenza sleale, anche se non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- controversie in materia di pubblicità ingannevole;
- azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo;
- controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo;
- controversie societarie relative (anche) a società di persone;
- controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

Viene così data maggiore organicità alla competenza per materia delle Sezioni specializzate, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile italiana, nella prospettiva di fare recuperare all'Italia posizioni nel *ranking enforcing contracts* della Banca Mondiale.

Istituzione del tribunale della famiglia e dei diritti delle persone

È prevista l'introduzione di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, anche con l'apporto di altre professionalità formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni.

E' prevista l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale.

In relazione alle singole fasi processuali:

- Primo grado. Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice.
- Appello. Potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.

- Ricorso per cassazione. Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

Scheda n. 28**Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria**

In Parlamento è in corso l'iter di approvazione del DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738). Il disegno di legge si pone l'esigenza di cessare le proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza, è costretto ogni anno. Si tratta di una misura di riordino molto rilevante perché riguarda un importante settore della magistratura, che dà un fondamentale apporto all'intero sistema-giustizia e interessa un significativo numero di soggetti (Si tratta di circa 5755 magistrati onorari, suddivisi in: 2042 Giudici Onorari di Tribunale; 1726 Vice Procuratori Onorari e 1987 Giudici di Pace).

Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate: i) semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); ii) aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; iii) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'Ufficio per il Processo.

Scheda n. 29**Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi.**

Approvato definitivamente dal Governo il 12 dicembre 2014, questo schema di disegno di legge presenta i seguenti punti qualificanti:

- Estensione della procedibilità a querela. L'estensione della procedibilità a querela ad alcune fattispecie criminose che coinvolgono soprattutto interessi privati, può rivelarsi un utile fattore, in concorso con altre misure, per la necessaria deflazione del carico giudiziario penale.
- Estinzione del reato per riparazione del danno. Per i reati punibili a querela, sempre che non sia prevista l'irrevocabilità della stessa, e per alcuni delitti contro il patrimonio, oggi procedibili d'ufficio ma di limitato allarme sociale, la riparazione del danno cagionato e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose prodotte possono valere come causa estintiva del reato da dichiararsi immediatamente. Si evita così lo svolgimento del processo per l'accertamento di fatti che offendono prevalentemente interessi privati, il cui soddisfacimento è soprattutto affidato allo strumento della riparazione patrimoniale.
- I diritti difensivi in fase di indagine. Il divieto di colloquio con il difensore dell'imputato raggiunto da misura cautelare carceraria va limitato ai casi di reati particolarmente gravi.
- Udienza preliminare. Per una maggiore funzionalità dell'udienza preliminare, si prevede l'eliminazione dei poteri officiosi del giudice rispetto all'assunzione o all'integrazione dei mezzi di prova.
- Il controllo del giudice del dibattimento sulla pertinenza e rilevanza delle richieste di prova. Si reintroduce l'esposizione del pubblico ministero, in apertura di dibattimento, circa i fatti oggetto di imputazione e di ciascuna parte in ordine ai fatti che si intendono provare.
- Il patteggiamento e il nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato. In aggiunta ad un patteggiamento infratriennale, che conserva i tratti essenziali dell'attuale

istituto, si propone un modulo di definizione concordata del processo in cui l'imputato possa chiedere l'applicazione di una pena determinata, previa ammissione del fatto. Si prevede poi una limitata possibilità di ricorso in Cassazione avverso la sentenza di patteggiamento o avverso la sentenza di condanna, su richiesta dell'imputato previa ammissione del fatto.

- Revisione del giudizio di appello. Con criteri di delega si propone la riforma del giudizio di appello in senso accusatorio per restituirlo alla sua prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado. In particolare, va previsto quanto segue: i) un'impugnazione con motivi tassativi, da enunciarsi specificamente a pena di inammissibilità; ii) una forma semplificata di rilevazione dell'inammissibilità ad opera del giudice; iii) la specifica indicazione, da parte dell'appellante, a pena di inammissibilità, delle prove che ritiene mancanti o erroneamente valutate e la formulazione di proprie richieste istruttorie ritenute necessarie per rimediare all'errore commesso; iv) la necessità della rinnovazione istruttoria in caso di appello della sentenza di assoluzione, legato a motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa; v) il reinserimento del c.d. patteggiamento in appello (concordato sui motivi con rinuncia ad altri), che ha una sicura efficacia deflattiva.
- Riduzione dell'area del ricorso per cassazione. In particolare, la ricorribilità per cassazione: i) va esclusa per i provvedimenti di archiviazione, che dovranno essere invece controllati dalla Corte di appello nell'ambito di una procedura camerale non partecipata; ii) va limitata con riferimento a quei controlli che implicano soprattutto un giudizio di merito; iii) va eliminato il ricorso personale dell'imputato, in ragione della particolare tecnicità dello strumento di impugnazione.
- Un nuovo ordinamento penitenziario. Le linee direttrici della risistemazione organica, da attuarsi attraverso lo strumento della delega legislativa, sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, eliminando automatismi e preclusioni che ostacolano l'individualizzazione del trattamento penitenziario, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale.
- Iscrizioni nel casellario giudiziale. Si propone una revisione della disciplina alla luce dei principi che nell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea proteggono i dati personali.
- Confisca c.d. allargata. Si migliora lo strumento, in particolare prevedendo che il provvedimento ablativo conservi efficacia pur quando nei successivi gradi di impugnazione sia sopravvenuta una causa estintiva del reato oggetto di accertamento.

Scheda n. 30

Riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero.

Con questo disegno di legge delega si persegue la finalità di semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive (cioè delle richieste di raccolta delle prove da parte di altri Stati) e quello delle estradizioni. I punti salienti sono i seguenti:

Assistenza giudiziaria internazionale.

- valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria, assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti;
- prevedere il potere del Ministro della giustizia di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria, esclusivamente per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato;

- attribuire in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare o di sospendere l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria, ogni qual volta ricorra uno dei motivi previsti dalla legge;
- prevedere che, se la richiesta ha per oggetto acquisizioni probatorie che prescindono, secondo la legge interna, dal necessario intervento del giudice, l'autorità giudiziaria di esecuzione sia il Procuratore della Repubblica; se, invece, gli atti richiesti debbano compiersi davanti al giudice ovvero non possano svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, il Procuratore della Repubblica interpellati senza ritardo il giudice per le indagini preliminari del tribunale del capoluogo del distretto;
- abolire il preventivo vaglio della Corte di Cassazione sulla competenza;
- prevedere forme specifiche di assistenza giudiziaria, quali: procedure per il trasferimento di persone detenute a fini investigativi; disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica; consegne sorvegliate e squadre investigative comuni, nelle ipotesi di contestuale pendenza in più Stati di procedure collegate che necessitino di coordinamento.

Sulla estradizione:

- modificare l'intera sequenza procedimentale dell'extradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente;
- prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento.

Scheda n. 31

La politica nazionale antimafia

A fine gennaio 2014 è stato presentato il Rapporto contenente 'le linee guida di una moderna politica antimafia', redatto dalla Commissione istituita dal Governo. Nell'elaborare le linee guida di una possibile politica di contrasto, la Commissione ha tenuto conto della rilevante 'portata economica' del fenomeno mafioso e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale.

Il Rapporto della Commissione propone: i) misure intese ad aggredire i patrimoni, incidendo sulle disponibilità economiche delle mafie; ii) misure dirette ad assicurare un'efficace gestione e destinazione dei beni sottratti alle organizzazioni mafiose; iii) misure dirette a ostacolare le infiltrazioni nell'economia legale; iv) misure volte a incidere sui legami con le Istituzioni; v) misure destinate a rafforzare l'apparato repressivo e a migliorare l'efficienza del sistema processuale; vi) misure tese a incidere sul contesto economico e sociale, destinate in particolare a recidere il legame tra arretratezza economico-sociale e fenomeno criminale.

Una efficace politica di contrasto deve anche assicurare un rafforzamento delle misure a tutela delle vittime di mafia.

Inoltre, a fine novembre 2014 è entrato in vigore un decreto legislativo di modifica del libro II del codice antimafia, volto a snellire le procedure e gli adempimenti per il rilascio della documentazione antimafia, senza pregiudicare l'efficacia dei controlli effettuati dalle prefetture.

Ad aprile 2014 è stato varato il Piano d'azione nazionale e transnazionale contro la criminalità organizzata di tipo mafioso calabrese. Il Piano si articola su tre livelli partendo dal controllo del territorio e dall'attività investigativa in Calabria, dove più forte è il radicamento ma che ha una forza di penetrazione nel resto del Paese e anche internazionale; punta a sfruttare a pieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

I beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto oggi, ad oltre 30 anni dall'introduzione delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi, una dimensione economica e finanziaria considerevole. Gli immobili definitivamente confiscati dal 1982

(anno dell'approvazione della legge Rognoni-La Torre) ammontano a poco più di 16 mila e circa la metà sono stati destinati e consegnati dall'Agenzia nazionale per le finalità istituzionali e sociali (art.48 del D. Lgs. n. 159/2011).

I dati disponibili e le diverse proposte di modifica normativa, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, evidenziano la centralità del tema del riutilizzo dei beni confiscati.

L'unione Europea rivolge particolare attenzione alla adozione da parte degli Stati membri di misure che permettano di riutilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale. La direttiva UE 2014/42/UE, relativa 'al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea', costituisce uno strumento normativo con cui la UE ha inteso sottolineare la necessità di una crescente cooperazione internazionale in materia di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria.

Tra le azioni realizzate vanno richiamati i diversi interventi di sostegno per finanziare strategie di valorizzazione e riutilizzo sociale dei beni confiscati. Il PON 'Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia' del Ministero dell'Interno ha rappresentato una delle principali fonti di sostentamento in tal senso. In particolare, nell'ambito del PON Sicurezza Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Obiettivo operativo 2.5 'Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata) sono stati finanziati circa 60 progetti di riqualificazione di beni confiscati in quattro Regioni meridionali (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), per un totale di oltre 60 milioni, finalizzati alla ristrutturazione degli immobili e alla loro riconversione in vista del reinserimento nel tessuto socio-economico.

A livello regionale i POR delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) hanno previsto interventi in materia di beni confiscati.

Nel 2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso un bando pubblico per l'affidamento del servizio di 'Azione di supporto ai Comuni impegnati nella gestione dei beni confiscati' in attuazione dell'Asse E (Capacità Istituzionale) del PON Governance e Azioni di Sistema FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013 Obiettivo Specifico 5.1. Scopo dell'intervento è quello di ideare, sperimentare ed implementare un modello di *governance* replicabile dei beni confiscati in grado di favorire un efficace interazione tra soggetti pubblici (Agenzia nazionale, Regioni, Prefetture ed Enti locali destinatari dei beni), e organizzazioni del privato sociale (associazioni, cooperative sociali, fondazioni e consorzi di cooperative) coinvolte nelle azioni di valorizzazione.

Molte Prefetture e/o Tribunali (Sezioni delle misure di prevenzione) hanno promosso la sottoscrizione di protocolli di intesa sulla destinazione e il riuso a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, firmati con enti locali, diocesi e soggetti territoriali del partenariato economico e sociale.

Tra i Tribunali, quelli di Roma (2014) e di Milano (2012) hanno promosso la sottoscrizione di un Protocollo per la gestione congiunta dei beni confiscati alla criminalità.

Con D.M. 4 dicembre 2014 (pubblicato in G.U n.2 del 3 gennaio 2015) il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito un nuovo regime di aiuto che prevede la concessione di agevolazioni, sul territorio nazionale, per la nascita di società cooperative costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di società cooperative sociali e di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata.

Scheda n. 32**Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti**

I punti della riforma del disegno di legge approvato dal Governo il 29 agosto 2014 sono i seguenti:

- la trasformazione delle attuali fattispecie in ipotesi delittuose, prevedendo più elevati limiti edittali;
- la costituzione di un'autonoma fattispecie - punita con la reclusione da tre a otto anni - per i fatti commessi nell'ambito di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante.
- l'ampliamento dell'area delle falsità penalmente rilevanti, affrancando la previsione sanzionatoria, per le società quotate, dalle soglie di non punibilità oggi vigenti.
- l'introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'ANAC in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a alcuni più gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione, in modo che possano essere meglio e più compiutamente esercitati i poteri, specie di prevenzione, di quell'organismo;
- l'inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), con innalzamento di circa un terzo dei limiti edittali;
- l'estensione dell'istituto della partecipazione a distanza a tutti i casi in cui l'interessato sia detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice.
- la modifica della disciplina della c.d. confisca allargata (o per sproporzione), che viene estesa anche al caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

Scheda n. 33**Riorganizzazione del Ministero della Giustizia**

Il 27 marzo 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.P.C.M. concernente il Regolamento di Organizzazione del Ministero della giustizia.

Il principale obiettivo perseguito dalla revisione dell'organizzazione del Ministero, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è quello del contenimento della spesa in un quadro generale di politica di *spending review*²⁹.

Con tale D.P.C.M. si provvede al tempo stesso alla riorganizzazione del Ministero della giustizia e alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale.

In particolare, si persegue il duplice obiettivo di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. In primo luogo, si è posta in modo centrale l'esigenza di procedere, in primo luogo, ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, da realizzarsi attraverso il sinergico perseguimento di obiettivi di risanamento strutturale, consolidamento dei conti pubblici e promozione delle condizioni della crescita economica del Paese. In secondo luogo, si intende procedere ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

Attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando

²⁹ In particolare, con il provvedimento si dà attuazione alle riduzioni di personale imposte dalle seguenti norme: L. n. 296/2006 (art. 1, comma 404); D.L. n. 112/2008 (art. 74); D.L. n. 194/2009 (art. 2, commi 8-bis e seguenti); D.L. n. 138/2011 (art. 1, comma 3); D.L. n. 95/2012 (art. 2).

duplicazioni di funzioni omogenee ed improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

La finalità di riorganizzazione si è concretamente attuata innanzi tutto attraverso la eliminazione delle duplicazioni delle strutture organizzative aventi competenze omogenee e con la valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, procedendo ad istituire due Direzioni generali con competenze trasversali:

- un'unica direzione generale degli affari giuridici e legali, inserita nel Dipartimento per gli affari di giustizia, per la gestione della materia di contenzioso nel quale è interessato il Ministero;
- un'unica direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, inserita nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ove sono state fatte convergere le funzioni relative alle procedure contrattuali del Ministero.

Sotto altro profilo, si è tenuta presente l'esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, come quello dell'esecuzione penale esterna, procedendo anche in questo caso ad una concentrazione delle relative competenze attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti.

Il regolamento dà inoltre attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero della Giustizia previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'articolo 7, comma 4 del citato decreto legislativo) e operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (come consentito dall'articolo 6 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240).

In particolare con il regolamento si provvede a ridurre i posti di direzione generale da 61 a 36, i posti dirigenziali di seconda fascia da 1.600 a 712, i provveditorati sul territorio da 16 a 11.

Di portata innovativa è la valorizzazione della Conferenza dei capi dipartimento - oggi prevista soltanto con riguardo alle competenze trasversali della DGSIA - a cui vengono assegnati con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di politiche del personale e in quelle assegnate alle due direzioni generali a carattere trasversale (contenzioso e gestione delle procedure contrattuali del Ministero).

La composizione della Conferenza, quale luogo di confronto e decisione tra le figure dirigenziali di massimo livello, conferisce alla stessa il ruolo di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero. L'assoluta vicinanza delle competenze della Conferenza alle funzioni di indirizzo politico del Ministro, anche in materia di spesa, implica la necessità di un forte raccordo con l'organo politico che viene assicurato dal Capo di Gabinetto.

Infine, il regolamento realizza la finalità del decentramento amministrativo, mediante l'istituzione di tre direzioni regionali dell'organizzazione giudiziaria e la ridefinizione delle competenze dei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, previsti in numero di 11.

Scheda n. 34

Censimento speciale della giustizia civile – Progetto “Strasburgo 2”

Il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia ha svolto un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari ed alla capacità di smaltimento dell'arretrato, elaborando e sviluppando il “Progetto Strasburgo 2”, che ha l'obiettivo di definire le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale e di offrire una fotografia della situazione delle cause civili maggiormente ragionata ed efficace per poter adottare i più adeguati interventi normativi ed organizzativi.

Inoltre, la precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario, non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.

È da evidenziare che tale lavoro è stato realizzato con l'ausilio del *Datawarehouse* della giustizia civile, reso operativo nel 2014 su tutto il territorio nazionale.

Il progetto ha messo in rilievo, peraltro, come non per tutte le cause civili possano definirsi le pendenze, essendovi controversie che per loro natura hanno una naturale giacenza, tra queste le cause materia della volontaria giurisdizione.

Scheda n. 35

Risarcimento e inserimento dei detenuti

Il Governo ha emanato un decreto-legge contenente disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art.3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il provvedimento adempie alle direttive dettate da parte della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo di Strasburgo (CEDU) nei confronti dello Stato italiano nella sentenza 'Torreggiani' del gennaio 2013, nella quale la Corte aveva imposto l'adozione di specifiche misure riparatorie in favore dei detenuti che hanno scontato la pena in una condizione di sovraffollamento, imponendo il termine perentorio, di recente decorso, di un anno dalla definitività della pronuncia. Il Comitato dei Ministri, organo esecutivo della Corte, ha ritenuto, allo stato, adeguato l'intervento normativo in adempimento dell'obbligo di inserimento nel sistema di un rimedio compensativo interno per le violazioni dell'art.3 della CEDU.

Il provvedimento stabilisce che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme al disposto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, abbiano diritto a ottenere, a titolo di risarcimento del danno, la riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari a un giorno di pena per ogni dieci durante i quali è avvenuta la violazione del loro diritto a uno spazio e a condizioni adeguate. Se il periodo di pena ancora da espiare è inferiore a 15 giorni, oppure non consente la detrazione di 1 giorno ogni dieci, il detenuto può ottenere un risarcimento di 8 euro per ciascuna giornata nella quale ha subito il pregiudizio. Lo stesso risarcimento in denaro è previsto in favore di coloro che non si trovano più in stato di detenzione. Per ottenere il risarcimento, sia in termini di riduzione della pena che in termini monetari, il detenuto deve proporre istanza al magistrato, personalmente oppure tramite difensore munito di procura speciale. Per coloro che hanno terminato di espiare la pena detentiva, l'istanza deve essere presentata nel termine di 6 mesi dalla cessazione della detenzione, a pena di decadenza.

Norme per favorire l'assunzione di detenuti

Un decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con i ministri dell'Economia e del Lavoro, stanziava oltre 30 milioni (più di venti per il 2013 e 10 dal 2014) sotto forma di sgravi fiscali e contributivi per le imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo non inferiore a trenta giorni (cosiddetta Legge Smuraglia).

L'obiettivo del provvedimento è quello di riunire sotto un unico regolamento le norme che favoriscono l'attività lavorativa dei detenuti, finalizzata alla loro rieducazione e al reinserimento nella società. Il credito di imposta mensile concesso alle imprese per ogni detenuto e internato assunto è di 700 euro per il 2013 e 520 euro dal 2014 fino all'adozione di un nuovo regolamento. Per i lavoratori semiliberi gli sgravi previsti sono di 350 euro per il 2013 e 300 dal 2014.

Gli stessi sgravi fiscali (per uno stanziamento di circa 12 milioni per il 2013 e 6 milioni dal 2014) sono previsti per le imprese che svolgono attività di formazione a detenuti o internati,

finalizzata alla loro immediata assunzione o all'impiego professionale in attività lavorative gestite dall'Amministrazione penitenziaria.

Quanto agli sgravi contributivi, le aliquote complessive dovute per la retribuzione corrisposta a lavoratori detenuti vengono ridotte nella misura del 95 per cento, fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale per uno stanziamento di circa 8 milioni per il 2013 e 4 milioni dal 2014.

Inoltre, con l'obiettivo di coniugare le ragioni della rieducazione ed del reinserimento sociale dei detenuti e quelle della tutela delle risorse naturalistiche, è stato siglato un protocollo di intesa siglato dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro della Giustizia. Il progetto è finalizzato a promuovere e agevolare l'attività lavorativa dei condannati presso i parchi nazionali.

Le modalità di queste attività saranno definite con accordi operativi fra i singoli Parchi Nazionali e Aree Protette e l'Amministrazione Penitenziaria.

Scheda n. 36 Tutela dei minori

A marzo 2014, il Ministro della Giustizia, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus hanno firmato La Carta dei figli dei genitori detenuti. Per la prima volta in Europa ed in Italia viene firmato un Protocollo d'Intesa a tutela dei diritti dei 100.000 bambini e adolescenti che entrano nelle carceri italiane. La Carta dei figli dei genitori detenuti riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto alla genitorialità.

Scheda n. 37 Sistema carcerario

Sicurezza e salute nelle carceri

Nel corso del 2014 sono state assunte 506 nuove unità di personale di Polizia Penitenziaria. La spesa per le nuove assunzioni è stata coperta, in parte, con il risparmio derivante dalle cessazioni dal servizio intervenute nel corso del 2013 e, per la restante parte, attingendo alla quota-parte del fondo previsto per il 2014 dall'art. 1 co. 464 della Legge di Stabilità 2014.

È stato approvato il decreto ministeriale che regola le disposizioni in materia di sicurezza e salute dei luoghi di lavoro nell'ambito delle strutture di competenza amministrativa del ministero della Giustizia.

L'intervento normativo a tutela dei lavoratori rientra nel quadro delle iniziative volte al miglioramento delle condizioni del sistema penitenziario e si inserisce nel quadro del sistema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e ne integra le disposizioni per adattarle alle peculiarità delle attività svolte nelle strutture giudiziarie e penitenziarie connotate da particolari esigenze di riservatezza e sicurezza.

In particolare, sono individuate le misure strutturali e organizzative dirette a garantire la sicurezza nell'ambito dell'attività giudiziaria e penitenziaria, con modalità compatibili con la normativa di sicurezza e salute applicabile agli altri luoghi di lavoro.

Il regolamento prevede anche un servizio di vigilanza ispettiva sulla applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi e nelle strutture di lavoro in cui hanno sede gli uffici del Ministero della Giustizia.

Carceri trasparenti: la banca dati on line degli istituti penitenziari

Dal mese di giugno 2014 è possibile consultare le schede trasparenza degli istituti penitenziari, pubblicate sul sito www.giustizia.it.

Le schede consentono un accesso immediato alle informazioni sull'organizzazione, le attività e i servizi presenti in ciascun istituto penitenziario, comprese tutte quelle regole, anche le più dettagliate, che in molti casi sono specifiche di ogni struttura.

È così possibile per tutti i cittadini, e in particolar modo per i familiari dei detenuti, gli avvocati e i visitatori, conoscere come raggiungere il carcere, gli orari e le modalità dei colloqui, i generi alimentari e di vestiario che possono essere portati ai reclusi, le indicazioni su come inviare e ricevere lettere, telefonate, fax, telegrammi, mail, pacchi e denaro, così come ovviamente le informazioni sulle attività e i servizi riguardanti scuola, lavoro, formazione e iniziative culturali della singola struttura. Le schede rendono immediatamente visibile la specificità di ogni istituto penitenziario e l'impegno professionale svolto all'interno dai suoi operatori, offrendo inoltre all'Amministrazione l'opportunità di una più semplice attività ricognitiva rivolta, in prospettiva, ad uniformare a livelli qualitativamente migliori la vita nelle carceri.

Gli interventi normativi adottati negli ultimi anni hanno prodotto una consistente diminuzione del numero delle presenze all'interno degli istituti penitenziari. Si è passati da circa 66.000 detenuti presenti al momento della condanna da parte della Corte di Strasburgo, ai 54.000 detenuti al marzo 2015. Parallelamente sono aumentati gli spazi mediante interventi in ampliamento di strutture già esistenti e sono stati avviati modelli di detenzione più aperti per permettere ai detenuti di trascorrere più tempo possibili fuori dalle camere detentive e fruire di spazi comuni. Allo stesso tempo si stanno potenziando le offerte trattamentali e di formazione professionale e lavoro.

Settore bancario e mercato dei capitali

Scheda n. 38

Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale

Le nuove disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche emanate dalla Banca d'Italia, nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti dal TUB, tengono conto delle indicazioni date dall'Autorità Bancaria Europea e dagli altri organismi internazionali, tra cui il Fondo Monetario Internazionale. Le disposizioni sono state elaborate in seguito alle osservazioni pervenute durante la consultazione pubblica che si è conclusa il 23 gennaio 2014.

Non per tutte le disposizioni della CRD IV è necessaria la trasposizione attraverso una fonte di rango primario: la Banca d'Italia è già delegata a disciplinare con propri provvedimenti generali e con la circolare 285 del 17 dicembre 2013 e i successivi aggiornamenti ha quindi dato attuazione alle disposizioni di CRD4 in tema di:

- accesso al mercato e struttura (inclusa la disciplina dell'autorizzazione all'attività bancaria e dei gruppi bancari, nonché l'operatività transfrontaliera con stabilimento di succursali e in libera prestazione dei servizi);
- misure prudenziali (incluse le disposizioni sulle riserve di capitale aggiuntive);
- processo prudenziale;
- informativa al pubblico Stato per Stato;
- governo societario, controlli interni, gestione dei rischi;
- politiche e prassi di remunerazione e incentivazione.

Il nuovo quadro regolamentare, composto da principi generali e disposizioni di contenuto specifico, è finalizzato a rafforzare gli assetti di *governance* delle banche italiane. La qualità del governo societario è un fattore determinante per la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema bancario.

Le principali novità introdotte dalla disciplina riguardano:

- l'esigenza che il consiglio si concentri sulle questioni di rilievo strategico e che abbia una composizione diversificata, anche per professionalità e genere, al fine di ampliare le prospettive di analisi e proposta;
- la presenza di almeno un quarto di amministratori indipendenti, per un più efficace contributo alla dialettica e al confronto interno;

- il processo di nomina dei componenti, affinché sia trasparente e basato su un'analisi ex ante e una verifica ex post dei profili richiesti per l'efficace svolgimento dei compiti;
- limiti quantitativi alla numerosità dei consiglieri, per evitare di ostacolare la funzionalità del consiglio e accrescere i costi per le banche;
- la figura del presidente, con il fine di valorizzarne i compiti e il ruolo *super partes*, anche attraverso il divieto di essere componente del comitato esecutivo;
- l'istituzione di comitati composti da amministratori non esecutivi, in maggioranza indipendenti, destinati a meglio supportare il consiglio in materie delicate e complesse (rischi; remunerazioni; nomine).

Con specifico riferimento alle Banche Popolari, le nuove disposizioni intendono favorire la rappresentanza negli organi aziendali delle diverse componenti della base sociale e la più ampia partecipazione dei soci alle assemblee. A questo fine, sono dettati norme e orientamenti in tema di deleghe conferibili a ciascun socio, esercizio del voto a distanza e, limitatamente alle banche popolari quotate, presentazione di liste per la nomina degli esponenti e integrazione dell'ordine del giorno per i soci che rappresentino la percentuale del capitale sociale indicata in statuto.

Scheda n. 39

Le misure di policy a sostegno delle start up innovative

Il D.L. n. 179/2012 (Decreto Crescita 2.0) ha introdotto la definizione di *start up* innovativa e predisposto un quadro normativo per favorirne la nascita e lo sviluppo lungo tutto il ciclo di vita. Alle misure agevolative possono accedere le società di capitali, anche in forma cooperativa, le cui azioni o quote non siano quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione, e in possesso dei seguenti requisiti: meno di 4 anni di attività; sede principale in Italia; fatturato annuo inferiore a 5 milioni ; utili non distribuiti; oggetto sociale: sviluppo e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; non costituite da fusione, scissione o a seguito di cessione di ramo di azienda. Il contenuto innovativo è identificato alternativamente con: almeno 15 per cento spese in R&S o 1/3 della forza lavoro costituita da dottorandi, ricercatori o 2/3 di persone con laurea magistrale o impresa con brevetto registrato.

Al 23 marzo 2015 3.578 *start up* innovative risultano iscritte alla sezione del Registro delle Imprese, di cui più di 2.000 costituite dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 179/2012 (19 dicembre 2012). Le imprese giovanili sono il 26 per cento (la corrispondente quota per il totale imprese è pari al 7 per cento). Si tratta di imprese piccole (nel 94 per cento dei casi microimprese) con in media 2 dipendenti e un valore della produzione di 128mila (a fronte di 3 milioni delle società di capitali). Nel complesso occupano circa 15.000 persone tra soci e dipendenti. Operano soprattutto nei settori della: consulenza informatica e produzione di software (circa il 30 per cento del totale); industria (18 per cento); ricerca scientifica e sviluppo (16 per cento); industria (16 per cento). Il 57 per cento delle *start up* innovative è localizzato al Nord, il 21 per cento al Centro, il 22 per cento nel Mezzogiorno. Sei Regioni ospitano oltre il 60 per cento delle *start up* innovative totali: Lombardia (22,2 per cento), Emilia Romagna (11,7 per cento), Lazio (9,6 per cento), Veneto (7,4 per cento), Piemonte (7,2) e Toscana (6,3 per cento). La dinamica di crescita del numero di *start up* nel Mezzogiorno si è intensificata e inizia a rilevarsi una discreta presenza, soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia.

Gli incubatori certificati sono 28, dei quali 21 nel Nord, 6 nel Centro e 1 nel Mezzogiorno.

Le misure di cui godono le *start up* sono le seguenti:

Alleggerimenti burocratici

- Iscrizione telematica e gratuita alla sezione speciale del registro delle imprese con esonero da diritti di segreteria e imposta di bollo per tutti gli adempimenti camerali. Esonero dal diritto annuale dovuto alla CCIAA di riferimento.

- Italia *Start up* Visa: procedura accelerata, centralizzata, semplificata e completamente telematica di concessione di visti d'ingresso e permessi di soggiorno per lavoro autonomo a cittadini extra-UE che intendono costituire una *start up* innovativa nel territorio italiano (unico Paese in Europa insieme all'Irlanda ad avere una politica sui visti *start up*). Il 23 dicembre è stato lanciato l'Italia *Start up Hub*, per trattenere chi è già in Italia offrendo la possibilità di convertire i permessi di soggiorno per studio in permessi di soggiorno per lavoro autonomo *start up* con le stesse modalità semplificate previste per Italia *Start up* Visa.

Semplificazioni alla gestione societaria

- Possibilità di prevedere quote che assegnano diritti di voto non proporzionali alla partecipazione al capitale;
- Esonero dalla disciplina delle società di comodo e in perdita sistematica;
- Flessibilità nel ripianamento del capitale di fronte a perdite;
- Esenzione dalla disciplina fallimentare e liquidazione semplificata;

Disciplina del lavoro

- Liberalizzazione uso contratti a tempo determinato;
- Remunerazione dipendenti e consulenti esterni con strumenti di partecipazione al capitale;
- Tassazione del reddito derivante da piani di incentivazione con strumenti finanziari dei dipendenti (stock option) e dei fornitori di beni e servizi (work for equity) assimilata alla mera tassazione sul capital gain (e non sul reddito).

Incentivi all'investimento in capitale di rischio e all'accesso al credito

- Accesso semplificato e gratuito delle *start up* innovative e degli incubatori certificati all'intervento del Fondo Centrale di Garanzia;
- Possibilità di raccogliere capitali attraverso portali online dedicati (primo regolamento al mondo sull'*equity crowdfunding*);
- Per favorire gli investimenti in *start up* innovative³⁰ è prevista, per gli anni 2013 - 2016, una detrazione d'imposta di importo pari al 19 per cento di quanto investito (fino a un massimo investimento di €500mila) in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle e la deduzione del 20 per cento dal reddito imponibile in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle società (fino a un massimo investimento di €1,8 milioni). Nel caso di *start up* innovative a vocazione sociale o ad alto valore tecnologico in ambito energetico le aliquote sono incrementate (25 per cento detrazione Irpef, 27 per cento deduzione IRES).
- Fondo di fondi di Venture Capital: Il fondo interviene come fondo di fondi mediante la sottoscrizione di quote di fondi di *Venture Capital*. L'attuale dimensione del fondo è di 65 milioni; la dimensione target del fondo è pari a circa 200 milioni; la quota sottoscritta da CDP è pari a 50 milioni, ma il CdA di CDP ha deliberato un impegno fino a 100 milioni.
- Il credito di imposta per assunzione di personale altamente qualificato (35 per cento del costo del personale sostenuto) previsto per le *start up*, è stato assorbito, a partire dal 2015, dal credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo introdotto in legge di Stabilità 2015 non più riservato solo alle *start up*. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 alle imprese spetta un credito d'imposta da calcolarsi nella misura del 50 per cento della spesa incrementale rispetto alla media dei medesimi costi sostenuti nel triennio 2012-2014.
- Estensione alle spese relative a contratti stipulati in *outsourcing* anche con *start up* innovative del credito di imposta nella misura del 50 per cento per gli investimenti incrementali in attività di ricerca e sviluppo;

³⁰ Decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 gennaio 2014.

È, inoltre, alle battute finali la *partnership* con ABI che dovrebbe garantire la gestione automatica di tutte le spese fatturabili, esentando quindi le *start up* dalla gestione di partite finanziariamente costose, come gli anticipi dell'IVA. È allo studio un meccanismo semplificato per gestire il rapporto tra le *start up*, gli istituti di credito e il Fondo Centrale di Garanzia per facilitare l'accesso a risorse per il circolante.

Nel 2014, un terzo delle nuove *start up* ha scelto la forma di Srl semplificata, beneficiando delle misure perfezionate con il DL Lavoro del 2013.

Le *start up* sono imprese piccole ma dinamiche. Dal monitoraggio di un campione di *start up* che risultano compresenti nei Registri camerali negli ultimi tre anni emerge: una crescita degli addetti del 56 per cento tra il 2012 e il 2013 e del 33 per cento tra il 2013 e il 2014; una crescita del valore della produzione dell'88 per cento nel 2012 e del 28 per cento nel 2013, a fronte di un lieve calo registrato dalle società non *start up* ma a parità di forma giuridica (rispettivamente -0,7 per cento e -1,6 per cento).

Per quanto riguarda lo *Start up Visa*, sono state presentate 21 candidature (da 11 Paesi diversi), e sono stati rilasciati 12 visti.

Per quanto riguarda l'*equity crowdfunding*, sono 15 i portali *web* iscritti nel registro Consob. Il *target* medio di raccolta è di 335 mila euro, il capitale di rischio totale raccolto è pari a 1,3 milioni.

Scheda n. 40 Credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo

La legge di Stabilità 2015 ha rivisto la disciplina del credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo³¹. Il D.L. n. 145/2013, nella versione originaria, aveva, infatti, istituito un credito di imposta, nel limite complessivo di 600 milioni per il triennio 2014-2016, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari.

In linea generale, le modifiche più significative introdotte dalla Legge di Stabilità riguardano:

- l'ampliamento della platea dei beneficiari a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico e dal regime contabile adottato (la norma originaria si riferiva esclusivamente alle imprese con fatturato non superiore a 500 milioni);
- l'eliminazione del limite massimo complessivo di 600 milioni quale valore massimo dello stanziamento posto a disposizione del beneficio in argomento;
- il dimezzamento della misura del credito di imposta, che è fissata al 25 per cento, delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei tre periodi di imposta precedenti rispetto a quello in corso al 31 dicembre 2015 (la percentuale precedente era del 50 per cento). La percentuale del 50 per cento rimane invariata per le spese relative al personale altamente qualificato impiegato nelle attività agevolate e per i contratti di ricerca stipulati con università, enti di ricerca e *start up* innovative;
- il raddoppio del tetto massimo del credito d'imposta pro-capite annuale (da 2,5 milioni a 5 milioni);
- l'innalzamento da tre (2014-2016) a cinque anni (2015-2019) della durata dell'agevolazione;
- la diminuzione dell'investimento minimo agevolabile da 50.000 a 30.000 euro;
- l'esclusione dei brevetti dalla tipologia di attività agevolabili;
- la non applicazione del limite di 250.000 euro annui di utilizzo del credito di imposta maturato, nonché del limite massimo per la compensazione di 700.000 euro;

³¹ Legge di Stabilità 2015, art. 1, commi 35 - 36, che modificano l'art. 3 del D.L. n. 145/2013.

- l'eliminazione della procedura di istanza telematica per usufruire del credito d'imposta con conseguente eliminazione dell'affidamento della gestione della misura agevolativa a società o enti in possesso dei requisiti tecnici;
- l'affidamento dei controlli esclusivamente all'Agenzia delle entrate – che provvederà agli eventuali recuperi maggiorando l'importo con sanzioni e d'interessi – mentre la norma vigente impegnava anche il Ministero dello sviluppo economico;
- l'individuazione come fonte di copertura anche delle risorse derivanti dall'abrogazione delle agevolazioni per i vigenti crediti d'imposta per i lavoratori altamente qualificati e per la ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese e non più esclusivamente delle risorse dei fondi strutturali comunitari, utilizzati a normativa vigente;
- il monitoraggio del credito di imposta da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio.

Scheda n. 41**Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia**

A febbraio 2016 il Governo ha adottato il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia³². Per la sua realizzazione sono stati stanziati 260 milioni.

Il Piano si prefigge i seguenti obiettivi:

- Incrementare il volume dell'export, espandendo la presenza internazionale, in particolare nei Paesi in cui il potenziale è maggiore. Si punta a incrementare i flussi di export di beni e servizi di circa 50 miliardi entro il triennio.
- Aumentare il numero complessivo delle imprese esportatrici, trasformando le aziende potenzialmente esportatrici in esportatrici abituali. Negli ultimi anni il numero medio di imprese che operano con l'estero si è aggirato intorno alle 200.000: nell'ambito di tale numero, si ritiene che potrebbe crescere di circa 20.000 unità il numero delle imprese stabilmente esportatrici (tra le 70.000 circa che ne hanno le potenzialità).
- Cogliere le opportunità legate alla crescita della domanda globale e all'incremento della classe media nei mercati emergenti, sempre più orientata verso modelli di consumo più vicini al modello di specializzazione produttiva dell'export italiano. Si stima una crescita della classe media mondiale di circa 800 milioni di persone nei prossimi 15 anni.
- Accrescere la capacità di intercettare investimenti esteri; si punta ad ottenere 20 miliardi di dollari di flussi aggiuntivi

Iniziative di supporto alle PMI

- Potenziamento grandi eventi fieristici nazionali, per valorizzarne sia la funzione di vetrina del *Made in Italy*, sia l'efficacia nella finalizzazione di business.
- Piano di promozione in collaborazione con le principali catene distributive mondiali per sostenere l'ingresso dei prodotti italiani senza brand internazionale
- Comunicazione: Strategia d'attacco per i mercati prioritari con una campagna intensiva di sensibilizzazione e di advertising tramite i media tradizionali e quelli più innovativi (*social network* e *blog*)
- Segno distintivo unico dell'agroalimentare italiano e altri interventi in occasione di Expo 2015
- Piano di valorizzazione delle produzioni di eccellenza
- Attività promozionali ad ampio raggio, soprattutto in favore delle produzioni agricole ed agroalimentari, anche a tutela dei marchi e delle certificazioni di qualità ed origine.

³² Decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 26 febbraio 2015.

- Piano di comunicazione contro l'*Italian Sounding* in sinergia con i consorzi di tutela e le associazioni di produttori agroalimentari e vitivinicoli DOP ed IGP.
- *Roadshow* per contribuire – in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e le Camere di commercio – alla conoscenza degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione, anche predisponendo specifici percorsi formativi per stimolare le capacità d'internazionalizzazione delle PMI, con particolare attenzione a quelle che, potenzialmente idonee, non hanno ancora affrontato la competizione internazionale.
- Formazione e utilizzo di *Temporary Export Manager* per favorire l'acquisizione di competenze manageriali internazionali da parte delle PMI.
- Supporto all'e-commerce per favorire l'accesso alle piattaforme digitali e promuovere l'e-commerce quale nuovo canale di penetrazione commerciale.

Attrazione degli investimenti esteri ed assistenza agli investitori

- *Roadshow* specificamente mirati alla presentazione delle opportunità Paese, all'assistenza tecnica all'operatore estero e al suo radicamento sul territorio.
- Rafforzamento della struttura dedicata all'interno dell'ICE Agenzia con la creazione di: un sistema di *Customer Relationship Management* per gli investitori esteri; una piattaforma di condivisione delle informazioni sulle opportunità di investimento in Italia; un Database degli investitori internazionali; formazione del personale.
- Costituzione dei 'desk' investimenti e organizzazione del primo *Roadshow* globale '*Invest in Italy*' in raccordo con il MAECI, che tocchi le più importanti piazze finanziarie più importanti del mondo.

Interventi sulle strutture

È in corso una profonda riorganizzazione dell'ICE Agenzia - soprattutto per rafforzare l'orientamento all'utenza/PMI e il coordinamento dell'attività di attrazione degli investimenti - che ha già fatto registrare risultati in termini di maggiore efficienza e contenimento di costi.

Sul piano dei servizi finanziari, l'esigenza di poter disporre di una moderna *ExImBank* è avvertita da più parti ed è un tema attualmente all'esame del Parlamento.

Aree e Paesi focus

Nel triennio 2015 – 2017 le attività saranno concentrate nei seguenti Paesi focus, verso cui s'indirizzeranno prevalentemente le missioni istituzionali e imprenditoriali:

USA e Canada, con interventi destinati alle aree provinciali più dinamiche, in cui finora le azioni promozionali sono state meno estese e meno incisive, in considerazione delle potenzialità di allargamento delle nostre quote di mercato; che saranno Cina quale mercato con una crescita molto dinamica, Giappone paese con il quale l'Italia ha da molti anni solide relazioni economiche; i Paesi del Golfo in quanto economie che hanno subito minori contraccolpi della crisi economica mondiale; i Paesi dell' Africa sub sahariana: Congo, Etiopia, Mozambico, Angola e dell'Asia centrale: Azerbaijan, Kazakistan per il loro valore strategico e per gli interessanti progetti infrastrutturali varati dai rispettivi Governi; Paesi dell'Alleanza del Pacifico: Messico, Colombia, Perù e Cile dove si svolgeranno le prossime missioni istituzionali; Cuba, per le recenti aperture ai commerci internazionali; il sud est asiatico: Vietnam, Malesia e Indonesia, in vista della costante espansione dei loro mercati.

Scheda n. 42 *Smart & Start*

Il Decreto Ministeriale del 6 marzo 2013 ha previsto un nuovo regime di aiuto finalizzato a promuovere la nascita di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e del cratere aquilano. Con D.M. del 24 settembre 2014 è stata disposta una nuova versione dell'incentivo, che mira ad ampliare la platea dei beneficiari estendendo a tutto il territorio nazionale la possibilità di presentare le domande.

La misura è destinata alle *start up* innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese. Il programma *Smart&Start* è gestito da Invitalia.

Per la nuova misura sono stati stanziati inizialmente 70 milioni destinati al finanziamento degli interventi in favore delle piccole imprese innovative e attribuiti alla sezione apposita del Fondo crescita sostenibile. E' previsto un finanziamento a tasso zero da restituire in 10 anni, che inizialmente poteva arrivare fino al 70 per cento dell'investimento complessivo (percentuale elevata all'80 per cento qualora si trattasse di *start up* costituite esclusivamente da donne o da giovani). In poco più di un anno sono state presentate 1.171 richieste di finanziamento con 2.767 neoimprenditori coinvolti e un investimento medio attivato di circa 185 mila euro.

I programmi di investimento delle imprese sono relativi al campo dell'economia digitale per il 68 per cento, alle innovazioni di prodotto e di processo per il 16 per cento, alla valorizzazione della ricerca per il 16 per cento. In totale, 63,5 milioni sono stati deliberati con riferimento a 368 domande, delle quali il 6 per cento (21) è relativo a *start up* innovative. Oltre la metà delle domande è attribuibile a imprenditori giovani.

Gli ambiti produttivi prevalenti riguardano il *cloud computing* (21,5 per cento delle domande), l'e-commerce (15,8 per cento), l'energia e l'ambiente (9,2 per cento).

Da lunedì 16 febbraio sono entrati in vigore i nuovi finanziamenti a tasso zero fino all'80 per cento. Il restante 20 per cento a fondo perduto in alcune aree. Per tali nuove norme il Ministero dello Sviluppo economico (Mise) ha messo a disposizione 250 milioni. Il valore del sostegno copre, attraverso un finanziamento a tasso zero, fino all'80 per cento i progetti dal valore compreso tra 100.000 e 1.500.000, presentabili sia da soggetti che ancora non hanno avviato attività d'impresa, che da imprese innovative con meno di 48 mesi di vita. Il 20 per cento del finanziamento può diventare un fondo perduto in presenza di programmi realizzati in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel Territorio del cratere aquilano.

È introdotta una corsia preferenziale per le domande che vedono l'intervento di un investitore qualificato per almeno il 30 per cento del valore del progetto.

La richiesta dei finanziamenti è del tutto *'paperless'*, attraverso il portale di Invitalia (www.smartstart.invitalia.it), e prevede tempi rapidissimi per la valutazione.

Scheda n. 43 Fondo per la Crescita sostenibile

Il Fondo per la crescita sostenibile³³ è destinato al finanziamento di programmi di impatto significativo sulla competitività del sistema produttivo a livello nazionale.

Le misure attivabili a valere sul Fondo rispondono a tre finalità strategiche:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per la competitività, anche attraverso il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese;
- il rafforzamento della struttura produttiva con il rilancio di aree che versano in situazione di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- la promozione della presenza internazionale e l'attrazione di investimenti dall'estero.

Le singole misure a valere sul Fondo sono attivate attraverso bandi o direttive del Ministro dello sviluppo economico, che possono prevedere agevolazioni in forma rotativa (essenzialmente il finanziamento agevolato), ovvero in forma di contributi alla spesa o interventi di garanzia, anche in forma combinata.

³³ Decreto Ministeriale del MISE dell'8 marzo 2013.

Nell'ambito della finalità di ricerca e sviluppo è stata attivata una prima misura, con una dotazione di risorse pari a 300 milioni di euro. Tale intervento, rivolto principalmente alla competitività delle piccole e medie imprese, è stato destinato alla promozione di progetti di ricerca e sviluppo nei settori tecnologici individuati nel programma quadro europeo Horizon 2020.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato per una percentuale del totale spese ammissibili pari al 70 per cento per le imprese di piccola dimensione, al 60 per cento per le imprese medie, al 50 per cento per le imprese grandi.

I costi ammissibili possono riguardare il personale dipendente o per servizi di consulenza utilizzati per l'attività del progetto di ricerca e sviluppo, i nuovi strumenti e le attrezzature nonché le spese generali derivanti dal progetto di ricerca; inoltre, ai fini dell'ammissibilità alle agevolazioni, è previsto un tetto alle spese pari a 3 milioni.

L'intervento ha avuto un grande riscontro da parte delle imprese. Le risorse sono state, infatti, esaurite nelle prime due giornate di apertura con 271 domande, a fronte di un ammontare complessivo di spesa in ricerca e sviluppo programmata per circa 525 milioni.

Ulteriori 400 milioni sono stati stanziati per due nuovi interventi di prossima attivazione nell'ambito della prima finalità del Fondo, destinati ad un target di imprese di maggiori dimensioni. Le due misure prevedono agevolazioni nella forma del finanziamento agevolato associato a un contributo diretto alla spesa, modulato per dimensione d'impresa, da concedere a fronte di progetti con spese ammissibili di importo non inferiore a 5 milioni e non superiori a 40 milioni.

Le suddette risorse sono state così ripartite:

- 150 milioni per il bando ICT- Agenda digitale³⁴, relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione, coerenti con le finalità dell'Agenda digitale italiana e alcuni settori applicativi (quali mobilità, trasporti, energia, ambiente, modernizzazione PA, ecc.);
- 250 milioni per il bando Industria sostenibile³⁵, relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti fondamentali (quali micro- nanoelettronica, sistemi avanzati di produzione, fotonica, biotecnologia industriale, ecc.) e alcuni settori di specifica rilevanza (quali aerospazio, costruzioni ecosostenibili, tecnologie energetiche).

Per i progetti già finanziati, il 31 per cento delle domande riguarda le imprese di dimensione piccola, il 37 per cento le medie, il 32 per cento le grandi.

In rapporto al territorio, alle Regioni settentrionali afferiscono il 59 per cento delle domande e quasi il 62 per cento degli investimenti; al Centro sono attribuibili il 25 per cento delle domande e il 23 per cento degli investimenti; al Mezzogiorno il 16 per cento delle domande e il 15 per cento degli investimenti.

Scheda n. 44 Fondo Strategico Italiano

Il Fondo Strategico Italiano Spa (FSI) è una *holding* di partecipazioni. L'azionista di controllo è la CDP (80 per cento), azionista di minoranza è la Banca d'Italia (20 per cento). FSI dispone di un capitale sottoscritto e versato pari a 4,4 miliardi. L'obiettivo è raccogliere fino a 7 miliardi.

FSI ha sottoscritto una joint venture paritetica per un valore massimo di 2 miliardi con Qatar Holding per investimenti in settori del 'Made in Italy' (Marchi, Arredo & Design, Alimentare e Turismo), a cui entrambi i soci contribuiscono ciascuno fino a 1 miliardo.

³⁴ DM 15.10.2014 GU 282 del 4.12.2014.

³⁵ DM 15.10.2014 pubblicato su GU 283 del 5.12.2014.

FSI è un operatore istituzionale che acquisisce quote prevalentemente di minoranza in imprese di rilevante interesse nazionale in situazione di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale e che abbiano adeguate prospettive di redditività e di sviluppo. FSI investe in imprese con l'obiettivo di creare valore per i suoi azionisti mediante la crescita dimensionale, il miglioramento dell'efficienza operativa, l'aggregazione ed il rafforzamento della posizione competitiva sui mercati nazionali e internazionali delle imprese oggetto di investimento.

Il Fondo sta lavorando per la creazione di un polo del turismo e per il consolidamento del settore dei servizi pubblici. In base a un decreto MEF di luglio 2014, infatti, l'attività del Fondo è stata estesa anche a società operanti nei settori turistico-alberghiero, dell'agroalimentare e della distribuzione, della gestione dei beni culturali e artistici. Si tratta di settori di particolare rilievo per l'economia italiana e, che, come i servizi pubblici, sono caratterizzati da estrema frammentazione e ridotte dimensioni aziendali, e quindi potranno beneficiare di un nuovo strumento in grado di promuovere processi di aggregazione e sviluppo.

Il Fondo potrà investire anche in società che, seppur non costituite in Italia, oltre ad operare nei suddetti settori, controllano società presenti sul territorio nazionale in possesso di particolari requisiti di fatturato (almeno 50 milioni) e di dipendenti (in numero non inferiore a 250). In questo modo, peraltro, sarà ancora più agevole attrarre capitali stranieri e promuovere processi di internazionalizzazione.

Resta, poi, confermata la possibilità per il Fondo di acquisire partecipazioni in società, che, pur non operando nei settori indicati, presentino un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni e un numero medio di dipendenti nell'ultimo esercizio non inferiore a 250, con un margine di ribasso del 20 per cento qualora l'attività della società risulti comunque rilevante in termini di indotto e di presenza di stabilimenti produttivi.

Scheda n. 45

Fondo Italiano di Investimento

Nato nel 2010, il Fondo Italiano d'Investimento (FII) SGR è la società di gestione del primo fondo di *private equity* costituito su iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in collaborazione con ABI, Cassa Depositi e Prestiti, Confindustria, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena e Unicredit. FII gestisce, oggi, tre fondi mobiliari chiusi: il Fondo Italiano di Investimento, il Fondo di Fondi di *Private Debt* e il Fondo di Fondi di Venture Capital, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 1,5 miliardi.

Il Fondo Italiano di Investimento, con una dimensione pari a 1,2 miliardi, opera sia attraverso acquisizioni di quote di minoranza a sostegno dello sviluppo di imprese italiane aventi fatturato superiore a 10 milioni, sia investendo, in qualità di fondo di fondi, in altri veicoli di *private equity* aventi caratteristiche coerenti con gli obiettivi del Fondo stesso. Nell'ambito di tale attività, ad oggi stati deliberati 37 investimenti diretti, effettuati 4 disinvestimenti e 21 interventi come fondo di fondi per un impegno totale sottoscritto in questi fondi di 425 milioni. Nel complesso, sono oltre 120 le aziende complessivamente coinvolte direttamente o indirettamente nell'attività di FII, per un fatturato complessivo pari a circa 4,5 miliardi e oltre 26.000 dipendenti.

Un accordo siglato a novembre 2014 tra il FII e il FEI prevede la stretta collaborazione tra le due istituzioni per co-investire un ammontare complessivo di 500 - 600 milioni in fondi di *private equity* e di *private debt* (tra cui quelli che investono nei cosiddetti mini bond) dedicati alle piccole e medie imprese italiane nonché in fondi di venture capital dedicati a investimenti in *start up* e imprese innovative sia nella fase *seed* che nei round successivi di finanziamento. Inoltre, al fine di dare impulso anche all'attività di investimento in imprese di nuova costituzione, FII e FEI collaboreranno per la creazione di un fondo dedicato al *seed capital* della dimensione di circa 30 milioni, che co-investirà sistematicamente al fianco di *'business angel'* selezionati congiuntamente da FII e FEI, sulla scorta del modello già utilizzato da FEI nel mercato europeo.

A maggio 2014, la CDP ha sottoscritto un impegno di investimento massimo di 350 milioni in due fondi promossi e gestiti dal Fondo Italiano d'Investimento. Si tratta del 'Fondo *mini bond*', nel quale CDP impegnerà fino a 250 milioni, finalizzato a favorire l'avvio, attraverso un processo selettivo, dei cosiddetti fondi *mini bond* e perseguire l'effetto leva di moltiplicazione delle risorse impiegate a supporto delle piccole e medie imprese italiane. Nel 'Fondo *venture capital*', invece, saranno impegnati fino a 100 milioni con l'obiettivo di contribuire attivamente alla nascita e allo sviluppo delle *start up* innovative in Italia. Grazie all'apporto di CDP, il Fondo Italiano d'Investimento sarà, dunque, in grado di lanciare il più importante fondo di fondi di *venture capital* italiano per un ammontare fino a 200 milioni

Scheda n. 46 **Patent Box**

La Legge di Stabilità 2015³⁶ ha introdotto un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa funzionalmente equivalenti ai brevetti, nonché da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (c.d. *patent box*). Il regime opzionale è valido per cinque esercizi sociali, rinnovabile. Possono accedervi tutti i titolari di reddito di impresa, ed anche società ed enti di ogni tipo, compresi i trust con o senza personalità giuridica a condizione di esser residenti in Paesi con i quali è in vigore un accordo per evitare la doppia imposizione e con i quali lo scambio di informazioni sia effettivo. L'agevolazione consiste nella esclusione dal reddito complessivo del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzo dei beni immateriali. In tal senso dispone che il regime opzionale è possibile sia per i redditi derivanti alla concessione in uso a terzi dei beni, sia nell'ipotesi di utilizzo diretto. Si prevede l'esclusione dalla formazione del reddito delle plusvalenze derivanti dalla cessione dei beni immateriali indicati; per esse l'esclusione dalla formazione del reddito si ottiene a condizione che, entro la fine del secondo periodo di imposta successivo alla cessione, almeno il 90 per cento del corrispettivo sia reinvestito nella manutenzione e sviluppo di altri beni immateriali agevolabili. Si prevede che l'opzione per il regime di tassazione agevolata sia consentita a condizione che i soggetti che esercitano l'opzione svolgano le attività di ricerca e sviluppo anche mediante contratti di ricerca stipulati con Università o enti di ricerca e organismi equiparati, finalizzati alla produzione di beni immateriali oggetto del beneficio fiscale in argomento. La quota di reddito agevolabile è determinata sulla base del rapporto tra i costi di attività di ricerca e sviluppo sostenuti per la gestione del bene immateriale ed i costi complessivi sostenuti per produrre tale bene. L'opzione è valida anche per la determinazione del valore della produzione netta ai fini IRAP. Il nuovo regime opzionale si applica a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014. Per il primo periodo di imposta il beneficio è pari al 30 per cento, mentre per il secondo periodo di imposta è pari al 40 per cento, per poi attestarsi sul 50 per cento per i periodi successivi.

Scheda n. 47 **La Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese**

Secondo la Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), nonostante il contesto di mercato difficile, tali imprese, se adeguatamente supportate da strumenti di *policy*, sia con riferimento a quelle avviate negli ultimi anni (politiche industriali, politiche fiscali e creditizie, oltre naturalmente agli interventi contenuti nella riforma del mercato del lavoro), sia in relazione a quelle che si stanno mettendo in campo, sono in grado di generare un impatto positivo sulla crescita del Paese.

I risultati evidenziano infatti:

³⁶ Legge di Stabilità 2015, art. 1 commi 37 - 45.

- Oltre 190.000 MPMI si internazionalizzano (le stime per il 2016 ne indicano circa 211.000), che affrontano la crisi con una strategia più aggressiva e non difensiva.
- Più di 13.000 imprese estere sono localizzate in Italia, di cui 12.500 (il 94 per cento del totale) sono MPMI che vedono il nostro Paese come una opportunità, alimentando e sostenendo le nostre filiere produttive.
- Tra le 3.500 medie imprese che hanno livelli di produttività superiori alle analoghe presenti nei principali paesi europei (Germania, Regno Unito, Spagna), ve ne sono 2.050, un gruppo definito il 'Quarto capitalismo', che eccellono nelle loro nicchie di mercato e riescono a competere ai livelli più alti sul fronte internazionale e sono considerate il vero motore dello sviluppo italiano.
- Circa 9.700 imprese sono costituite in rete attraverso i quasi 2.000 contratti al 31 dicembre 2014 (più di 10.000 imprese stimate nel 2015) e vedono nell'aggregazione il superamento dei limiti dimensionali.
- Le imprese che hanno trovato alternative finanziarie al capitale di debito di origine bancaria sono 57 imprese quotate su AIM di Borsa italiana di cui 22 IPO nel 2014; 92 operazioni di Mini-bond e più di 200 operazioni di Venture Capital nel 2014.

La Relazione individua alcune linee prioritarie di intervento che possono essere in grado di rafforzare ulteriormente il percorso già avviato dal Governo per migliorare il contesto in cui le imprese operano e per fornire loro il sostegno necessario ad accrescerne la competitività.

Dal documento trova conferma come la domanda estera sia stata l'unica componente della domanda aggregata a registrare in questi ultimi anni dei valori positivi e a sostenere il PIL. La presenza sui mercati esteri si è rivelata dunque una strategia. In questo scenario, appaiono quattro le aree prioritarie su cui è necessario continuare a puntare in maniera incisiva: l'aggregazione di impresa; l'innovazione e tecnologia; l'internazionalizzazione e la finanza per le MPMI.

Tra le diverse forme di aggregazioni tra impresa, il contratto di rete è la modalità che consente di sopperire ai 'limiti' legati alle ridotte dimensioni con la massima flessibilità.

Sul fronte dell'innovazione e delle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale, la Relazione elenca un serie di interventi già messi in campo per riattivare il ciclo degli investimenti privati, orientandoli verso l'innovazione, quale leva fondamentale per la competitività (*Start up* e PMI innovative; credito di imposta per investimenti in R&S; *Patent box* per l'esenzione parziale dei redditi da sfruttamento di proprietà intellettuali; interventi del Fondo per la crescita sostenibile; credito di imposta per investimenti nel digitale nelle aree gravate dal *digital divide*).

In tema di internazionalizzazione, lo sforzo da perseguire deve essere quello mirato ad ampliare il numero delle imprese esportatrici, potenziarne i canali di presenza mercati esteri, accrescerne le necessarie competenze manageriali, nonché migliorare la nostra capacità di attrazione degli investimenti esteri (obiettivi prioritari del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* per cui il Governo ha recentemente stanziato significative risorse).

Infine, va contrastata più efficacemente la crisi di liquidità che negli ultimi anni ha colpito in misura maggiore le micro e piccole imprese (la quota di piccole imprese che dichiara di non ottenere il finanziamento richiesto è circa il doppio rispetto a quella delle imprese grandi: 18,1 per cento a fronte di 9,3 per cento).

A questi elementi si aggiungono, infine, due ulteriori priorità su cui la Relazione consiglia di porre particolare attenzione: le opportunità legate all'economia digitale e al canale e-commerce, come pure lo sviluppo professionale e della managerialità.

La percentuale di piccole imprese digitalizzate che intrattengono relazioni con l'estero è quattro volte superiore a quella delle aziende non digitalizzate; inoltre le MPMI attive su internet sono più produttive ed assumono più persone di quelle non attive sul web.

Eppure, la diffusione dell'acquisto di beni e servizi in rete si aggira intorno al 20 per cento in

Italia (a fronte del 47 per cento medio dell'UE), mentre solo il 5 per cento delle nostre MPMI non finanziarie vende in rete (a fronte del 14 per cento europeo).

Infine, la disponibilità di figure manageriali adeguate anche nelle MPMI è un elemento strutturale fondamentale per consentire loro di agganciare la ripresa e per conseguire quegli elevati standard qualitativi imposti dalla competizione globale. Per questo il Garante sottolinea l'urgenza di riallineare la formazione tecnico-professionale con le esigenze reali del tessuto produttivo italiano.

Mercato del lavoro

Scheda n. 48

Il progetto di riforma del Jobs Act

La delega prevede che il Governo definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (entro giugno 2015) i decreti legislativi per gli argomenti oggetto di delega, secondo i principi e criteri dettati dalla legge approvata in Parlamento. In particolare viene previsto che i decreti legislativi siano adottati dal Consiglio dei Ministri. Quindi sono trasmessi alle Commissioni di Camera e Senato competenti per materia e profili finanziari, che si devono esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di pareri.

Tutte le deleghe devono essere attuate ad invarianza di spesa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A tal fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi richiesti dalla presente delega, le amministrazioni competenti devono provvedere attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle diverse amministrazioni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo evidenziatesi.

In materia di ammortizzatori sociali il Governo è delegato a predisporre una nuova disciplina in caso di disoccupazione involontaria che miri a introdurre tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. *Si veda scheda n.50*. Inoltre, il Governo intende razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e favorire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro. Il Governo è incaricato di rivedere i criteri di concessione e utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale; semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione; prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro; rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici; prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo. La delega prevede il disegno di un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

In materia di servizi per il lavoro e politiche attive, il Governo è impegnato sulla razionalizzazione degli incentivi all'occupazione e degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità. E' previsto il potenziamento del sistema che presidia l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, attraverso la costituzione dell'Agenzia nazionale per il lavoro, per la gestione integrata di politiche attive e passive del lavoro, che operi in raccordo con l'INPS e gli enti che a livello centrale e territoriale esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Verrà massimizzato l'utilizzo dei sistemi informativi del mercato del lavoro e la valorizzazione delle sinergie tra i servizi pubblici e privati, il terzo settore e gli istituti di istruzione secondaria, professionale e universitaria. Sarà

introdotto il principio della condizionalità dell'erogazione di misure di sostegno al reddito all'effettiva attivazione dei soggetti che cercano lavoro.

Sul fronte dei rapporti di lavoro, la delega mira alla produzione di un testo organico di ricognizione, il riordino e la razionalizzazione della disciplina sostanziale dei diversi tipi di rapporti di lavoro. *Si veda scheda n. 51.*

Tra gli obiettivi del Governo vi è anche la riduzione e la semplificazione degli oneri di gestione del rapporto di lavoro al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese. La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti mira a: i) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo; ii) semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi; iii) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti; iv) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; v) rivedere il regime delle sanzioni; vi) revisionare gli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

La legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro, ovvero l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro che integri in un'unica struttura i servizi ispettivi del Ministero del lavoro dell'INPS e dell'INAIL ed operi in coordinamento con le ASL e l'ARPA.

Il contratto a tempo indeterminato viene promosso come forma comune di contratto di lavoro, con riduzione degli oneri diretti ed indiretti e l'introduzione, per le nuove assunzioni, di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, mantenendo la reintegrazione nel posto di lavoro per i licenziamenti discriminatori e nulli e per specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare ingiustificato ed escludendola per i licenziamenti economici, per i quali si prevede un indennizzo economico certo, parametrato all'anzianità di servizio del lavoratore. Si prevede la revisione della disciplina delle mansioni, consentendo modifiche dell'inquadramento del lavoratore per garantirne il proficuo impiego nel caso di oggettivo mutamento delle esigenze aziendali; la revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, garantendo la dignità e la riservatezza del lavoratore. *Si veda scheda n. 49.*

La legge di delega contiene anche la sperimentazione del compenso orario minimo garantito nei rapporti di lavoro subordinato e, fino al loro superamento, anche per i rapporti di collaborazione. Si prevede inoltre, l'estensione dell'ambito di utilizzabilità delle prestazioni di lavoro accessorio.

In materia di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro il Governo è incaricato di introdurre una graduale estensione dell'indennità di maternità a tutte le lavoratrici, a prescindere dall'effettivo versamento della contribuzione. Sono previste delle agevolazioni fiscali per favorire l'occupazione delle lavoratrici in condizioni economiche difficili e con figli non autosufficienti. Verranno predisposti accordi collettivi di flessibilizzazione dell'orario di lavoro volti a favorire le esigenze di cura dei figli minori e delle persone non autosufficienti, nonché la possibilità dei lavoratori di cedere parte delle ferie e dei riposi ai colleghi per assistere i figli in gravi condizioni di salute. E' prevista la valorizzazione dei servizi per l'infanzia forniti dalle aziende, i fondi o gli enti bilaterali. Infine, sono previsti congedi per le donne inserite in percorsi di protezione contro la violenza di genere. *Si veda scheda n. 52.*

Scheda n. 49

Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs n. 23/2015)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L. n. 183 del 2014.

Il nuovo contratto a tempo indeterminato viene disegnato in modo tale da legare l'indennità in caso di licenziamento alla durata del rapporto di lavoro con un costo certo per l'azienda perché fissato dalla legge. La nuova disciplina esplicita le indennità nei vari casi di licenziamento impugnato davanti ad un giudice. Inoltre, essa prevede la possibilità di una procedura di conciliazione extragiudiziaria.

Applicazione. Il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato si applica a tutti coloro che vengono assunti a decorrere dall'entrata in vigore del decreto nella qualifica di impiegati, operai o quadri (non quindi ai dirigenti). La disciplina sul licenziamento dei lavoratori si applica anche a coloro i quali lavorano in un'impresa che, tramite le nuove assunzioni, integri il requisito occupazionale dei 15 addetti. La norma mira, infatti, ad incentivare la crescita dimensionale delle imprese sotto i 15 dipendenti. La disciplina è valida per il solo settore privato.

Licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace. In caso di licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace (ossia intimato in forma orale), il giudice può ordinare il reintegro del lavoratore. Il datore deve risarcire il lavoratore per il licenziamento nullo o inefficace fino al momento dell'effettivo reintegro, in modo proporzionale all'ultima retribuzione e non inferiore a 5 mensilità incluse i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali. Il regime sanzionatorio si applica anche ai licenziamenti collettivi senza l'osservanza della forma scritta.

In alternativa al reintegro sul posto di lavoro, il lavoratore può chiedere un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale. Tale richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale.

Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa. Nel caso in cui il licenziamento sia avvenuto senza gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. Per le piccole imprese l'ammontare dell'indennità è dimezzato e comunque non può superare 6 mensilità.

Il giudice può annullare il licenziamento per giustificato motivo nel caso in cui in giudizio venga dimostrato l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore o viene accertata l'inconsistenza del motivo di inidoneità fisica o psichica del lavoratore. In tal caso, il giudice condanna il datore di lavoro al reintegro del lavoratore e al pagamento di un'indennità risarcitoria comunque non superiore a 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Tale previsione non si applica alle piccole imprese con meno di 15 addetti.

Licenziamento con vizi formali e procedurali. Nei casi di licenziamento viziato nella forma o nel procedimento, per la violazione del requisito di motivazione o della procedura, il giudice dichiara estinto il rapporto e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 12 mensilità e non inferiore a 2.

Licenziamenti collettivi. Per i licenziamenti collettivi il decreto stabilisce che, in caso di violazione delle procedure (art. 4, comma 12, L. n. 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1), si applica sempre il regime dell'indennizzo monetario che vale per gli individuali (da un minimo di 4 ad un massimo di 24 mensilità). In caso di licenziamento collettivo

intimato senza l'osservanza della forma scritta la sanzione resta quella della reintegrazione, così come previsto per i licenziamenti individuali.

Piccole imprese. Per le piccole imprese il reintegro resta solo per i casi di licenziamenti discriminatori, nulli o intimati in forma orale. Negli altri casi di licenziamenti ingiustificati è prevista un'indennità crescente di una mensilità per anno di servizio con un minimo di 2 e un massimo di 6 mensilità. Quindi, in caso di licenziamento disciplinare illegittimo non si applica il reintegro e vi è il dimezzamento delle indennità dovute dal datore di lavoro.

Sindacati e partiti politici. La nuova disciplina si applica anche ai sindacati ed ai partiti politici.

Conciliazione. Al fine di evitare il procedimento giudiziario, il datore di lavoro può offrire al lavoratore pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 18 mensilità e non inferiore a 2. L'accettazione dell'indennità comporta l'estinzione del rapporto di lavoro e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento. Per le imprese sotto i 15 dipendenti, le indennità sono dimezzate.

Scheda n. 50

Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D. Lgs n. 22/2015)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della L. n. 183 del 2014.

Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl). La nuova disciplina vale per gli eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere dal 1° maggio 2015. I destinatari della nuova indennità sono i lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro, con esclusione dei lavoratori a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli.

La NASpl è riconosciuta ai lavoratori che presentino congiuntamente i seguenti requisiti: i) siano in stato di disoccupazione; ii) possano far valere, nei quattro anni precedenti, almeno 13 settimane di contribuzione; possano far valere 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La NASpl è riconosciuta, inoltre, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato a seguito di dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale. La NASpl sostituisce le prestazioni di ASpl e miniASpl, previste dalla normativa vigente.

La NASpl è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia inferiore all'importo di 1.195 euro (valore per il 2015 e annualmente rivalutabile), l'indennità è pari al 75 per cento della retribuzione. In caso sia superiore, l'indennità è incrementata del 25 per cento della differenza tra il reddito medio mensile e i 1.195 euro di soglia. L'ammontare dell'indennità non può comunque eccedere l'importo massimo mensile di 1.300 euro (rivalutato ogni anno). L'indennità è ridotta progressivamente nella misura del 3 per cento al mese dal primo giorno del quarto mese di fruizione. La durata della prestazione è pari al numero di settimane corrispondente alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 2017 la durata della prestazione è limitata a un massimo di 78 settimane.

La domanda per accedere alla NASpl debba essere presentata all'INPS in via telematica entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro; la NASpl spetta a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro o, qualora la domanda sia presentata successivamente a tale data, dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda.

L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale. Ulteriori misure volte a condizionare la fruizione dell'indennità alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo saranno descritte dal decreto legislativo attuativo del Jobs Act in materia di politiche attive sul lavoro.

Il lavoratore ha la possibilità di richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, della NASpi al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo o in forma di impresa individuale o di associarsi in cooperative.

Viene disciplinata la compatibilità e la cumulabilità della NASpi con un rapporto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Il lavoratore il quale instauri mentre sta beneficiando della NASpi, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (ossia 8.000 euro) decade dalla prestazione. Nel caso in cui la durata del rapporto di lavoro sia inferiore a 6 mesi la prestazione è sospesa d'ufficio per tutta la durata del rapporto di lavoro. Nel caso in cui il lavoratore instauri, mentre sta beneficiando della NASpi, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale inferiore a 8.000 euro, egli ha diritto al mantenimento della prestazione in misura ridotta (riduzione pari all'80 per cento del reddito previsto), a condizione che comunichi entro un mese all'INPS l'inizio dell'attività e il reddito annuo previsto e che il datore di lavoro sia diverso da quello per il quale il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla NASpi). Il diritto al mantenimento della prestazione, sebbene in misura ridotta, vale anche per il lavoratore titolare di più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale che cessi da uno di essi, a condizione che il reddito residuo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Nel caso in cui il lavoratore intraprenda, mentre sta beneficiando della NASpi, un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale da cui derivi un reddito annuale inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione (i.e. 4.800 euro), l'indennità è ridotta di un importo pari all'80 per cento del reddito previsto. Per il periodo di fruizione dell'indennità sono riconosciuti contributi figurativi nel limite di 1,4 volte la misura massima mensile per l'anno in corso della NASpi.

Le cause di decadenza dalla NASpi, sono: i) perdita dello stato di disoccupazione; ii) inizio di un'attività lavorativa subordinata, autonoma o di impresa individuale, senza provvedere alle comunicazioni richieste; iii) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; iv) acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità (salvo il diritto del lavoratore di optare per la NASpi); v) violazione delle regole di condizionalità legate alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale.

Assegno di disoccupazione (Asdi). Viene introdotto, in via sperimentale per il 2015, l'assegno di disoccupazione destinato ai soggetti che abbiano fruito della NASpi per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015 i quali, privi di occupazione, si trovino in una condizione economica di bisogno. Tali lavoratori sono così individuati: i) appartenenti a gruppi familiari in cui sono presenti minori; o ii) avere un'età prossima al raggiungimento dei requisiti di accesso al trattamento pensionistico). L'assegno è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi e il suo importo è pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpi percepita e, comunque, non superiore all'assegno sociale, incrementato per gli eventuali carichi familiari. L'assegno è in ogni caso erogato entro il limite delle risorse assegnate al fondo appositamente istituito nello stato di previsione del MLPS pari a 400 milioni (200 milioni per il 2015 e 200 milioni per il 2016).

Disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll). Viene introdotta una nuova indennità di disoccupazione per i titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In via sperimentale per il 2015 e per gli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi durante il 2015, l'INPS riconosce ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS, la nuova indennità di disoccupazione mensile (Dis-Coll). Il beneficio presuppone tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio

dell'anno precedente l'evento di disoccupazione alla data del predetto evento. Come per la NASpi, l'importo è pari al 75 per cento del reddito medio mensile non può comunque superare 1.300 euro. L'indennità diminuisce del 3 per cento a partire dal quarto mese di erogazione. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche questa indennità è condizionata alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorati e di riqualificazione professionale. Per i periodi di fruizione dell'indennità non sono riconosciuti i contributi figurativi.

Contratto di ricollocazione. La disposizione prevede il rifinanziamento del Fondo per le politiche attive istituito dall'art.1, co.215, della L. n. 147/2013, con una dotazione di €18 milioni per l'anno 2015 e di €20 milioni per il 2016. Viene inoltre conferita l'ulteriore somma di €32 milioni proveniente dal gettito relativo al contributo di cui all'art.2, co.31, della L. n. 92/2012. Il Fondo è destinato a finanziare gli interventi a favore dei soggetti licenziati illegittimamente per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo, i quali hanno diritto a ricevere dal centro per l'impiego territorialmente competente un voucher, che rappresenta una dote individuale di ricollocazione. Presentando il voucher a un'agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata il lavoratore ha diritto a sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede: i) il diritto del lavoratore a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte dell'Agenzia per il Lavoro; ii) il diritto del lavoratore alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico; iii) il dovere del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'Agenzia nelle iniziative da essa predisposte. L'ammontare del voucher è proporzionato al profilo personale di occupabilità e l'Agenzia ha diritto a incassarlo soltanto a risultato occupazionale ottenuto.

Scheda n. 51

Testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo contenente il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni che è stato trasmesso alle commissioni parlamentari per il relativo parere.

Contratti di collaborazione a progetto (Co. Co. Pro.). A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto (quelli già in essere potranno proseguire fino alla loro scadenza). Comunque, a partire dal 1° gennaio 2016 ai rapporti di collaborazione personali con contenuto ripetitivo ed etero-organizzati dal datore di lavoro saranno applicate le norme del lavoro subordinato. Restano salve le collaborazioni regolamentate da accordi collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedono discipline specifiche relative al trattamento economico e normativo in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore e poche altri tipi di collaborazioni.

Contratto di somministrazione. Per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) si prevede un'estensione del campo di applicazione, eliminando le causali e fissando al contempo un limite percentuale all'utilizzo calcolato sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa che vi fa ricorso (10 per cento).

Contratto a chiamata. Viene confermata anche l'attuale modalità tecnologica, sms, di tracciabilità dell'attivazione del contratto.

Lavoro accessorio (voucher). Viene elevato il tetto dell'importo per il lavoratore fino a 7.000 euro, restando comunque nei limiti della no-tax area, ed introdotta la tracciabilità con tecnologia sms come per il lavoro a chiamata.

Apprendistato. Si punta a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

Part-time. Vengono definiti i limiti e le modalità con cui, in assenza di previsioni al proposito del contratto collettivo, il datore di lavoro può chiedere al lavoratore lo svolgimento di lavoro supplementare e le parti possono pattuire clausole elastiche (le clausole che consentono lo spostamento della collocazione dell'orario di lavoro) o flessibili (le clausole che consentono la variazione in aumento dell'orario di lavoro nel part-time verticale o misto). Viene inoltre prevista la possibilità, per il lavoratore, di richiedere il passaggio al part-time in caso di necessità di cura connesse a malattie gravi o in alternativa alla fruizione del congedo parentale.

Vengono superati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il job sharing. Viene confermata la disciplina del contratto a tempo determinato cui non sono apportate modifiche sostanziali.

Mansioni. In presenza di processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale l'impresa potrà, in via unilaterale, modificare le mansioni di un lavoratore fino ad un livello, senza modificare il suo trattamento economico (salvo trattamenti accessori legati alla specifica modalità di svolgimento del lavoro). La contrattazione collettiva, compresa quella aziendale, può individuare ulteriori ipotesi di modifica delle mansioni. E' prevista la possibilità di accordi individuali tra datore di lavoro e lavoratore (c.d. in sede protetta) che possano prevedere la modifica anche del livello di inquadramento e della retribuzione al fine di: i) mantenere l'occupazione; ii) acquisire una diversa professionalità o iii) migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Scheda n. 52

Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a norma dell'articolo 1, commi 8 e 9 della L. n. 183 del 2014.

Il provvedimento interviene, prevalentemente, sul testo unico a tutela della maternità (n° 151 del 26 marzo 2001) e reca misure sperimentali per il solo anno 2015 volte a sostenere le cure parentali, a tutelare la maternità delle lavoratrici intervenendo, in alcuni casi, anche in settori che già erano stati oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e non ancora recepiti in norma.

Il decreto interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari come quelli di parto prematuro o di ricovero del neonato. Nel primo caso, infatti, i giorni di astensione obbligatoria non goduti prima del parto sono aggiunti al periodo di congedo di maternità *post partum* anche quando la somma dei due periodi superi il limite complessivo dei 5 mesi. Nel secondo caso si prevede la possibilità di usufruire di una sospensione del congedo di maternità, a fronte di idonea certificazione medica che attesti il buono stato di salute della madre. Entrambe le soluzioni sono dirette a favorire il rapporto madre-figlio senza rinunciare alle tutele della salute della madre.

Il decreto prevede un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino a 12. Quello parzialmente retribuito (30 per cento) viene portato dai 3 anni di età del bambino a 6 anni; quello non retribuito dai 6 anni di vita del bambino ai 12 anni. Analoga previsione viene introdotta per i casi di adozione o di affidamento, per i quali la possibilità di fruire del congedo parentale inizia a decorrere dall'ingresso del minore in famiglia. In ogni caso, resta invariata la durata complessiva del congedo.

In materia di congedi di paternità, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e quindi non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto, la possibilità di usufruire del congedo da parte del padre nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti.

Sono inoltre state introdotte norme volte a tutelare la genitorialità in caso di adozioni e affidamenti prevedendo estensioni di tutele già previste per i genitori naturali.

La nuova disciplina sul telelavoro prevede benefici per i datori di lavoro privato che vi facciano ricorso per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti. In particolare, per il riconoscimento dei benefici si esclude dal computo dei limiti numerici previsti dalle leggi e dai contratti i telelavoratori che rientrino nella fattispecie individuata dal decreto.

La seconda norma introduce il congedo per le donne vittime di violenza di genere ed inserite in percorsi di protezione debitamente certificati e, quindi, si prevede la possibilità per queste lavoratrici dipendenti di imprese private di astenersi dal lavoro, per un massimo di tre mesi, per motivi legati a tali percorsi, garantendo l'intera retribuzione, la maturazione delle ferie e degli altri istituti connessi. Viene anche introdotto il diritto di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a richiesta della lavoratrice.

Le collaboratrici a progetto hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per analoghi motivi sempre per un massimo di tre mesi.

Il provvedimento prevede inoltre lo stanziamento di risorse per la promozione di azioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nella contrattazione aziendale.

Scheda n. 53

Il sostegno per l'inclusione attiva e l'attivazione dei beneficiari di forme sostegno del reddito

Il sostegno per l'inclusione attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che unisce il sostegno economico alla disponibilità delle famiglie beneficiarie a sottoscrivere un progetto personalizzato volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. L'obiettivo è fornire alla famiglia, accanto alle risorse per una vita dignitosa, strumenti per affrancarsi dalla condizione di povertà, rafforzando la ricerca attiva di lavoro, offrendo occasioni formative o altre politiche attive, migliorando la frequenza scolastica e le competenze genitoriali, in una logica di *empowerment* del nucleo familiare beneficiario e non di mera percezione passiva di un sussidio. Si tratta di un programma pilota, attualmente avviato nelle 12 più grandi città del paese, che nel corso del 2015 potrà trovare diffusione su tutto il Mezzogiorno e possibilmente prima della fine dell'anno, anche nel resto del paese. Nelle 12 città i beneficiari sono stati selezionati a seguito di una rigorosa procedura di controllo del possesso dei requisiti. Tra aprile e agosto sono stati avviati i pagamenti e nei bimestri successivi sono stati predisposti da parte dei servizi sociali dei comuni e sottoscritti dai beneficiari i progetti personalizzati di presa in carico. Il programma ha la durata di 12 mesi, pertanto, la valutazione d'impatto sarà possibile nella seconda metà del 2015. La prossima estensione riguarderà il Mezzogiorno sulla base delle risorse già stanziare nell'ambito del PAC (167 milioni). L'estensione avverrà con nuovi criteri volti a semplificare le procedure e i criteri in maniera da facilitare l'accesso alla misura, fermo restando il budget complessivo. Prima però di estendere territorialmente la sperimentazione si è inteso attendere la chiusura delle operazioni di selezione delle 12 città al fine di trarne i dovuti elementi di valutazione, nonché si è inteso attendere l'effettiva implementazione della riforma dell'ISEE, avvenuta a partire dal 1° gennaio.

Il D.L. n. 90/2014 ha introdotto una misura sperimentale per il coinvolgimento di soggetti beneficiari di strumenti di tutela del reddito nella ricerca di una nuova occupazione oppure in

attività a beneficio della comunità locale. Il provvedimento attuativo³⁷ della norma citata consente a chi beneficia di una misura di sostegno al reddito (cassa integrazione ordinaria e straordinaria, anche in deroga, indennità contratti di solidarietà, mobilità anche in deroga, Aspi e Mini-Aspi, altre prestazioni di natura assistenziale) di svolgere un'attività volontaria di utilità sociale in favore della propria comunità di appartenenza, nell'ambito di progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali. A gennaio 2015 il MLPS ha emanato un decreto ministeriale con il quale disciplina le modalità di attuazione della misura sperimentale.

Coloro che beneficiano di misure di sostegno al reddito possono rendersi disponibili, in forma volontaria, per realizzare attività di volontariato a fini di utilità sociale presso le proprie comunità di residenza. Tale attività deve essere collocata in appositi progetti di volontariato realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali.

Gli enti locali e le organizzazioni del terzo settore contribuiscono a rendere nota iniziativa e assicurano la verifica dei risultati attesi. Una volta acquisita la disponibilità del soggetto e verificato il possesso dei requisiti, l'organizzazione di terzo settore potrà richiedere all'INAIL l'attivazione della copertura assicurativa a valere sulle risorse dell'apposito Fondo nazionale istituito presso il MLPS.

Il MLPS, l'ANCI e il Forum del Terzo settore hanno sottoscritto un protocollo di intesa³⁸ per valorizzare sull'intero territorio nazionale la misura sperimentale introdotta dal Governo. In concreto, può accedere alla misura sperimentale chi beneficia di una delle seguenti prestazioni di sostegno al reddito: i) cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, anche in deroga alla vigente normativa; ii) integrazione salariale e contributo a seguito di stipula di contratti di solidarietà; iii) indennità di mobilità, anche in deroga alla vigente normativa, Aspi e mini-Aspi; iv) prestazioni, legate alla cessazione del rapporto di lavoro o alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, anche a carico dei Fondi di solidarietà; v) altre prestazioni di natura assistenziale finalizzate a rimuovere e superare condizioni di bisogno e di difficoltà della persona, erogate a livello nazionale e locale.

Scheda n. 54

Il bonus occupazione del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani

Il Governo intende continuare a dare impulso al programma per l'attuazione della Garanzia per i giovani, volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (c.d. Neet) in tutta Europa. L'obiettivo della Garanzia Giovani è garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

Il Piano Italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei Neet. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al conseguimento di una qualifica professionale; iii) orientamento; iv) apprendistato; v) tirocini; vi) servizio civile; vii) sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; viii) mobilità professionale e ix) bonus occupazionale. Queste misure sono realizzate attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Iniziativa Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione Europea e declinate in piani di attuazione regionale (PAR) della Garanzia Giovani.

³⁷ Art. 12 del D.L. n. 90/2014.

³⁸ Firmato il 28 gennaio 2015.

A inizio marzo 2015 il numero di giovani che si sono registrati al Programma è 441.480. Sono già circa 240mila i giovani contattati dai servizi per il lavoro e 210mila quelli che presentano i requisiti di accesso alle misure della Garanzia e, quindi, presi in carico dai servizi accreditati.

PON 'Iniziativa Occupazione Giovani' – Misura 'Bonus occupazionale'

Il Decreto Direttoriale n. 1709 di agosto 2014 disciplina l'attuazione della misura fissando anche le risorse finanziarie disponibili, a livello regionale e provinciale, entro cui l'incentivo può essere concesso e che, nell'insieme, sono pari a 188,8 milioni.

Le aziende ottengono un bonus se attivano: i) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario); ii) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi; iii) un contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione).

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto di gennaio 2015³⁹, il bonus è valido anche per i contratti di apprendistato professionalizzante. Non rientrano, altresì, nella misura i tirocini e il servizio civile. Il sistema di assegnazione dei bonus è diversificato in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione, delle caratteristiche del giovane (profiling) e delle differenze territoriali. In particolare, gli importi del bonus occupazionale ammontano a:

- 1.500 euro per giovani dalla profilazione alta o 2.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 6 mesi;
- 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o 4.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 12 mesi;
- da 1.500 euro a 6.000 euro, in funzione della classe di profilazione del giovane, per assunzioni a tempo indeterminato.

Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Puglia, Emilia Romagna hanno previsto che il bonus venga riconosciuto solo per contratti a tempo indeterminato. Mentre le Regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Campania non hanno attivato la misura.

Il bonus è cumulabile con gli altri incentivi alle assunzioni. Ai sensi del citato Decreto Direttoriale di gennaio, qualora si tratti di agevolazioni cosiddette 'selettive', ossia rivolte a specifiche categorie di lavoratori o di datori di lavoro, la cumulabilità tra i due benefici non potrà comunque superare il 50 per cento dei costi salariali.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) attua la misura 'Bonus Occupazione' in quanto intermediario del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani⁴⁰.

L'incentivo è riconosciuto per le assunzioni effettuate dal primo maggio 2014 e fino al 30 giugno 2017.

³⁹ Decreto Direttoriale del MLPS n. 11 del 23 gennaio 2015.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 123 comma 6 del Regolamento UE n. 1303/2013.

Istruzione e formazione

Scheda n. 55

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione

A marzo 2015 il Governo ha approvato il disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, c.d. 'La Buona Scuola'.

Il disegno di legge consente di realizzare pienamente l'autonomia scolastica, assegnando maggiori strumenti ai presidi per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Le scuole avranno un organico potenziato (garantito a partire dal prossimo anno scolastico attraverso un piano straordinario di assunzioni) per coprire tutte le cattedre vacanti, rispondere alle nuove esigenze didattiche, organizzative e progettuali, potenziare l'offerta formativa, fronteggiare la dispersione scolastica, rendere la scuola più inclusiva, eliminare le supplenze più dannose, anno dopo anno, per la continuità della didattica.

Le scuole, d'ora in poi, potranno indicare il loro fabbisogno di docenti e strumenti per attuare i Piani dell'offerta formativa. I Piani diventano triennali e saranno predisposti dai dirigenti scolastici, sentiti gli insegnanti, il Consiglio di istituto e le realtà territoriali.

Vengono affidati nuovi e maggiori poteri gestionali al dirigente dell'istituto scolastico. I presidi potranno scegliere la loro squadra individuando i nuovi docenti che ritengono più adatti per realizzare i Piani dell'offerta formativa all'interno di appositi albi territoriali costituiti dagli Uffici Scolastici Regionali. Negli albi confluiranno i docenti assunti nel primo anno attraverso il piano straordinario di assunzioni e poi tramite concorsi. Gli incarichi affidati saranno resi pubblici e trasparenti.

Il disegno di legge dà il via libera a un piano straordinario di assunzioni per il 2015/2016 per coprire le cattedre vacanti e creare l'organico dell'autonomia. Oltre 100.000 insegnanti saranno assunti a settembre 2015. Dopo tale data le assunzioni avverranno solo per concorso, ponendo fine al precariato strutturale di parte del corpo docente.

Il disegno di legge, attraverso l'aumento dell'organico dei docenti, prevede il potenziamento delle competenze linguistiche: in particolare l'italiano per gli studenti stranieri e le lingue straniere, in particolare l'inglese per tutti (anche con materie generaliste insegnate in lingua attraverso il metodo CLIL). Vengono potenziate poi: Arte, Musica, Diritto, Economia, Discipline motorie. Nel progetto de La Buona Scuola viene dato maggiore spazio all'educazione ai corretti stili di vita e allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (pensiero computazionale, utilizzo critico e consapevole dei social network e dei media, per le quali saranno predisposti appositi curricula innovativi). Alle superiori, il curriculum diventa flessibile: le scuole attiveranno materie opzionali per rispondere alle esigenze degli studenti, che potranno così personalizzare il loro percorso fin dagli ultimi anni di scuola.

Al fine di favorire l'alternanza scuola-lavoro, sono previste almeno 400 ore nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e 200 in quello dei licei da svolgere sia in azienda, che in enti pubblici. A disposizione un fondo, a regime, di 100 milioni all'anno a partire dal 2016. Tali fondi consentiranno di semplificare il rapporto tra scuole e imprese rendendo possibile a tutti gli studenti, e a un numero crescente di aziende, di intraprendere percorsi di alternanza tramite tirocini formativi o apprendistato. La semplificazione del rapporto avverrà attraverso alleggerimenti burocratici e attraverso la presa in carico da parte delle scuole di adempimenti prima richiesti alle imprese (come i corsi obbligatori per la salute e sicurezza).

Circa 90 milioni nel 2015, più 30 a regime per gli anni seguenti, vengono stanziati su due importanti iniziative: il Piano Nazionale per la Scuola Digitale, volto a sistematizzare, in coerenza col Piano Banda Ultralarga e al PON Istruzione, gli interventi per la digitalizzazione e per l'innovazione didattica; la creazione di laboratori territoriali per l'occupabilità, aperti anche di pomeriggio, per orientare i giovani al lavoro e da utilizzare come strumento di contrasto alla dispersione. Tali laboratori saranno costituiti a beneficio di scuole e reti di scuole premiando la collaborazione con università, enti locali, enti di ricerca, imprese, enti di formazione, in modo da rispondere appieno alle vocazioni di ciascun territorio.

Il disegno di legge interviene anche sulla dimensione delle classi. I presidi hanno il potere di derogare alle regole attuali: utilizzando l'organico in modo flessibile potranno evitare la formazione di classi troppo numerose.

Al fine di incentivare la formazione continua dei docenti, viene introdotta un voucher di 500 euro da utilizzare per l'aggiornamento professionale attraverso l'acquisto di libri, testi, strumenti digitali, iscrizione a corsi, l'ingresso a mostre ed eventi culturali. La formazione in servizio diventa obbligatoria e coerente con il Piano triennale dell'offerta formativa della scuola e con le priorità indicate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

È poi istituito il bonus annuale delle eccellenze destinato ai docenti. Ogni anno il dirigente scolastico, sentito il Consiglio di Istituto, assegnerà il bonus al 5 per cento degli insegnanti della sua scuola per premiare i migliori risultati. Peseranno la qualità dell'insegnamento, la capacità di utilizzare metodi didattici innovativi, il contributo dato al miglioramento complessivo della scuola. Per il bonus vengono stanziati 200 milioni all'anno.

Al fine di aumentare la trasparenza nella *governance* degli istituti scolastici, viene istituito un Portale unico dei dati della scuola con la pubblicazione di tutti i dati relativi al sistema di istruzione: bilanci delle scuole, Anagrafe dell'edilizia, Piani dell'offerta formativa, dati dell'Osservatorio tecnologico, curriculum vitae degli insegnanti, incarichi di docenza.

Per attrarre nuovi capitali privati nella scuola, vengono predisposti due strumenti: il 5 per mille alla scuola e lo *'school bonus'*. Il 5 per mille viene esteso anche alle scuole. Con lo *school bonus*, invece, chi farà donazioni a favore delle scuole per la costruzione di nuovi edifici, per la manutenzione, per la promozione di progetti dedicati all'occupabilità degli studenti, avrà un beneficio fiscale (ossia un credito di imposta al 65 per cento) in sede di dichiarazione dei redditi. S'introduce così un nuovo approccio all'investimento sulla scuola: ogni cittadino viene incentivato a contribuire al miglioramento del sistema scolastico. Viene affermata, inoltre, la detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie i cui figli frequentano una scuola paritaria dell'infanzia o del primo ciclo.

Il progetto di riforma prevede un bando per la costruzione di scuole altamente innovative, dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, scuole *green* e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento digitali. L'Osservatorio per l'edilizia scolastica, istituito presso il Ministero dell'Istruzione, coordinerà strategie e risorse per gli interventi. Vengono recuperate risorse precedentemente non spese da investire sulla sicurezza degli edifici. Stanziati 40 milioni per finanziare indagini diagnostiche sui controsoffitti delle scuole.

Il disegno di legge assegna poi la delega al governo a legiferare in materia di: semplificazione del Testo Unico della scuola, valutazione degli insegnanti, riforma dell'abilitazione all'insegnamento, del diritto allo studio, del sostegno e degli organi collegiali, creazione di un sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni.

Scheda n. 56

Rapporto dell'OCSE 'Education at a Glance'

A settembre 2014 è stato pubblicato il rapporto dell'OCSE *'Education at a Glance'* sullo stato dell'istruzione nel mondo per il 2014. Per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che le maggiori difficoltà cui fanno fronte i giovani italiani per trovare un lavoro rischiano di compromettere gli investimenti nell'istruzione.

La percentuale dei 15-29enni senza attività lavorativa e che sono usciti dal sistema d'istruzione o non sono iscritti a corsi di formazione (NEET) è aumentata tra il 2008 e il 2012 dal 19,2 per cento al 24,6 per cento. Tale aumento è stato più marcato per gli uomini (7,1 punti percentuali) rispetto alle donne (3,8 punti percentuali) ed è stato osservato tra i 20-24enni (9,5 punti percentuali). Date le sempre maggiori difficoltà incontrate nella ricerca di un lavoro, la motivazione dei giovani italiani nei confronti dell'istruzione è diminuita: tassi d'iscrizione all'università in Italia hanno segnato una fase di ristagno o sono diminuiti negli anni più recenti ed è aumentato il numero di studenti che abbandonano precocemente gli studi.

Per quanto riguarda il livello d'istruzione tra il 2000 e il 2012, l'Italia ha registrato aumenti significativi del livello d'istruzione soprattutto per quanto riguarda le donne. La percentuale dei 25-34enni che non aveva raggiunto il livello d'istruzione secondario superiore è diminuita dal 41 per cento nel 2000 al 28 per cento nel 2012. Nello stesso periodo, la percentuale dei laureati di 25-34 anni è aumentata costantemente dall'11 per cento al 22 per cento. In media, i tassi di laureati hanno registrato un maggiore aumento nei Paesi dell'OCSE (+13,2 punti percentuali) rispetto all'Italia (+11,8 punti percentuali) tra il 2000 e il 2012, partendo da un livello più alto (26 per cento di laureati in media nei Paesi dell'OCSE rispetto all'11 per cento in Italia nel 2000). Tuttavia, l'aumento in Italia è stato più ampio di quanto osservato nello stesso periodo in Spagna (5,2 punti percentuali) e in Germania (6,7 punti percentuali).

Sebbene le donne siano chiaramente sottorappresentate tra i nuovi laureati soprattutto in discipline scientifiche, in Italia le differenze di genere nelle diverse aree disciplinari sono spesso meno grandi rispetto a quelle osservate in altri Paesi dell'OCSE.

Per quanto riguarda, invece, la qualità dell'istruzione di base, si sono registrati importanti segni di miglioramento. L'indagine OCSE-PISA mostra che in Italia, tra il 2003 e il 2012, la percentuale degli studenti quindicenni che hanno conseguito risultati nella fascia inferiore della scala di competenze in matematica è diminuita e, allo stesso tempo, la percentuale di studenti che ottengono risultati nella fascia alta delle competenze è aumentata. Inoltre, i risultati dello studio del 2012 sulle competenze degli adulti (PIAAC) mostrano che i 25-34enni in Italia ottengono migliori risultati nelle prove di lettura e di comprensione di informazioni numeriche e di idee matematiche (competenze matematiche) rispetto alle generazioni precedenti (35-44 anni) e con un margine più ampio di differenza rispetto a molti altri Paesi (risultato probabilmente ascrivibile a una migliore istruzione di base).

Per quanto riguarda la spesa dedicata al percorso di studi di uno studente, tra i 34 Paesi esaminati con dati disponibili, l'Italia è il solo Paese che registra una diminuzione della spesa pubblica per le istituzioni scolastiche tra il 2000 e il 2011 (dal 94 all'89 per cento). Al contrario, la percentuale del finanziamento totale per le scuole e le università che proviene da fonti private è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2011.

Per quanto riguarda l'istruzione preprimaria, infine, il 92 per cento dei bambini di 3 anni di età è iscritto alla scuola dell'infanzia (preprimaria), rispetto alla media del 70 per cento per l'area dell'OCSE. I tassi d'iscrizione crescono fino a raggiungere il 96 per cento per i bambini che hanno compiuto 4 anni. Tali tassi sono tra i più alti osservati nei Paesi dell'OCSE. Il 70 per cento degli alunni è iscritto nelle istituzioni pubbliche dell'istruzione preprimaria, il rimanente 30 per cento è iscritto presso istituti indipendenti privati. La spesa per studente nella scuola preprimaria è lievemente superiore alla media dell'area.

Scheda n. 57

Piano Nazionale Scuola Digitale

Il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) è la politica con cui il MIUR indirizza e finanzia l'introduzione di infrastrutture e metodologie per la didattica digitale e innovativa a scuola. Il Piano ha avuto già due fasi di investimento (2007 e 2012). Le direttive del nuovo Piano, informate a produrre una strategia coesa che includa infrastrutture, competenze per gli studenti e formazione dei docenti, si fondano sull'analisi di contesto e sull'impatto dei precedenti investimenti, con cui non si sono purtroppo superate le carenze strutturali, sancite anche dalla *Review of the Italian Strategy for Digital Schools* prodotta dall'OCSE nel 2013.

Il PNSD 2015-18 è parte de La Buona Scuola, e ne costituirà il primo passaggio attuativo. I suoi punti cardine riguarderanno:

- la formazione dei docenti in servizio e del personale ATA, per l'innovazione amministrativa e il supporto tecnico alla digitalizzazione degli istituti;
- il potenziamento delle infrastrutture di rete e delle dotazioni multimediali per la didattica,

con particolare riferimento al cablaggio e alla connettività *wi-fi* degli ambienti di apprendimento;

- lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, attraverso moduli didattici sviluppati anche in collaborazione con Università, associazioni, organismi del terzo settore e imprese, per lo sviluppo della logica e del pensiero computazionale, educazione ai media e cittadinanza digitale, artigianato e creatività digitale;
- il potenziamento degli strumenti organizzativi, di *governance* e di monitoraggio degli investimenti in innovazione;
- la gestione unitaria delle questioni derivanti dall'uso intensivo di ambienti digitali per la didattica e di servizi ad essi connessi, che includono la gestione unitaria dell'identità di studenti, docenti e del personale della scuola; la riservatezza e norme più stringenti sui dati degli studenti minori; linee guida e indirizzi sulla circolazione aperta, dal punto di vista tecnologico e giuridico, dei contenuti per la didattica, ponendo il MIUR all'avanguardia nel dibattito internazionale.

Portale ForMiur Smartcommunity

Il portale web *ForMiur Smartcommunity* è dedicato interamente all'informazione e alla conoscenza per il miglioramento dei servizi scolastici per migliorare le competenze e facilitare lo scambio di esperienze e gestire al meglio le complesse attività di una scuola.

Il portale è sviluppato da Formez PA nell'ambito del progetto 'Agorà ForMiur' - PON 2007-2013 'Competenze per lo sviluppo' (FSE), Asse II - Capacità istituzionale.

Attraverso quattro focus tematici, *ForMiur Smartcommunity* propone servizi di informazione, apprendimento ed aggiornamento normativo, offrendo gli strumenti tecnici e giuridici necessari per promuovere la capacità amministrativa e gestionale degli istituti scolastici.

Il sito favorisce e supporta lo sviluppo di comunità on line, network ed ambienti per la formazione e-learning, promuovendo modelli e buone pratiche nel campo dell'istruzione. Attraverso il portale, inoltre, è possibile accedere a servizi di accompagnamento ed help desk per gli utenti.

Scheda n. 58

Interventi di rilancio dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica

I punti qualificanti dell'azione del Governo per il rilancio dell'Alta formazione sono i seguenti, i primi 5 dei quali già realizzati nel corso del 2014:

- Assunzione a tempo indeterminato della metà dei precari nel settore, con l'obiettivo di assumere in pochissimi anni anche tutti i restanti precari mettendo il sistema in condizione di funzionare correttamente, con assunzioni al 50 per cento dalle graduatorie storiche e al 50 per cento da concorso.
- Formazione della Graduatoria nazionale per il conferimento degli incarichi a tempo determinato. Per la prima volta il bando sarà messo a punto ascoltando i contributi dei cittadini e degli addetti ai lavori, oltre che dei sindacati.
- Sblocco di 5 milioni destinati ai 20 Istituti musicali parificati presenti in Italia.
- Riparto dei contributi per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni AFAM: si tratta di oltre 9 milioni che riguardano 80 istituzioni.
- Creazione in maniera trasparente e meritocratica di una rosa di personalità per le nomine del MIUR nei CdA in ciascuna delle 80 Istituzioni AFAM, scelti fra personalità del mondo dell'arte e della cultura, del sistema produttivo e sociale, delle professioni e degli enti pubblici e privati. Per assicurare massima trasparenza alla procedura, professionalità, turnazione e qualità degli esperti nominati dal Ministro, sarà diffuso un Avviso pubblico per raccogliere candidature che saranno selezionate per formare una rosa di esperti da cui attingere per le nomine nei CdA.

- Bando per l'assegnazione di 200 premi intitolati alla memoria del Maestro Abbado, che verranno assegnati da Commissioni nominate dal Ministero sulla base di valutazione del merito artistico mediante audizioni e verifica della qualità delle opere artistiche prodotte, come pure sulle condizioni economiche dello studente (ISEE).
- #CantiereAFAM: come per la scuola, anche per l'AFAM è stato attivato un #Cantiere aperto alla partecipazione di competenze e esperienze esterne all'Amministrazione. Un gruppo di esperti avrà il compito di redigere un Rapporto per ridefinire il futuro del settore con proposte di riforma (anche in materia di governance delle istituzioni e degli statuti) e che dovrà offrire una nuova visione del ruolo che questo mondo può avere per il futuro del Paese. Il Rapporto sarà reso pubblico e aperto a proposte provenienti da *stakeholder* esterni.
- Nel corso del 2015 sarà riattivato l'organo consultivo nazionale per il settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, cioè il CNAM.

Scheda n. 59

Gli Istituti Tecnici Superiori

I percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) si confermano un buon canale di accesso al mercato del lavoro. Complessivamente sono stati presi in esame 249 corsi IFTS, conclusi tra l'anno 2010 e l'anno 2013. I corsi sono stati individuati in stretto raccordo con le Amministrazioni regionali sulla base delle attività programmate in modo che, in un'ottica massimamente inclusiva, gli stessi potessero essere rappresentativi dell'intero periodo programmazione, riferibile alla fase di prima attuazione della riorganizzazione del canale IFTS (2008-2013).

Tra coloro che hanno concluso un corso nel periodo 2010-13 la quota degli occupati è pari al 57,3 per cento. Il 45,6 per cento degli ex corsisti ha modificato la propria condizione trovando un'occupazione (38,2 per cento) o cambiando lavoro (7,4 per cento). La nuova occupazione ha interessato in misura maggiore i giovani di età compresa tra i 20 e i 29 anni e in particolare coloro che avevano già concluso il proprio percorso nel sistema scolastico, avendo conseguito un diploma o un titolo di livello terziario (per questo target le percentuali di nuova occupazione superano il 51 per cento). Al contrario per gli adulti che con più di 35 anni gli IFTS hanno rappresentato una occasione di formazione continua in quanto, più frequentemente occupati, sono anche coloro che hanno mantenuto la stessa occupazione che avevano dichiarato al momento dell'iscrizione al corso. Un altro 11,6 per cento non ha un lavoro ma non lo cerca, per lo più in quanto già impegnato in percorsi di studio. E' invece pari al 15,8 per cento la quota di ex iscritti che si sono indirizzati verso nuovi percorsi di istruzione e formazione. Di conseguenza il tasso di successo e inserimento lordo (occupazione e percorsi di istruzione/formazione) sale sino al 73,1 per cento.

Il canale IFTS, finalizzato a valorizzare la dimensione della cultura tecnica e tecnologica e la cui programmazione è a titolarità regionale, coinvolge prevalentemente gli uomini (63,2 per cento contro il 36,8 per cento delle donne). Il 94 per cento degli ex corsisti ritiene di aver potenziato conoscenze e abilità direttamente connessi a contenuti tecnico professionali. In questo ambito gli IFTS si confermano come canale privilegiato per verticalizzare le competenze di tipo tecnico.

Lo stesso vale per l'opportunità di essere entrato in contatto diretto con il mercato del lavoro. Questo aspetto è stato segnalato più frequentemente dai qualificati e diplomati, gli stessi che nella metà dei casi affermano di aver imparato una professione grazie alla frequenza del corso IFTS.

Particolarmente interessante il fatto che le imprese sembrano rispondere in modo positivo alle sollecitazioni provenienti dal versante formativo, tanto che i corsisti che hanno ricevuto una proposta di lavoro dall'azienda presso cui hanno realizzato lo stage rappresentano il 26 per cento di tutti gli stage. Lo stage si è trasformato quindi in un'opportunità di lavoro per il 21,3 per cento degli ex corsisti.

Per quanto riguarda l'occupazione prodotta, questa si configura come continuativa nel tempo e stabile per oltre l'84 per cento degli ex corsisti occupati.

Sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi formativi ITS

A settembre è stato presentato il rapporto sul 'Sistema di monitoraggio e di valutazione dei percorsi formativi' nell'ambito dei piani territoriali adottati per ogni triennio dalle Regioni in relazione alla programmazione dell'offerta formativa di Istruzione e formazione tecnica superiore. In base a modalità e criteri di attuazione predefiniti dal sistema sono state, pertanto, definite le modalità di applicazione degli indicatori di realizzazione e di risultato per poter accedere ad ulteriori finanziamenti. Si viene a realizzare così un sistema di premialità per gli ITS virtuosi che hanno permesso agli studenti di inserirsi con successo e in modo permanente nel mondo del lavoro.

Il Rapporto ha evidenziato in particolare che gli ITS sono complessivamente 74 di cui 10 di nuova costituzione in partenariato con 251 Istituti Scolastici, 510 Imprese e Associazioni d'Imprese, 125 Università e Centri di ricerca, 208 Enti di Formazione, 153 Enti Locali. Due ITS della Regione Veneto hanno istituito sedi operative in Lombardia, nell'ambito della programmazione multiregionale lombarda. Al 31 dicembre 2013 risultano attivati 231 percorsi per un totale di 4.800 corsisti mentre per il 2014 sono stati programmati più di 100 nuovi percorsi che riguardano circa 2.000 studenti. Su un campione di 68 percorsi conclusi, per un totale 1.214 diplomati, risulta già occupato il 64,66 per cento dei corsisti. Il finanziamento nazionale per il 2014 è stato di 75,3 milioni.

Scheda n. 60

Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali

Il D. Lgs. n. 13/2013, attuativo della delega contenuta nella Legge Fornero (92/2012), e adottato su proposta del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione, introduce nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze come modalità privilegiata per favorire il reingresso delle persone nei sistemi di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita e per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali.

Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie di istituti, alcuni previgenti la norma (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la validazione degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). Gli elementi centrali che sostanziano il provvedimento sono due:

- la definizione di un quadro di standard minimi e livelli essenziali delle prestazioni (LEP) validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali che a diverso titolo hanno titolarità nel rilascio di titoli di studio e qualificazioni professionali, di ogni ordine e grado;
- l'implementazione del Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali, quale riferimento unitario per la certificazione delle competenze acquisite dalle persone, organizzato in 24 settori economico professionali e articolato negli 8 livelli di complessità definiti dalla Raccomandazione per il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF). Il repertorio in questione assume al proprio interno contenuti e funzioni anche del Repertorio delle professioni previsto dal Testo unico dell'apprendistato (D. Lgs. n. 167/2011).

L'attuazione del D. Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite Linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatisi operativamente a gennaio 2014.

L'attuazione del D. Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatisi a gennaio 2014.

La definizione di un quadro strategico nazionale per l'apprendimento permanente è da oltre

un quindicennio oggetto di ricorrenti sollecitazioni da parte dell'Unione europea all'Italia, sia nell'ambito delle raccomandazioni in relazione al Piano Nazionale di Riforma, sia nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali. Da ultimo l'operatività della certificazione delle competenze, almeno nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è stata assunta tra le condizionalità ex ante per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014-2020 (condizionalità 10.3).

In continuità con il piano di lavoro che dal 2010 al 2012 aveva condotto all'approvazione del D. Lgs. n. 13/2013, è stato concordato con la Commissione europea un piano di lavoro volto ad assicurare, entro il 2014, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nella prospettiva della più ampia attuazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al D. Lgs. n. 13/2013.

In attuazione di questo cronoprogramma il Ministero del lavoro e le Regioni, con il supporto di ISFOL, hanno condotto negli ultimi diciotto mesi un consistente e serrato lavoro tecnico che ha portato alla definizione di un primo impianto di riferimenti operativi e applicativi, coerenti con il D. Lgs. n. 13/2013, sia in riferimento al Repertorio Nazionale, sia in rapporto al quadro di standard minimi dei servizi di validazione e certificazione delle competenze. Questo impianto è stato approvato con intesa nella Conferenza stato Regioni del 22 gennaio 2015. Nel corso del 2015, si prevede di proseguire il lavoro di cooperazione interistituzionale al fine sia di accompagnare la fase di prima applicazione dell'Intesa, sia di trasferirne i contenuti nell'ambito del più complessivo iter di attuazione Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze.

Scheda n. 61 Incentivi alla mobilità degli studenti

Al fine di accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea, nel 2015 sono previsti l'estensione e il potenziamento del programma Erasmus e la sua progressiva inclusione a pieno titolo nel curriculum di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani', già dal 2014 sono state incrementate le risorse per la mobilità studentesca, ammontanti a 51M. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: i) le Università che, considerata la platea di studenti iscritti, desiderano aumentare il numero di studenti che partecipano alla mobilità internazionale (criterio di ripartizione: numero degli iscritti - peso 35 per cento); ii) le Università che fanno mobilità di qualità, progettando in anticipo le attività formative svolte all'estero, riconoscendole per il conseguimento del titolo e assicurandosi che gli studenti con esperienze di mobilità completino gli studi (criterio di ripartizione: numero dei CFU acquisiti all'estero e numero di Laureati con esperienze di mobilità - peso 65 per cento). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università dall'anno accademico 2014/2015 fino all'a.a. 2016/2017, a beneficio degli studenti di tutti e tre i cicli, per qualunque destinazione all'estero e per svolgere attività formative finalizzate all'acquisizione del titolo di studio tra cui mobilità per studio, mobilità per ricerca, mobilità per tirocini o per tesi. Sono allo studio facilitazioni nella concessione di visti per studenti e ricercatori, anche nella prospettiva di una portabilità delle carriere nello Spazio Europeo della Ricerca (ERA) e in quello della Formazione Superiore (EHEA).

Semplificazione e concorrenza**Scheda n. 62****L'Agenda per la semplificazione 2015-2017**

L'Agenda punta su cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

In una logica di risultato, l'efficacia degli interventi non sarà valutato sul numero delle norme introdotte o eliminate, ma sull'effettiva riduzione dei costi e dei tempi.

Per garantire il controllo dei risultati essi saranno resi accessibili online, assicurando il coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione. Tutte le azioni previste saranno accompagnate da un'attività di misurazione dei tempi e degli oneri sopportati da cittadini e imprese. Particolare attenzione sarà riservata alla 'percezione' dei risultati, che sarà verificata attraverso rilevazioni di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, *focus group*).

Il Consiglio dei Ministri e la Conferenza unificata verificheranno e aggiorneranno periodicamente l'Agenda.

Tra le misure di semplificazione previste in ciascun settore di intervento, rilevano le seguenti:

Cittadinanza digitale

Obiettivo: assicurare l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni d'interesse dei singoli cittadini e imprese direttamente via internet, con *tablet* o *smartphone*.

Azioni principali:

- Pin unico: 3 milioni di utenti con un'identità digitale entro settembre 2015; 10 milioni di utenti entro dicembre 2017.
- Pagamenti telematici: attivazione da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali entro il 2016.
- Marca da bollo online: fase pilota entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2016.
- Informazioni per il cittadino su 'Come fare per' presentare domande, dichiarazioni, comunicazioni, accedere a servizi: link sulla pagina di accesso dei siti istituzionali di tutte le amministrazioni entro dicembre 2015.

Welfare e salute

Obiettivo: semplificare gli adempimenti per le persone con disabilità; assicurare a tutti i cittadini la prenotazione delle prestazioni sanitarie per via telematica o per telefono e l'accesso ai referti online o in farmacia. In questo modo si eliminano file inutili e si riducono costi e perdite di tempo per milioni di italiani.

Azioni principali:

- Eliminazione delle duplicazioni nella richiesta delle certificazioni sanitarie per l'accesso ai benefici entro il 2015.
- Prenotazione online e per telefono delle prestazioni sanitarie in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso ai referti online e in farmacia in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso on line alla diagnostica per immagini in tutte le Regioni entro dicembre 2017.

Fisco

Obiettivo: ridurre i tempi e i costi amministrativi derivanti dagli adempimenti fiscali, a partire dall'attuazione della dichiarazione precompilata e delle altre misure di semplificazione recentemente approvate.

Azioni principali:

- Dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati entro aprile 2015.
- Dichiarazione dei redditi precompilata con l'indicazione delle spese sanitarie: gli scontrini della farmacia arriveranno direttamente sulla dichiarazione dei redditi entro aprile 2016.
- Presentazione telematica della dichiarazione di successione: avvio della sperimentazione entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2017.

Edilizia

Obiettivo: ridurre costi e tempi delle procedure edilizie, attraverso azioni quali ad esempio quelle tese ad assicurare l'operatività degli sportelli per l'edilizia e verificare e promuovere l'attuazione delle misure di semplificazione già adottate.

Azioni principali:

- Moduli unici semplificati: per l'edilizia libera, entro gennaio 2015; SuperDia, entro maggio 2015; predisposizione ulteriore modulistica entro giugno 2016; completamento adozione di tutti i modelli unici da parte delle Regioni e dei Comuni entro dicembre 2016.
- Autorizzazione paesaggistica per i piccoli interventi (lieve entità): predisposizione dello schema di regolamento entro marzo 2015.
- Regolamento edilizio unico: entro novembre 2015.

Impresa

Obiettivo: ridurre costi e tempi dell'avvio e dell'esercizio dell'attività di impresa attraverso numerose azioni quali ad esempio l'affiancamento degli operatori nella gestione delle procedure complesse, la verifica dell'operatività degli sportelli unici per le attività produttive e delle procedure ambientali, il taglio dei tempi delle conferenze di servizi.

Azioni principali:

- Modulistica SUAP semplificata e standardizzata e linee guida per agevolare le imprese: entro giugno 2016; modulo per l'autorizzazione unica ambientale (AUA): entro gennaio 2015.
- Ricognizione sistematica per area di regolazione delle procedure per l'avvio della attività di impresa per individuare i casi di SCIA e silenzio assenso. Ricognizione delle prime aree: entro giugno 2015; completamento: entro marzo 2016.
- Semplificazione delle numerose autorizzazioni e nulla osta necessari all'avvio delle attività d'impresa. Primo pacchetto di interventi: dicembre 2015; completamento degli interventi: dicembre 2016.

Scheda n. 63

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

Assicurazioni. Viene previsto l'obbligo di sconti significativi nel campo della RC Auto se l'automobilista accetta clausole liberamente offerte dalle imprese e finalizzate al contenimento dei costi o al contrasto delle frodi, quali l'installazione della scatola nera e di rilevatori del tasso alcolemico, ispezioni preventive dei veicoli e il risarcimento presso officine convenzionate. Altre norme riguardano l'obbligo di indicare i testimoni, in caso di incidenti con soli danni alle cose, non oltre il momento della denuncia, la possibilità di recesso dalle polizze accessorie allo scadere della polizza principale, il conferimento all'IVASS dei poteri di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle nuove norme.

Fondi pensione. Viene prevista la piena facoltà di portabilità per i lavoratori dei propri contributi pensionistici, eliminando la possibilità per i contratti di lavoro nazionali di inserire vincoli e condizioni anche in relazione alla quota di spettanza del datore di lavoro. Viene rimosso anche il vincolo per i fondi negoziali, di trovare sottoscrittori solo all'interno della categoria professionale di riferimento.

Comunicazioni. Per favorire la mobilità della domanda nei mercati della pay-tv, della telefonia fissa e mobile e di Internet, vengono semplificate le procedure di identificazione dei clienti per la migrazione e viene prevista la trasparenza sulle penali in caso di recesso anticipato dal contratto. L'entità della penale, inoltre, dovrà essere legata ai costi effettivamente sostenuti dall'operatore in caso di promozioni.

Poste. Per allargare ulteriormente la concorrenza viene eliminata la riserva di Poste Italiane sulla spedizione degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione da parte della Pubblica Amministrazione.

Energia elettrica, gas e carburanti. Allo scopo di superare le residue regolamentazioni di prezzo, viene previsto: a) per il gas naturale, l'eliminazione della 'tutela' a decorrere dal 2018 nel mercato domestico (prezzi fissati dall'Autorità per l'Energia per i consumatori che non hanno scelto un fornitore sul libero mercato); b) per l'energia elettrica l'eliminazione dell'attuale perimetro di tutela (PMI e famiglie che non hanno scelto un fornitore sul mercato), sempre a decorrere dal 2018. c) per i carburanti si vieta l'introduzione in particolare da parte delle Regioni, di norme discriminatorie ad esempio a carico dei nuovi entranti.

Allo scopo di consentire l'instaurarsi immediato di dinamiche concorrenziali nei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas a partire dal 2018, vengono previste una serie di misure attuative con riferimento, tra l'altro, al *brand unbundling*, al contrasto della morosità, alla garanzia di buon funzionamento dei processi di *switching*, al monitoraggio dei prezzi nelle fasi precedenti e successive la fine della tutela, ecc.

Banche. Per garantire la piena mobilità della domanda vengono previste norme come: i costi delle chiamate per l'assistenza ai clienti non potranno superare le tariffe per l'ordinaria chiamata urbana; saranno introdotti strumenti di comparabilità delle offerte di servizi; un apposito sito Internet dovrà favorire il confronto tra i servizi bancari.

Avvocati. Il disegno di legge elimina il vincolo di appartenenza ad una sola associazione professionale, introduce l'obbligo di presentare un preventivo (oggi solo su richiesta del cliente) e consente le società multiprofessionali e l'ingresso di soci di capitali. Viene inoltre eliminata l'esclusività della consulenza stragiudiziale, ferma restando la necessità di patrocinio da parte di un avvocato in qualsiasi grado di giudizio.

Notai. Il provvedimento elimina il divieto di pubblicità, allarga il bacino di competenza (dal distretto di Corte d'appello a tutto il territorio regionale) ed elimina il reddito minimo di 50 mila euro (che era fissato per la definizione del numero e della residenza dei notai in ciascun distretto). Vengono individuati gli atti per i quali non è più richiesta l'autentica notarile e queste operazioni possono essere svolte anche da avvocati abilitati al patrocinio e muniti di copertura assicurativa pari almeno al valore del contratto. In questo modo sarà consentito anche ad altri professionisti di redigere atti per transazioni immobiliari relative ad unità immobiliari non ad uso abitativo di valore catastale non superiore a 100 mila euro; è eliminato l'obbligo di atto notarile per la costituzione di società semplificata a responsabilità limitata; si estendono gli atti per i quali il passaggio notarile potrà essere sostituito dalla sottoscrizione digitale, utilizzando modelli contrattuali predisposti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Ingegneri. Le società di ingegneri potranno assumere commesse da privati.

Farmacie. Viene eliminato il limite di titolarità di 4 licenze in capo ad un unico soggetto e viene consentito l'ingresso di soci di capitale.

Infrastrutture

Scheda n. 64

La Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale

L'Italia nel 2014 risultava ancora il Paese con la minor copertura di reti digitali di nuova generazione (NGA) in Europa, sotto la media europea di oltre 40 punti percentuali per l'accesso a più di 30 Mbps (Megabyte per secondo), un 20 per cento di copertura, contro il 62 per cento europeo; con la prospettiva di giungere solo nel 2016 al 60 per cento di

copertura a 30 Mbps e in assenza di piani di operatori privati per avviare la copertura estensiva a 100 Mbps.

Da qui, la necessità di recuperare il gap e raggiungere l'obiettivo strategico di massimizzare la copertura entro il 2020 da un punto di vista infrastrutturale, raggiungendo come minimo gli obiettivi definiti per il secondo pilastro dell'Agenda Digitale Europea - cioè Internet in *ultrabroadband* ad almeno 100 Mbps per almeno il 50 per cento della popolazione come utente, con un 100 per cento dei cittadini che abbiano la copertura a 30 Mbps - ma dandosi come obiettivo del piano il raggiungimento dei 100 Mbps fino all'85 per cento dei cittadini.

Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, attraverso la Strategia per la Crescita Digitale, il Governo intende stimolare la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e la sottoscrizione di abbonamenti in *ultrabroadband*.

Strategia Italiana per la Banda Ultralarga

L'obiettivo della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga è quello di rimediare al gap infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, con azioni quali:

- agevolazioni tese ad abbassare le barriere di costo d'implementazione, semplificando e riducendo gli oneri amministrativi;
- coordinamento nella gestione del sottosuolo attraverso l'istituzione di un Catasto del sotto e sopra suolo che garantisca il monitoraggio degli interventi e il miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti;
- adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo;
- incentivi fiscali e credito a tassi agevolati nelle aree più redditizie per promuovere il 'salto di qualità';
- incentivi pubblici per investire nelle aree marginali;
- realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree a fallimento di mercato. Le risorse pubbliche a disposizione sono i fondi FESR e FEASR, il Fondo di Sviluppo e Coesione, per complessivi 6 miliardi, a cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker.

Dall'impegno, più o meno significativo, da parte dei privati dipenderanno in parte i risultati per la copertura nei 4 cluster individuati dal Piano sul territorio italiano, in base a caratteristiche simili ma con costi e complessità di infrastrutturazione crescenti. Infatti le sole risorse pubbliche non saranno sufficienti per sviluppare una rete estesa di nuova generazione (fino all'85 per cento della popolazione collegato ad almeno 100 Mbps). La soluzione individuata dalla Strategia è quella di un sistema articolato di nuove regole, che accompagni alla migrazione, progressiva e concordata, verso la nuova rete in fibra ottica. Una serie di misure ad hoc verranno inserite in un provvedimento specifico:

- il 'servizio digitale universale';
- un fondo di garanzia;
- *voucher* di accompagnamento alla migrazione verso la fibra ottica;
- convergenza di prezzo per i collegamenti in fibra ottica realizzati con sovvenzioni statali, al prezzo dei collegamenti in rame.

Strategia per la Crescita Digitale

Il piano nazionale per la banda ultralarga è sinergico alla Strategia per la Crescita Digitale. La strategia ha un carattere dinamico, per essere capace di adattarsi progressivamente agli scenari nel periodo di riferimento 2014-2020. E' una strategia che punta alla crescita digitale di cittadini e imprese, anche utilizzando le leve pubbliche. Integrerà in modo sussidiario quanto realizzato o in fase di realizzazione sia nel settore pubblico, sia nel settore privato e, deve realizzarsi una piena sinergia con altre strategie pubbliche in essere, sia di pertinenza del governo nazionale sia di competenza regionale, per mettere utilmente 'a sistema' obiettivi, processi e risultati.

Tra gli obiettivi che si pone:

- obbligo dello *switch-off* nella Pubblica Amministrazione: '*digital first*', con il superamento della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino; percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa, monitoraggio delle modalità e tempistiche;
- nuovo approccio architeturale basato su logiche aperte, *standards*, interoperabilità e architetture flessibili, *user-centered*;
- trasparenza e condivisione dei dati pubblici (dati.gov.it);
- nuovi modelli di Partnership Pubblico/Privato;
- coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale;
- la diffusione di cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;
- un approccio architeturale basato su logiche aperte e standard, che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione anche capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi;
- progressiva adozione di Modelli *Cloud*;
- innalzamento dei livelli di affidabilità e sicurezza.

Tra le azioni infrastrutturali che la Strategia si pone:

- Un Servizio Pubblico d'Identità Digitale (SPID) per un accesso sicuro e protetto ai servizi digitali.
- La *Digital Security* per la PA per tutelare la privacy, l'integrità e la continuità dei servizi della PA.
- La centralizzazione e programmazione di spesa/ investimenti, reingegnerizzazione e virtualizzazione dei servizi in logica *cloud* con progressiva razionalizzazione dei *datacenter*.
- Sistema Pubblico di Connettività: linee guida, regole tecniche e infrastrutture per garantire la connettività e l'interoperabilità Wi-fi negli uffici pubblici e nelle scuole/ospedali, in sinergia con il piano nazionale banda ultralarga, massimizzando la copertura a 100 mbps e garantendo almeno 30 mbps nelle aree più marginali.

La Piattaforma 'Italia Log In' è destinata ad essere la 'casa' del cittadino su Internet. Il sistema è pensato come una struttura aperta dove i vari attori della Pubblica Amministrazione contribuiscono per la propria area di competenza. Ogni cittadino con la propria identità digitale ha tutte le informazioni e servizi che lo riguardano.

La strategia è stata redatta a valle di un processo di consultazione partecipato sia online sia offline, svoltosi dal 20 novembre 2014 al 20 dicembre 2014 e che ha coinvolto tutti gli *stakeholders* pubblici e privati, nonché numerosi cittadini e associazioni civiche.

Scheda n. 65

Linee guida sugli ambiti strategici del Piano della portualità e della logistica

Il Piano della portualità e della Logistica si impernia su tre obiettivi strategici, secondo quanto indicato dal legislatore: migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale, favorire la crescita dei traffici delle merci e delle persone, agevolare la promozione dell'intermodalità nel traffico merci. Tali obiettivi potranno essere raggiunti anche attraverso la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 novembre 2014, n.511, è stato costituito un Comitato di esperti che, in stretto coordinamento con gli uffici del Ministero e con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ha svolto - anche attraverso tre tavoli di lavoro tematici: domanda, offerta e *governance* - una ricognizione dei dati di domanda e di offerta portuale e logistica e una selezione delle principali ipotesi di intervento

per il raggiungimento delle finalità indicate dalla citata disposizione legislativa.

In occasione degli Stati Generali della Portualità e della Logistica (9 febbraio 2015) sono state presentate le linee guida per una prima valutazione in una sede pubblica rappresentativa. In esse si prefigurano i macro ambiti strategici che il Piano intende sviluppare, e sui quali i partecipanti agli Stati Generali sono stati invitati a fornire contributi e/o integrazioni puntuali. Più in dettaglio, le linee guida riguardano:

- Pianificazione strategica a lungo, medio e breve periodo - Il Piano fonda la sua strategia su uno sviluppo sinergico tra una domanda - considerata sia sul versante merci che su quello passeggeri - che guarda prospetticamente all'evoluzione del mercato nel lungo, medio e breve periodo, e un'evoluzione e specializzazione del sistema dell'offerta. Le azioni che il Piano definirà saranno pertanto organizzate su tre dimensioni temporali (lungo, medio e breve) in ragione non solo della tipologia, ma anche dell'urgenza, della concreta fattibilità e della capacità di produrre effetti in termini di crescita produttiva e occupazionale.
- Specializzazione delle realtà portuali, razionalizzazione del sistema di *governance*, integrazione dei 'distretti logistici' Il Piano terrà conto della specializzazione dei porti e/o delle aree/ambiti logistici retrostanti, prevedendo una semplificazione della rete delle Autorità portuali, in parallelo ad azioni adeguate alla vocazione dei principali porti e alle caratteristiche dei grandi flussi di domanda di trasporto e logistica. Tali azioni e regole di sistema dovranno consentire di rispettare gli obiettivi e gli schemi attuativi della programmazione italiana e europea, guidare la selezione e la gestione delle risorse di investimento, indirizzare gli investimenti privati anche attraverso modelli evolutivi di partecipazione orientati allo sviluppo integrato di aree portuali e industriali. In questo contesto evolutivo può collocarsi una razionalizzazione delle autorità portuali non condizionata dai veti reciproci dei sistemi locali.
- Creazione di sinergie tra attori chiave appartenenti al settore pubblico - Il Piano punta a impegnare gli attori pubblici a perseguire scelte strategiche concordate e convergenti. Non si ritiene più sufficiente il semplice 'coordinamento' fra comparti che spesso hanno incontrato difficoltà anche nella semplice condivisione di informazioni. Ciò di cui il Paese ha urgente bisogno è una 'strategia' logistica condivisa dai principali attori istituzionali. È di grande rilievo - e rappresenta una grande opportunità - il fatto che ai tavoli di lavoro stiano attivamente partecipando i rappresentanti delle principali istituzioni centrali responsabili dei segmenti chiave della catena logistica.
- Programmazione coordinata degli investimenti pubblici nel settore della portualità e della logistica - Il Piano definisce, in un'ottica integrata e di sistema, la strategia nel settore della portualità e della logistica, e come tale compie delle scelte e fornisce indirizzi che andranno a definire la modalità di programmazione, selezione e realizzazione degli investimenti (materiali e immateriali) nel settore, fornendo all'Unione europea e al mercato una chiara idea delle priorità strategiche del paese. Il Piano individua a livello centrale un adeguato organismo per lo svolgimento di una forte azione di coordinamento e di pianificazione dell'impiego delle risorse pubbliche in materia di portualità e logistica.
- Rimozione di *bottlenecks* infrastrutturali puntuali - Il Piano punta a migliorare l'accessibilità (sia ferroviaria che stradale) ai nodi portuali e interportuali, e individua la necessità di garantire il medesimo livello di qualità sia sulle infrastrutture di lunga percorrenza in coerenza con la programmazione europea (corridoi TEN-T) sia sui collegamenti ultimo miglio, fattori abilitanti per l'utilizzo della capacità sull'intera catena di trasporto e logistica.
- Semplificazione delle procedure e razionalizzazione dei processi decisionali - Il Piano individua una serie di interventi di semplificazione procedurale e amministrativa quale elemento cardine per il raggiungimento di un livello standard di efficienza operativa che diventi elemento di supporto alla competitività del sistema portuale e logistico nazionale.

Tali interventi saranno realizzati in una logica che vede il processo logistico nella sua interezza con particolare attenzione alle esigenze dei diversi attori della filiera. Lo snellimento delle procedure include la riduzione della frammentazione e la razionalizzazione del sistema, quell'insieme di funzioni autorizzative e di controllo che rappresentano oggi il principale punto di debolezza del sistema stesso.

- **Intermodalità** - Qualunque ambizione di conquista (o riconquista) di aree di mercato oggi non raggiunte non può basarsi che su un consistente innalzamento dell'utilizzo della capacità di trasporto delle merci su ferro. Questo richiede, da un lato alcuni ma essenziali interventi infrastrutturali sui corridoi e sulle linee di adduzione agli scali principali, tesi a garantire standard operativi (lunghezza treni ammissibili, sagome) in linea con le moderne esigenze di efficienza del trasporto ferroviario; dall'altro la definizione di una strategia complessiva di razionalizzazione e sviluppo dell'offerta di servizi ferroviari, anche attraverso l'individuazione di strumenti di incentivo dedicati.
- **Evoluzione tecnologica come abilitatore di un nuovo modello operativo più efficiente e più orientato a logiche di mercato e upgrade tecnologico infrastrutturale** - Il Piano individua nello sviluppo della componente tecnologica un fattore critico di successo da realizzare attraverso l'integrazione orizzontale dell'intero ciclo logistico portuale e interportuale per soddisfare le esigenze di semplificazione procedurale, pianificazione e *track&tracing*, degli utenti finali (industrie, operatori, terminalisti, spedizionieri, autotrasportatori, ecc.) attraverso interventi di adeguamenti/upgrade del patrimonio infrastrutturale esistente in linea con i più elevati standard di mercato. Tali soluzioni, valorizzando anche le piattaforme esistenti, saranno progettate e realizzate o evolute - in ottica di massima integrazione, e finalizzate alla messa in esercizio di processi snelli ed efficaci per gli operatori di mercato - al miglioramento dello scambio informativo tra i diversi player della logistica, all'integrazione dei processi mediante logiche d'interoperabilità, alla realizzazione di servizi logistici d'eccellenza, alla tracciatura della merce lungo il trasporto, allo sviluppo della logica del 'Once' in particolare nei sistemi delle autorità pubbliche e del *full digital*. Ulteriore elemento innovativo sarà la costituzione di un sistema di monitoraggio complessivo delle merci in grado di collegare i dati presenti sulle diverse piattaforme istituzionali che offrirà la possibilità di costruire un database per la rilevazione dei traffici effettivi con tutte le caratteristiche gestionali di interesse e quindi abiliti una consapevole pianificazione strategica delle infrastrutture del Paese.
- **Integrazione tra sistema portuale e logistico e mondo imprenditoriale** - Interventi sul lato della domanda attraverso driver di sviluppo che non si limitano ai porti ma alla connessione di questi al sistema produttivo e logistico nazionale e internazionale anche invertendo la logica di intervento che porta troppo spesso a trascurare le azioni di sviluppo collegate all'evoluzione delle aree retro-portuali, degli interporti, delle aree industriali e distrettuali.

Scheda n. 66

Tutela penale dell'ambiente

Il progetto di legge in materia di delitti contro l'ambiente prosegue l'iter parlamentare, dopo l'approvazione in Senato. Attraverso la previsione di quattro nuove fattispecie di reato si affronta in maniera organica la tutela penale dell'ambiente, peraltro già oggetto di interesse della normativa dell'Unione europea ed in particolare delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, recepite nel nostro ordinamento dal D. Lgs. n. 121/2011.

Il disegno di legge n. 1345 approvato dal Senato, ed ora all'esame della Camera dei Deputati, nel confermare le contravvenzioni previste dal Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152 del 2006):

- inserisce nel codice penale un nuovo titolo, specificatamente dedicato ai 'delitti contro l'ambiente';
- introduce all'interno di tale titolo i delitti di 'inquinamento ambientale', 'disastro

ambientale', 'traffico e abbandono di materiale di alta radioattività', 'impedimento al controllo';

- stabilisce che le pene previste possano essere diminuite per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio (ravvedimento operoso);
- obbliga il condannato al recupero e - ove possibile - al ripristino dello stato dei luoghi;
- prevede il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti;
- coordina la disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali.

Passando all'analisi delle singole fattispecie introdotte (libro II del codice penale - Titolo VI-bis, Dei delitti contro l'ambiente, composto da 13 articoli), si prevedono quattro nuovi delitti:

- 1) **delitto di inquinamento ambientale** (art.452-bis), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque, abusivamente, cagiona una compromissione o un deterioramento durevoli dello stato preesistente: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (primo comma). Nel corso dell'esame dell'Aula del Senato è stato introdotto inoltre l'art.452-bis.1. - (*Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*).
- 2) **delitto di disastro ambientale** (art.452-quater), che punisce con la reclusione da 5 a 15 anni chiunque, abusivamente, cagiona un disastro ambientale.
- 3) **delitto di traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività** (art.452-sexies), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 50.000 euro chiunque abusivamente - o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative - «cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale di alta radioattività e materiale e radiazioni ionizzanti» ovvero, detenendo tale materiale, lo abbandona o se ne disfa illegittimamente (primo comma).
- 4) **delitto di impedimento del controllo** (articolo 452-septies), che punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza e igiene del lavoro ovvero ne compromette gli esiti. L'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi. Questa fattispecie non costituisce un semplice corollario di quanto disposto dagli articoli precedenti perché è destinata a trovare applicazione ogniqualvolta sia ostacolato un campionamento o una verifica ambientale. Peraltro, laddove l'ostacolo sia posto, ad esempio, con mezzi meccanici, in base al successivo articolo 452-undecies deve esserne disposta la confisca.

II. TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Scheda n. 67

La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

A seguito della presentazione della Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, avvenuta ad aprile 2013, e la successiva adozione delle Conclusioni del Consiglio UE del 18 giugno 2013, gli Stati membri sono stati esortati ad adottare proprie strategie nazionali. Inoltre, in ottemperanza all'articolo 15 del Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013⁴¹, ogni quattro anni, gli Stati

⁴¹ 'Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 'Relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre

membri devono comunicare alla Commissione le informazioni sui loro piani e strategie nazionali di adattamento, delineando le azioni, attuate o previste, intese ad agevolare l'adattamento ai cambiamenti climatici. A tal fine, è stata predisposta la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

La SNAC è stata approvata il 30 ottobre 2014 dalla Conferenza Unificata e si basa su due rapporti tecnici⁴² e sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici'.

In particolare, il tavolo istituzionale istituito presso il Ministero dell'Ambiente (composto da Ministeri competenti, Regioni e rappresentanze degli enti locali) ha fornito il proprio contributo sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici' sul quale sono state acquisite le osservazioni dei portatori di interesse avanzate mediante consultazioni pubbliche.

Inoltre, i risultati del Rapporto tecnico-scientifico, prodotto da un Panel di circa 100 scienziati dei principali istituti di ricerca nazionali, delle Università e delle Fondazioni private, confermano quanto indicato già nei documenti elaborati dall'*Intergovernmental Panel on climate change* (IPCC) e dall'Agenzia Europea per l'Ambiente circa le vulnerabilità dell'Italia nel contesto dell'area mediterranea, con particolare riferimento alla gestione delle acque e ai rischi connessi ai fenomeni meteorologici estremi.

Pertanto, sono definite dalla SNAC le seguenti azioni prodromiche ad una pianificazione nazionale che, come richiesto dalle Autorità regionali, dovrà avvenire entro il 2016:

- definire ruoli e responsabilità per l'attuazione delle azioni e delle misure di adattamento, esplicitare le esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio;
- fornire criteri per la costruzione di scenari climatici di riferimento alla scala distrettuale/regionale
- identificare le opzioni di adattamento preferibili, valorizzando opportunità e sinergie;
- stimare le risorse umane e finanziarie necessarie;
- identificare le possibilità e le fonti di finanziamento;
- adottare indicatori di efficacia delle misure di adattamento;
- specificare le modalità di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni di adattamento implementate;
- indicare i gaps conoscitivi sui quali indirizzare un nuovo programma nazionale di ricerca, finalizzato a rafforzare l'analisi delle opportunità, delle opzioni e dei limiti dell'adattamento in diversi settori e a garantire il potenziamento delle azioni di disseminazione delle informazioni, di strumenti e di metodi per l'adattamento ai decisori di ogni livello e ai portatori di interesse;
- prevedere la revisione periodica della SNAC, al fine di prendere in considerazione le più recenti scoperte scientifiche e l'evoluzione del contesto europeo e comunitario sulle politiche di adattamento.

A tal fine saranno attivati programmi per la realizzazione di strumenti operativi per l'individuazione di priorità e per il coinvolgimento delle istituzioni e degli *stakeholders*.

informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE'

⁴²Si veda il sito: <http://www.minambiente.it/pagina/documenti-di-suppoto-alla-strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>

III. UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

Scheda n. 68

La Strategia nazionale per le aree interne: stato dell'arte

Nel corso del 2014 la Strategia nazionale per le aree interne è divenuta operativa e ha coinvolto centinaia di amministrazioni comunali in tutte le aree del Paese e i territori di oltre un milione e 600 mila cittadini. Obiettivo della Strategia è il rilancio di queste aree, contrastandone lo spopolamento, attraverso il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base (scuola, salute, servizi di mobilità e connessione digitale) e la promozione dello sviluppo locale nei punti di forza di questi territori, rinvenibili nell'agroalimentare, nel patrimonio culturale, nel 'saper fare' locale, nel turismo e nell'energia.

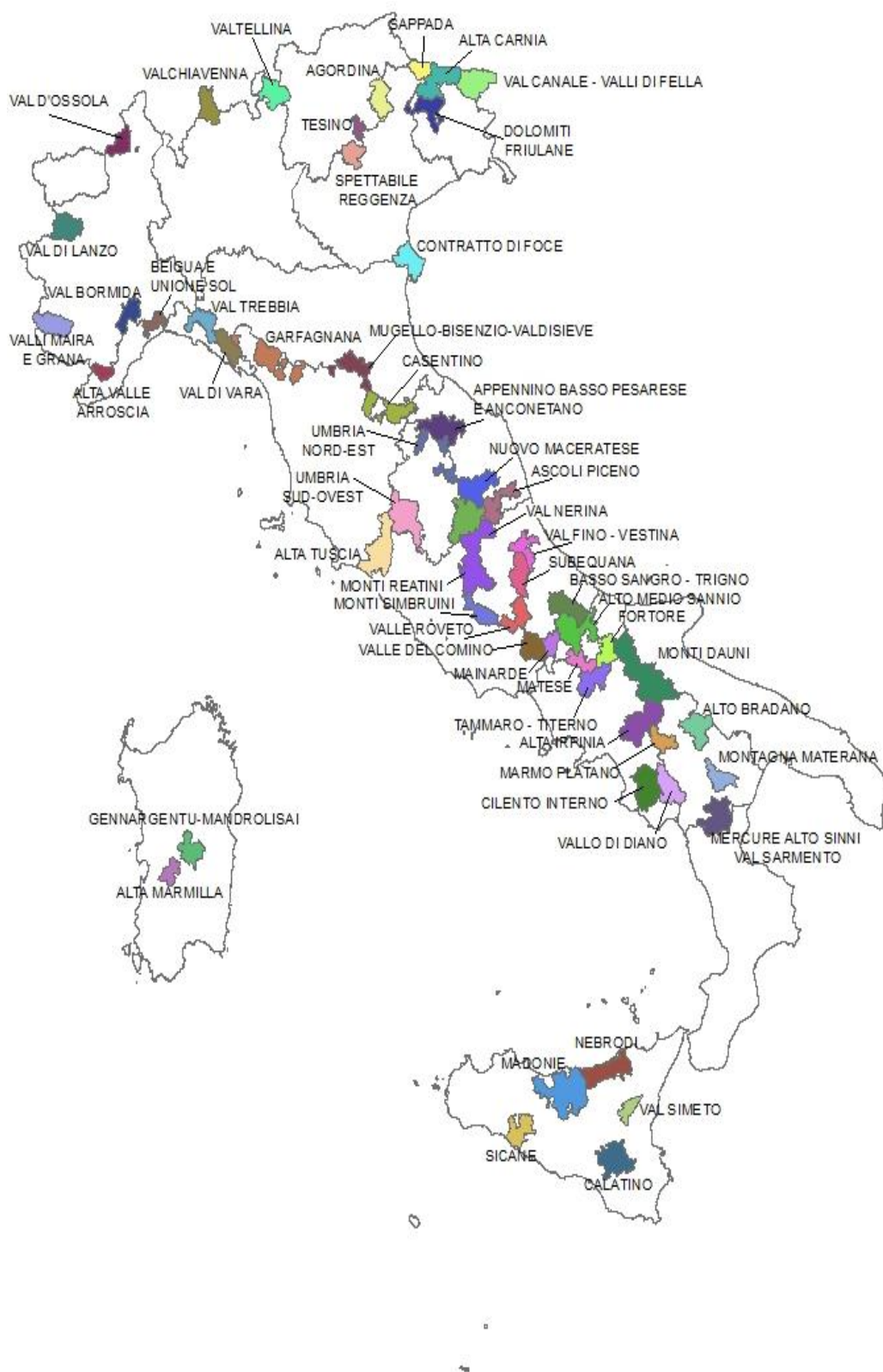
Partendo dalla mappatura, costruita in collaborazione con la Banca d'Italia e l'Istat, delle aree del Paese distanti dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità⁴³, il Comitato nazionale aree interne⁴⁴, ha individuato 55 aree-progetto in 16 Regioni e una Provincia autonoma. Si tratta di aree con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, severi fenomeni di declino demografico (-4,3 per cento tra il 2001 e il 2011) e di invecchiamento (oltre il 25 per cento della popolazione supera i 65 anni di età). La selezione delle aree è avvenuta attraverso un'istruttoria pubblica, fondata su una fase di diagnosi dello stato economico, sociale, demografico e ambientale delle aree candidate e della qualità dei servizi di base, nonché su incontri sul campo (*focus group*) aperti a tutti gli *stakeholders* delle comunità locali. La selezione ha tenuto altresì conto dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, della capacità progettuale delle aree e della capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali. Tra le 55 aree progetto selezionate è in corso l'individuazione di 23 aree pilota su cui avviare la Strategia nel corso del 2015.

Le risorse disponibili per l'attuazione della Strategia provengono dal bilancio nazionale (180 milioni di euro assegnati complessivamente dalla Leggi di Stabilità 2014 e 2015) e dai Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR), che si rendono disponibili attraverso gli atti di programmazione regionali, a seguito dell'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (avvenuta il 29 ottobre 2014). A queste risorse potranno aggiungersi altre risorse nazionali (FSC) o di fonte regionale.

In particolare, la Strategia ha scelto di affidare alle risorse nazionali gli interventi volti a riequilibrare l'offerta dei servizi di base in materia di scuola, salute e mobilità, la cui gestione è demandata ai livelli di governo e ai soggetti istituzionali ordinariamente responsabili per quei servizi. Il fine è dare a tali interventi carattere non straordinario, trasformandoli a medio termine in interventi permanenti. L'attenzione ai tre servizi di base - e l'impegno congiunto di Regioni e Ministeri - hanno consentito, durante la fase di selezione, di predisporre per i servizi di scuola e salute una batteria di indicatori molto puntuale, che costituiranno l'ossatura degli 'indicatori di risultato' che ogni area-progetto dovrà adottare. E' stato, inoltre, possibile individuare un insieme molto chiaro di fabbisogni relativi ai tre servizi di base e predisporre, per i servizi di scuola e salute, da parte dei Ministeri competenti, le linee guida per definire gli interventi. Ciò permetterà di sperimentare misure di riequilibrio dell'offerta di tali servizi concordate con le comunità e di adattare in maniera mirata, nelle aree interne, importanti riforme nazionali (il Patto per salute 2014-2016 e La Buona Scuola). Simili riflessioni sono in corso per i servizi di mobilità, con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e di Ferrovie dello Stato.

⁴³ Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue: Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile; Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile; Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile; Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile.

⁴⁴ Composto da tutti i Ministeri interessati dalla Strategia e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione.

FIGURA. LE AREE PROGETTO IN CORSO DI SELEZIONE

Nella seduta del 28 gennaio 2015, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di risorse per ciascuna delle 23 area-progetto pilota, a valere sui primi 90 milioni di euro, da ripartire per gli interventi su scuola, salute e mobilità, in relazione alla Strategia di area proposta, adottata dalla Regione e approvata dal Comitato nazionale aree interne. Il CIPE ha, altresì, individuato nell'Accordo di Programma Quadro (APQ) lo strumento attuativo, la cui sottoscrizione dovrà avvenire entro il 30 settembre 2015.

Le risorse comunitarie (FESR, FSE, FEASR) destinate a ciascuna area saranno invece indirizzate su progetti integrati di sviluppo locale, che ne valorizzino le rispettive potenzialità. Gli interventi sui servizi, assieme agli investimenti, concorreranno allo sviluppo di filiere cognitive capaci di innescare il cambiamento necessario. La decisione di selezione dell'area - assunta dalla Regione o Provincia autonoma a seguito dell'istruttoria - corrisponde all'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere sui fondi comunitari, adottando e/o completando opportunamente i programmi operativi di riferimento e predisponendone i conseguenti atti attuativi.

Molto importante, nella selezione delle aree, è il criterio dell'associazionismo. I Comuni di ogni area-progetto dovranno realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi quale prerequisito essenziale della strategia di sviluppo e, al momento dell'avvio della procedura di sottoscrizione dell'APQ attuativo, dovranno dimostrare di aver soddisfatto tale prerequisito.

A ogni area progetto selezionata viene chiesto di elaborare una 'Strategia d'area', che contenga una visione di medio-lungo periodo delle tendenze in atto e di come si intende modificarle, attraverso l'individuazione di una idea-guida di sviluppo cui saranno associati risultati attesi, le azioni e i progetti che si intende mettere in atto, la tempistica e le capacità necessarie per realizzarli.

Scheda n. 69

I tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche

L'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici provvede all'analisi aggiornata dei tempi attuazione delle opere pubbliche, utilizzando i dati di oltre 35.000 opere (dal valore superiore a 100 miliardi di euro). Si tratta di dati relativi agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e quelli finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione nel periodo che va dal 1999 ad oggi,.

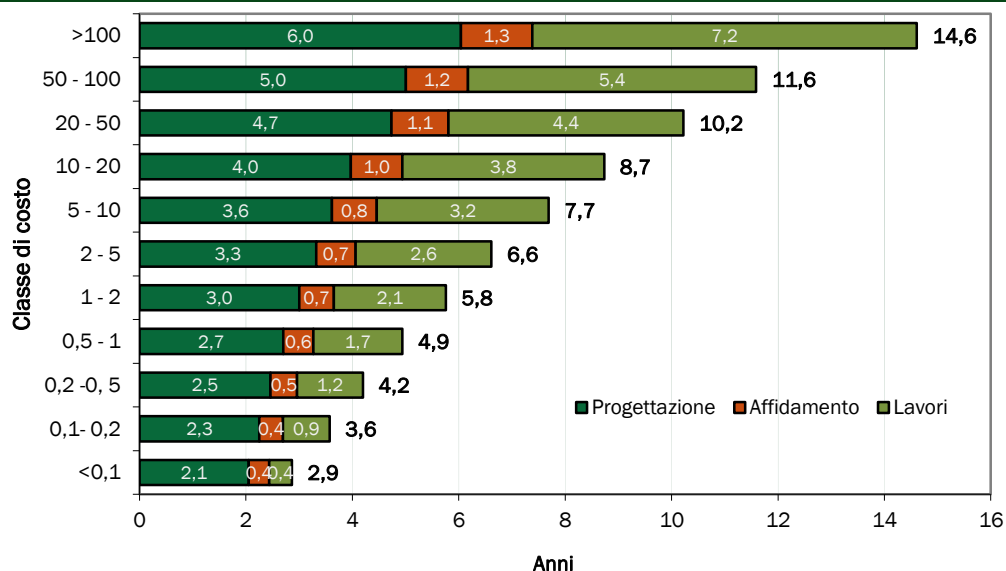
Ciò consente di evidenziare l'arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un'infrastruttura pubblica. Le informazioni esaminate partono dagli interventi finanziati dalle politiche di coesione ma le complessive analisi sono estendibili all'intero paese, tenuto conto dei numerosi interventi finanziati con risorse ordinarie (molti di questi progetti sono inseriti negli Accordi di Programma Quadro).

In media - guardando alle macro-aree del Paese - non vi sono differenze sostanziali nei tempi di attuazione delle opere finanziate con la politica di coesione: la media nazionale è pari a quattro anni e mezzo ed esiste una differenza di pochi mesi tra le aree Centro-Nord e Sud. La fase di progettazione risulta la parte preponderante dell'attuazione di un'opera ed è omogenea in termini di durata per tutto il Paese. La fase di affidamento dei lavori è generalmente pari a 6 mesi (0,5 anni), solo nel Sud i tempi si allungano seppure di poco (poco più di 7 mesi).

Maggiori differenze tra aree si notano nella fase dei lavori, la più influenzata dalla composizione settoriale delle opere a livello territoriale. La durata della fase lavori nel Sud è pari a 1,3 anni mentre nel Centro-Nord è pari a 1,6, un dato influenzato dalla dimensione media più contenuta delle opere in termini di costo (2,5 milioni) rispetto al Centro-Nord (3,5 milioni).

Il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali cresce infatti progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate. In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 16 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi a oltre 7 anni.

FIGURA. TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER CLASSI DI COSTO E FASI DI REALIZZAZIONE





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

Appendice B

Azioni di riforma a livello regionale

AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE

Le Regioni e le Province autonome italiane contribuiscono a rispondere alla richiesta dell'Unione europea di assicurare l'attuazione delle Raccomandazioni (CSR) e al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (*Target*), effettuando il monitoraggio dei propri interventi di riforma a valere nel periodo gennaio 2014-gennaio 2015. In questo *Focus regionale* per il PNR 2015 confluiscono i provvedimenti normativi, regolativi, attuativi evidenziati da tutte e 21 le Regioni e le Province autonome come precise priorità di riforma, strutturate in una logica di sistema. Il risultato consiste in una sintesi ragionata di tutte le iniziative, catalogate secondo temi portanti - ricondotte a macro misure numerate in ordine progressivo (indicate da una M tra parentesi). Gli interventi regionali sono riportati nelle griglie regionali per ogni CSR o *target*, raggiungibili all'indirizzo www.dt.tesoro.it/it/riforme/

I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

RACCOMANDAZIONE 1. Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali. Garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.

Sulla base delle indicazioni fornite dalle Regioni sono state individuate misure specifiche di intervento sulle quali le amministrazioni regionali hanno concentrato la loro attività.

Riduzione del debito pubblico verso il pareggio di bilancio

In conformità al Patto di Stabilità Interno, le Regioni concorrono al rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita europeo. La legge di stabilità 2015 prevede per le Regioni il superamento del patto di stabilità per tetti di spesa, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio. Il comparto Regioni è l'unico settore della PA che applicherà il principio già da quest'anno.

Per raggiungere questo obiettivo, alcune Regioni hanno introdotto misure di ‘responsabilizzazione’ sui propri bilanci, agendo su voci di spesa che influenzano direttamente o indirettamente l’andamento del debito pubblico (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Sardegna, Valle d’Aosta, Veneto*). Le Regioni hanno ridotto direttamente il debito tramite operazioni finanziarie quali la ristrutturazione di prestiti obbligazionari (*M1 Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte*) e la rinegoziazione dei mutui stipulati con il Ministero dell’Economia (MEF) (*M1 Lazio, Sicilia*). Nel secondo caso, attraverso l’approvazione del Piano di rientro si è perseguito l’equilibrio economico nel servizio sanitario regionale e attraverso interventi sulla gestione dei rifiuti urbani e assimilati si è migliorata l’efficienza e la qualità della spesa (*M1 Campania*).

In tema di riordino dei sistemi di rendicontazione, previsto dal D.L. n. 118/2011, le Regioni hanno adottato provvedimenti per l’adeguamento del sistema informativo, contabile e organizzativo dell’ente. Queste operazioni sono volte all’esigenza di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso e all’applicazione del principio contabile generale di competenza finanziaria per l’accertamento delle entrate e l’impegno delle spese (*M1 Abruzzo, P.A. Trento*).

Privatizzazioni

Nel 2014, nell’ambito del più ampio obiettivo di riduzione della presenza pubblica nell’economia, anche le amministrazioni regionali hanno avviato un processo di privatizzazione e/o alienazione di quote di società partecipate a soggetti privati. Queste operazioni rientrano negli obiettivi della *spending review* con varie ripercussioni a livello regionale, non ultima il totale disimpegno pubblico in settori di mercato considerati non centrali e comunque meglio gestibili da un soggetto non pubblico (*M2 Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Umbria*).

Una Regione ha già adottato il *Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni* (*M2 Veneto*); altre Regioni stanno adottando provvedimenti volti a facilitare lo scioglimento e la liquidazione di società di gestione del patrimonio immobiliare regionale (*M2 Friuli Venezia Giulia*), il riordino di società afferenti al settore dell’innovazione tecnologica (*M2 Umbria*) e il processo di privatizzazione del servizio pubblico di trasporto marittimo con le isole minori (*M2 Sardegna*).

Efficienza e miglioramento spesa pubblica preservando spesa in ricerca, innovazione, istruzione e infrastrutture

Le Regioni hanno cercato di evitare tagli lineari, cercando di razionalizzare e rendere efficiente la spesa pubblica con interventi mirati nei singoli settori (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*). Ad esempio, sono state individuate iniziative di accelerazione della spesa, attraverso la riprogrammazione delle risorse residue della programmazione 2007-2013 per lo sviluppo dell’innovazione, l’aggiornamento professionale e la realizzazione d’infrastrutture rurali (*M3 Abruzzo, Campania*). Gli interventi, inoltre, si sono concentrati su misure di

miglioramento della funzionalità delle amministrazioni regionali, attraverso la razionalizzazione e la ridefinizione delle sedi regionali (M3 *Abruzzo, Umbria*), la semplificazione dell'ordinamento regionale (M3 - *Lazio, Puglia, Umbria, Veneto*), il riordino e/o la soppressione di alcuni organismi interni (M3 - *Lazio, Umbria, Veneto*), nonché con interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori (M3 *Molise, Puglia*).

Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore del Trasporto Pubblico Locale

Sempre in ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, le Regioni hanno portato avanti diversi interventi per il riordino del settore del trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di migliorare la gestione operativa ed economico-finanziaria (M4 - *Abruzzo, Basilicata, Lombardia, P.A. Bolzano, Sardegna, Sicilia, Veneto*). In particolare, sono state intraprese azioni per: promuovere la costituzione di un'azienda pubblica unica del trasporto (M4 *Abruzzo*); la programmazione integrata di tutti i servizi, dal trasporto su ferro, su gomma, alla navigazione e alla mobilità ciclistica (M4 *Lombardia*); l'ammodernamento del sistema ferroviario (M4 - *P.A. Bolzano, Sicilia*) e l'istituzione di sistemi di integrazione tariffaria e di bigliettazione elettronica (M4 - *Abruzzo, Lombardia*). Infine, sempre nel segno di una migliore qualità dell'offerta e di una maggiore efficienza della spesa, sono stati previsti interventi di razionalizzazione dell'affidamento del servizio, attraverso soppressioni e rimodulazioni sia di servizi di TPL sia di società di gestione (M4 - *Sardegna, Sicilia, Veneto*).

Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore dell'edilizia pubblica

Alcune Regioni hanno proceduto alla dismissione del patrimonio immobiliare regionale (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia*), anche con interventi normativi di riforma dell'edilizia residenziale pubblica (M5 *Lombardia*). Nello specifico, nell'ambito della valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale, sono stati individuati cespiti patrimoniali regionali da porre in vendita (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*), sono stati ridotti i canoni di locazione passiva (questi contratti vengono rinegoziati se svantaggiosi) (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*) e gli emolumenti di alcune categorie di dipendenti pubblici (di livello dirigenziale) di agenzie o società legate all'amministrazione regionale (M5 *Lazio, Lombardia*).

RACCOMANDAZIONE 2. Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Nel corso del 2014 si è consolidata l'azione delle amministrazioni regionali per il contrasto dei fenomeni di elusione e per la promozione della regolarità, attraverso la normativa fiscale. La tematica riguarda, prevalentemente, materie di competenza nazionale, rispetto alle quali le amministrazioni regionali svolgono un ruolo di supporto, coniugando gli interventi di sostenibilità fiscale con le politiche di rilancio dell'occupazione e della crescita. Peraltro, il ricorso alle leve fiscali come strumento per lo sviluppo complessivo del sistema produttivo a livello territoriale costituisce una modalità di azione sedimentata in alcune realtà regionali a Statuto speciale, in virtù della più ampia autonomia finanziaria. In effetti, alcune tipologie di intervento introdotte nella legislazione nazionale sono state da tempo sperimentate in alcune Regioni a Statuto speciale, che hanno di fatto svolto un ruolo di apripista. Nel 2014, le Regioni hanno confermato il loro impegno sulla raccomandazione attraverso quattro tipologie di azioni, finalizzate a:

- **Lotta all'evasione fiscale**

Sono state adottate norme per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, in relazione ai tributi regionali e locali (*M1 - Abruzzo*); sono state stipulate convenzioni a valenza pluriennale tra l'amministrazione regionale e l'Agenzia dell'Entrate per il miglioramento della gestione tributaria relativamente all'IRAP ed all'addizionale IRPEF; è proseguita la collaborazione tra le singole Regioni, gli enti locali, la Guardia di Finanza ed altri enti di carattere nazionale per il controllo ed il miglioramento del rispetto dell'obbligo tributario (*M1 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*); è stato, infine, avviato un percorso di riorganizzazione dei procedimenti connessi alle attività di recupero e riscossione delle entrate regionali e sono stati definiti i criteri e le modalità relative all'affidamento del servizio di riscossione coattiva dei crediti tributari e delle entrate non tributarie (*M 1- Lombardia*).

- **Riduzione e trasferimento del carico fiscale**

Sono stati realizzati interventi di alleggerimento e/o di esenzione del carico fiscale, riguardanti le famiglie e le imprese, con particolare attenzione alle nuove imprese, alle imprese innovative ed ecologiche, alle organizzazioni di promozione sociale, alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, nonché al rilancio di settori economici specifici. Particolare attenzione è stata rivolta agli interventi in favore delle imprese che hanno aumentato o stabilizzato la base occupazionale (*M2 - Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, P.A. Bolzano*). Attraverso un'imposta di soggiorno è stata spostata sui consumi turistici l'imposizione fiscale, utilizzandone i proventi per finanziare il *marketing* territoriale (*M2 P.A. Trento*).

- **Semplificazione degli adempimenti tributari**

Sono state avviate iniziative per semplificare le procedure di pagamento e facilitare il rispetto degli obblighi tributari da parte di cittadini e imprese,

attraverso il potenziamento degli strumenti informatici per la gestione telematica dei pagamenti (M3- *Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*).

- **Lotta al lavoro sommerso**

È proseguita l'attività di contrasto del lavoro sommerso e di promozione della regolarità, della qualità e della tutela del lavoro. Sono state avviate iniziative sperimentali (come la certificazione etica regionale di prodotti agricoli) tra le Regioni e le parti sociali; sono stati definiti piani straordinari di azione per la prevenzione, il controllo e la repressione dei fenomeni di lavoro sommerso e irregolare, con il concorso degli attori istituzionali regionali e provinciali e delle forze di polizia. Alle azioni di controllo si sono affiancati programmi integrati di promozione delle politiche di accoglienza e abitative, di sicurezza e di assistenza sanitaria, di accompagnamento al lavoro, di consulenza aziendale (M4- *Puglia, P.A. Bolzano*).

RACCOMANDAZIONE NR 3. Nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risolutiva di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle Regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.

La modernizzazione della pubblica amministrazione ha rappresentato una priorità dell'azione regionale anche nel 2014. In risposta alle raccomandazioni europee, sono stati attivati interventi sia di rafforzamento del sistema amministrativo nel suo complesso, sia di potenziamento della *governance* e della capacità amministrativa dei segmenti più direttamente coinvolti nella gestione dei fondi europei. A tal fine sono stati previsti nuovi strumenti e nuove modalità organizzative, con l'obiettivo di investire sul cambiamento rapido e duraturo delle dimensioni fondamentali della capacità istituzionale e amministrativa: la qualità delle risorse umane, le qualità dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di *performance management*, la promozione della trasparenza e della legalità. Dette iniziative vanno lette, in ogni caso, in parallelo con i processi di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione della PA (si vedano le sezioni dedicate alla CRS. n. 7 e al Target n.2), in quanto rispondono al duplice obiettivo di modernizzare la PA e creare un contesto più favorevole al consolidamento delle attività economiche.

Ridefinizione degli assetti organizzativi

Le Regioni hanno proseguito gli interventi per ridefinire l'assetto degli enti dell'apparato pubblico, allo scopo di conseguire sia obiettivi di ottimizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, sia di contenimento della spesa pubblica (M1- *Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta*). Si segnalano al riguardo iniziative di riassetto che hanno coinvolto

sia le strutture dell'amministrazione regionale (M1- *Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio*) sia il sistema delle autonomie locali (M1- *Lazio; Sardegna*) e degli sportelli per le attività produttive (M1- *Lombardia*) al fine di razionalizzarne lo svolgimento delle funzioni. Tali azioni sono state in taluni casi accompagnate da piani complementari di riordino dei servizi, anche per consentirne una gestione in forma associata (M1- *Abruzzo, Campania, Puglia*) e da percorsi formativi rivolti ai dipendenti della Regione e degli Enti locali (M1- *Abruzzo*).

Valutazione della Performance organizzativa della Pubblica Amministrazione

Particolare attenzione è stata attribuita allo sviluppo dei sistemi di analisi delle performance, anche attraverso l'adozione di modelli di *rating* e di sistemi di *benchmarking*, in grado di contribuire al rafforzamento e alla qualificazione e della Pubblica Amministrazione. In tale direzione sono stati definiti i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e sono stati adottati i Piani della *Performance* organizzativa, con cui sono stati declinati gli obiettivi, gli indicatori e i *target* sui quali si baserà la misurazione della *Performance* della PA (M2- *Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Sardegna, Veneto*).

Coordinamento della normativa nazionale con i processi legislativi dell'UE

Alla stessa stregua è stata garantita un'attuazione armoniosa e coerente, a livello locale, della legislazione europea. In tale quadro si inscrivono le iniziative dirette ad assicurare la partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo legislativo dell'Unione Europea, nonché l'adozione dei provvedimenti di recepimento delle Direttive, dei Regolamenti e degli indirizzi dell'UE nelle materie di competenza regionale⁴⁵ (M3- *Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, P.A. Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

Miglioramento della Gestione dei fondi UE

Un riscontro concreto alle raccomandazioni europee per una migliore gestione dei Fondi Strutturali, è stato fornito attraverso la definizione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Tali piani sono parte integrante della programmazione dei Fondi Strutturali Europei e sosterranno la progettazione e l'attuazione degli interventi dei PO 2014-2020, attraverso la diagnosi delle debolezze amministrative e la definizione degli obiettivi di miglioramento da perseguire, in termini di semplificazione legislativa e procedurale, riduzione dei tempi di attuazione, rafforzamento dell'organico e della capacità della PA, *governance* più efficace dei Fondi Comunitari (M4 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Umbria; Valle d'Aosta, Veneto*).

Alla stessa logica rispondono le scelte regionali di dotarsi, per il futuro ciclo programmatico, di tavoli di coordinamento/integrazione e Quadri/Linee

⁴⁵ I cui contenuti puntuali sono esplicitati nelle relazioni presentate ai sensi della Legge 234/2012.

Strategiche, per garantire un'azione coordinata tra i diversi Programmi che insistono sul territorio. Tali documenti definiscono il modello di *governance* dell'attuazione e contengono, al tempo stesso, prime analisi e azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture impegnate nella gestione dei programmi e dei beneficiari (M4- *Sicilia; Trento; Umbria; Valle d'Aosta*). Nella stessa direzione vanno anche le iniziative di accelerazione della spesa, portate avanti nel 2014, attraverso la riprogrammazione dei PO 2007-2013 e il riorientamento delle risorse verso filoni d'intervento prioritari individuati nel Piano d'azione e Coesione: potenziamento delle reti immateriali; implementazione delle misure anticicliche; promozione dell'occupazione giovanile; sostegno ai programmi di sviluppo urbano; rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica (M4- *Abruzzo; Campania, Friuli, Sicilia*).

Trasparenza della Pubblica Amministrazione e contrasto alla corruzione-illegalità

Sotto il profilo della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di aumentare il livello d'integrità, e di prevenire e contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi, l'azione regionale è convogliata lungo tre direttrici: la nomina dei responsabili della prevenzione della corruzione, incaricati di predisporre i piani di prevenzione e di procedere all'aggiornamento in vista della definizione del Piano 2015-2017, nonché di formare il personale destinato a operare in settori a rischio; l'adozione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione, che a partire dall'analisi dell'organizzazione dell'amministrazione e delle sue regole hanno definito una strategia concreta di prevenzione del fenomeno corruttivo; la definizione/aggiornamento dei Programmi Triennali per la Trasparenza e l'Integrità, che individuano le misure ritenute indispensabili per garantire un adeguato livello di trasparenza e perseguire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità; la nomina del responsabile della trasparenza (M5 - *Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

Al fine di rendere più incisive le misure di contrasto alla corruzione-illegalità, in alcune realtà si è provveduto a: l'approvazione di una normativa specifica, diretta a promuovere la cultura della legalità, ma anche a contrastare il radicamento della corruzione e dell'illegalità (M5 - *Puglia*); l'introduzione di Codici di comportamento del personale (M5- *P.A. Bolzano; Piemonte*); il varo di norme per la rotazione del personale dirigenziale (M5- *Abruzzo*); la previsione di disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale in settori specifici quali: l'autotrasporto, il facchinaggio, la movimentazione merci, i servizi complementari (M5- *Emilia R.*); l'introduzione di pratiche etiche anti-corruzione e l'adozione del *rating* di legalità da parte delle imprese, quale criterio per avere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici (M5- *Lombardia*); misure per la tutela dei soggetti che segnalano illegalità o irregolarità (*whistleblowers*) (M5- *Friuli; Lombardia*). Nell'ambito dei contratti pubblici, sono stati inoltre adottati Patti di Integrità, che stabiliscono regole di comportamento per gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici (M5- *Lombardia*) e sono state create reti di monitoraggio sovragregionale per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa (M5-*Veneto*).

Del pari, per garantire la piena trasparenza della Pubblica Amministrazione, sono stati stipulati protocolli d'intesa con la Corte dei conti per l'accesso informatico ai sistemi di contabilità regionali ai fini del giudizio di parificazione (M5 - Lombardia).

Efficienza della Giustizia civile

Per garantire l'efficienza della giustizia civile, sono proseguiti gli interventi diretti all'innovazione e al miglioramento delle *performance* degli uffici giudiziari, attraverso il coinvolgimento di ulteriori strutture/realità (M6- Abruzzo; Lombardia Puglia, Sicilia).

La programmazione dei fondi SIE 2014-2020 conferma il rafforzamento e l'ammodernamento dell'apparato pubblico quale priorità strategica da perseguire anche nel futuro, nella consapevolezza che un'amministrazione innovativa ed efficiente sia il presupposto essenziale per fornire migliori servizi alle imprese e ai cittadini e garantire che gli investimenti effettuati producano risultati efficaci, in termini di occupazione e crescita. La strategia d'intervento dei PO FSE 2014-2020 si concentra, in particolare, sugli obiettivi di miglioramento delineati nelle raccomandazioni europee e nel *Position Paper* sul 'miglioramento delle prestazioni della PA'⁴⁶; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

Sotto il primo profilo, saranno promosse azioni dirette all'*empowerment* delle amministrazioni e degli operatori coinvolti nei processi di riforma e modernizzazione delle politiche pubbliche. In forma complementare, saranno sostenuti interventi per lo sviluppo e il rafforzamento della collaborazione in rete fra le amministrazioni e per garantire un pieno coinvolgimento degli *stakeholder* e del partenariato socio-economico. Si attiveranno inoltre azioni di supporto all'implementazione dei Piani di rafforzamento amministrativo: garantendo un'adeguata capacità tecnica, in termini di quantità e competenze del personale responsabile della gestione e realizzazione degli interventi; assicurando *standard* di qualità in relazione a tempi e modalità di realizzazione degli interventi e la massima trasparenza delle azioni collegate al Programma.

Nel quadro delle iniziative dirette ad innalzare i livelli di trasparenza della pubblica amministrazione, i PO interverranno per potenziare l'accesso alle informazioni sensibili e favorire il riutilizzo dei dati (open data). Saranno inoltre consolidati gli strumenti di monitoraggio, rendendo interoperabili le diverse banche dati e i sistemi disponibili, per facilitare la lettura dei fenomeni e la valutazione delle politiche, e sviluppati/potenziati i sistemi informativi per la gestione di settori cardine di competenza regionale. Alla stessa stregua si potranno sostenere progetti ad hoc per il rafforzamento delle competenze in materia di trasparenza o per la creazione di *network* volti a aumentare la riconoscibilità e la legalità delle azioni condotte dalla PA.

⁴⁶ *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

Una specifica attenzione sarà rivolta al rafforzamento degli uffici giudiziari, in considerazione dell'esigenza di sostenere questi organismi nel loro impegno di contrasto e lotta all'illegalità, attraverso iniziative dirette a: l'introduzione di sistemi di qualità presso i tribunali; la reingegnerizzazione delle procedure di lavoro; la formazione e il supporto al personale; la promozione e diffusione della cultura del *management* e del *case management*.

Saranno infine sostenute azioni di semplificazione amministrativa e procedurale, per ridurre gli oneri amministrativi, attraverso il ricorso all'innovazione tecnologica e la promozione di specifiche azioni di supporto, accompagnamento e consulenza alle amministrazioni coinvolte nella gestione di procedure complesse di particolare rilevanza per i cittadini e per le imprese.

RACCOMANDAZIONE 4. Rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

I temi dell'accesso al credito e del sostegno al sistema produttivo, anche per il 2014, hanno rappresentato una priorità delle *policy* regionali, nella consapevolezza che, specie in tale momento, occorra puntare sulla predisposizione di fattori in grado di rafforzare le potenzialità competitive del sistema economico-sociale, all'interno di un più complesso quadro organico degli interventi, per innestare una ripresa maggiormente valida e duratura.

In tale contesto, le Regioni, in continuità con le azioni realizzate negli anni passati, hanno implementato misure per favorire i prestiti all'economia reale attraverso il potenziamento e il miglioramento del sistema delle garanzie che, negli ultimi anni di crisi, ha svolto un ruolo fondamentale per la tenuta del sistema produttivo. Si richiamano gli interventi finalizzati a favorire il processo di integrazione e di ottimizzazione dei confidi, per pervenire ad un sistema delle garanzie sostenibile e semplificato, caratterizzato da crescenti livelli di servizio e di accesso al credito per le MPMI e le azioni messe in campo per sostenerne il rafforzamento e la patrimonializzazione (*M1-Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia*). Si segnalano, altresì, iniziative tese a favorire la riduzione del debito e del carico fiscale a favore delle imprese (*M1-Abruzzo, Lombardia*).

Inoltre, in considerazione del ciclo economico non favorevole, della crescente scarsità di risorse pubbliche, della stretta creditizia e del conseguente incremento del *cost of funding* delle banche, le Regioni hanno potenziato la strategia finalizzata a migliorare l'accesso al credito delle PMI, ritenuta una delle leve principali su cui agire per favorire l'economia.

Ciò è avvenuto, in primo luogo, attraverso il rafforzamento degli strumenti finanziari anche di tipo rotativo, al fine di massimizzare l'effetto leva, incrementare le risorse a disposizione del territorio e responsabilizzare maggiormente le imprese beneficiarie degli incentivi. In linea generale, vi è stato un potenziamento di tale strumentazione, con attenzione alla filiera agro-

industriale e della ricettività, anche in vista di EXPO 2015. Gli strumenti finanziari sono stati modulati favorendo, da un lato, strumenti di finanza innovativa e rafforzando, dall'altro, il sistema delle garanzie a favore delle PMI (sistemi sussidiari e mutualistici). Su tale versante si è implementato l'impiego della strumentazione finanziaria (es. garanzie, prestiti, *equity*) anche nella forma di strumenti combinati (es. con sovvenzioni, abbuoni di interesse, di commissioni di garanzia) (M2 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Molise, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*).

Inoltre, sono proseguiti e sono stati implementati gli interventi per il sostegno delle PMI mediante operazioni di garanzia su portafogli bancari (cd *Tranched cover*) (M2- *Puglia, Veneto*). Sempre sul piano della garanzia sono stati costituiti fondi regionali per la copertura delle richieste di anticipo da parte delle imprese agricole beneficiarie di aiuti (M2-*Campania*) o per l'anticipazione di crediti di imposta (M2- *P.A. Bolzano*). Ancora, per potenziare il rilascio delle garanzie, alcune Regioni hanno modificato la normativa consentendo alle imprese di accedere direttamente al Fondo centrale di garanzia, costituendo e finanziando sezioni speciali a favore delle PMI territoriali (M2- *Lazio*).

Per fare fronte alla variazione della dinamica dei prestiti alle imprese che negli ultimi anni, oltre ad essere caratterizzata da una sensibile contrazione dell'indebitamento delle PMI verso le banche ha visto la riduzione delle richieste volte a finanziare gli investimenti a favore delle esigenze derivanti dalla copertura del fabbisogno legato al capitale circolante e alla ristrutturazione del debito, sono state realizzate iniziative regionali volte a costituire Fondi per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi per le PMI (M2- *Lazio*). Inoltre, sono state attivate specifiche linee di credito con la BEI, al fine di implementare le risorse destinate, tramite il sistema bancario, a finanziare il sistema delle micro-imprese e delle *mid-cap* (M2- *Lazio*).

Infine, sono proseguite le adesioni delle Regioni alla proroga dell'Accordo per il credito 2013, sottoscritto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'ABI e dalle associazioni imprenditoriali (M2-*Abruzzo, Puglia*).

Accanto a questi interventi, di fronte alla crescente scarsità di risorse pubbliche, una innovativa linea di attività regionale ha riguardato lo sviluppo di nuovi canali di finanziamento non bancari, con la finalità di allentare il fenomeno del *credit crunch* e accompagnare in modo pro-attivo i nuovi percorsi di crescita delle MPMI. Nello specifico, le Regioni hanno puntato a favorire l'accumulo di disponibilità di risorse finanziarie nei cicli produttivi sia nella forma di capitale di debito sia nella forma di capitale di rischio. Si inseriscono, su tale versante, le azioni per la promozione e l'accompagnamento alle PMI all'utilizzo degli strumenti di finanza innovativa nel mercato dei capitali o in quello obbligazionario, come ad esempio per i *minibond* (M2- *Lombardia*). Inoltre, in continuità con l'anno scorso, sono state attivate misure volte a potenziare lo smobilizzo dei crediti vantati da MPMI e grandi imprese verso altri soggetti debitori (M2- *Lombardia*) o verso gli Enti Locali (M2- *Molise*).

Sul versante dell'erogazione dei contributi alle PMI non bancari, le Regioni hanno proseguito gli interventi finalizzati alla promozione dell'imprenditorialità intervenendo lungo tutta la filiera, con la finalità di creare un ambiente

favorevole alla nascita, allo sviluppo e al consolidamento delle imprese sui mercati nazionali e internazionali.

In primo luogo, hanno puntato a sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese sia innovative sia industriali e di servizi (M3- *Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Lombardia, Puglia*), favorendone i processi di capitalizzazione e supportandone l'accesso al mercato dei capitali, per rafforzarne la solidità patrimoniale. Tali interventi sono stati diretti prioritariamente a finanziare l'aumento di capitale sociale delle *Start up*, con particolare attenzione a quelle innovative, attraverso l'attivazione di specifiche linee di attività di Fondi per prestiti partecipativi (M3- *Lazio, Molise*) la definizione di strumenti finanziari che prevedono, per esempio il coinvolgimento di operatori di capitale di rischio (*Business Angel, Venture capital, Private equity*) (M3- *Molise, P.A. Bolzano*), la costituzione di fondi per l'acquisizione di partecipazioni minoritarie e temporanee al capitale di rischio (M3- *Liguria*).

Inoltre, le Regioni hanno sia sostenuto il rilancio delle imprese esistenti, nell'ottica di ridurre il tasso di mortalità e di accrescerne le opportunità per la loro affermazione sul mercato sia puntato a sviluppare nuovi modelli di attività di imprese, con attenzione alla filiera agroindustriale, culturale, turistica e commerciale. Sotto tale profilo, sono stati supportati gli investimenti produttivi materiali e immateriali realizzati dalle PMI, con particolare attenzione a quelli relativi all'innovazione tecnologico-produttiva, organizzativa e commerciale, con la finalità di migliorare il rendimento globale dell'impresa e il consolidamento della competitività nonché di accompagnare i processi di riorganizzazione e di ristrutturazione aziendale (M3- *Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Puglia, Umbria, Veneto, P.A. Bolzano, P.A. Trento*). In tale ambito, si rileva anche il sostegno alla promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energia rinnovabile, attraverso la costituzione di specifici fondi di ingegneria finanziaria per l'erogazione di finanziamenti agevolati alle PMI (M3- *Lazio, Sicilia*), l'erogazione di contributi a fondo perduto per i titolari di attività imprenditoriali vittime del reato di usura (M3 - *Lombardia*) e l'attivazione di centri di assistenza tecnica per aiutare le PMI ad accedere alle opportunità offerte a livello comunitario, nazionale e regionale (M3- *Abruzzo, Sicilia*). Infine, particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo e alla diffusione delle reti di impresa, quale strumento strategico di politica industriale in grado di rispondere alle attuali esigenze di riposizionamento competitivo del sistema produttivo italiano (M3 - *Lombardia*).

Allo stesso modo, sono state promosse iniziative per facilitare e rafforzare i percorsi di internazionalizzazione delle imprese sia in forma singola che associata (M3-*Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia*) nonché per favorire l'attrattività degli investimenti, anche attraverso la promozione nelle aree di crisi di iniziative di localizzazione, ampliamento e ammodernamento delle unità industriali, tramite il ricorso ai contratti di sviluppo (M3-*Abruzzo*).

Infine, in continuità con l'anno scorso sono state realizzate azioni mirate a promuovere politiche di innovazione sociale, finalizzate ai processi di inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, in particolar modo con lo strumento del microcredito a sostegno di piccole imprese (M3-*Puglia, Valle d'Aosta*), nonché di professionisti e consulenti che esercitano la propria attività in forma individuale (M3-*Puglia*).

RACCOMANDAZIONE 5. Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio, e rafforzarne la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

Nel 2014 i temi dell'occupazione e dell'inclusione sociale sono stati prioritari per le Regioni tanto più in un frangente di forte evoluzione del mercato del lavoro e di avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, connotato dal rilievo attribuito agli obiettivi tematici in materia di lavoro e di inclusione attiva. L'attività delle Regioni si è sviluppata in forte continuità con quanto realizzato negli anni precedenti e si è rafforzata in una logica di approccio integrato e mirato a coniugare le strategie per la tutela e per la promozione dell'occupazione con i processi di ripresa competitiva e crescita economico-sociale dell'intero sistema territoriale.

Le linee direttrici dell'intervento regionale sono riconducibili essenzialmente a sei ambiti tematici di azione:

Sviluppo, consolidamento e salvaguardia dell'occupazione

Ha trovato conferma la tendenza ad una forte pianificazione strategica degli interventi in materia di politiche del lavoro, con l'adozione di Piani specifici o a carattere straordinario e con il ricorso ad Accordi con il sistema imprenditoriale locale per la valorizzazione delle risorse umane (*M1 - Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta*). Al fine di aumentare i livelli occupazionali, sono stati erogati contributi per la promozione di nuove imprese ed incentivi all'assunzione e/o alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, con attenzione alle categorie di lavoratori più fragili, associati in alcuni casi a *voucher* formativi per la qualificazione/riqualificazione professionale ed a *voucher* per la conciliazione destinati all'acquisto di servizi di cura (*M1 - Calabria, Lazio, Toscana, P.A. Bolzano*). Al contempo, sono stati sviluppati interventi per la riqualificazione professionale ed altre misure di politica attiva per il mantenimento occupazionale e la ricollocazione dei lavoratori in situazioni di fragilità lavorativa, tra cui i lavoratori più anziani, associati in alcuni casi a strumenti di sostegno finanziario o di facilitazione dell'accesso al credito, anche ai fini dell'avvio di iniziative di lavoro autonomo (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*). Le misure di sostegno della

forza lavoro e del capitale umano sono state affiancate e completate dalle misure rivolte alle imprese, anche relazione a settori specifici, per sostenere e favorire i processi di reindustrializzazione e di rilancio economico, per prevenire la crisi o agevolarne la fuoriuscita, per stimolare la trasmissione di impresa e per favorire lo sviluppo dell'occupazione, anche in occasione di iniziative a valenza strategica come l'Expo 2015 (M1 - *Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto*). Sono state infine incentivate forme di flessibilità e nuovi modelli organizzativi del lavoro, quali la "staffetta" o "ponte" generazionale e sono stati promossi accordi per la competitività delle aziende (M1 - *Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*).

Integrazione tra le politiche attive e le politiche passive

In una logica salvaguardia dell'occupazione e di rafforzamento dell'occupabilità, anche nel 2014 un'attenzione specifica è stata riservata alla tutela dei lavoratori, sospesi e/o licenziati, di aziende colpite dalla crisi economica, mediante l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Come in passato, l'attività di integrazione del reddito è stata coniugata con iniziative tese ad un'assistenza intensiva e mirata alla ricollocazione professionale e alla formazione specialistica, per una spendibilità e un'aderenza delle competenze dei lavoratori ai bisogni del contesto produttivo (M2 - *Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto*). Sono stati realizzati programmi di intervento sulle realtà imprenditoriali di ampio spettro, nonché sperimentati interventi innovativi, come il contratto di ricollocamento e il lavoro minimo di cittadinanza (M2- *Lazio, Puglia*). Sono state, inoltre, stanziare risorse integrative per incentivare il ricorso ai contratti di solidarietà (M2 - *Lombardia, Toscana*) ed è stato fatto ricorso, con il concorso degli enti locali, alla formula dei Cantieri lavoro per lo svolgimento di attività di utilità sociale, nell'ottica di rafforzare l'occupabilità delle persone disoccupate o svantaggiate, destinatarie di misure di sostegno al reddito (M2 - *Calabria, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano*).

Implementazione, qualificazione e potenziamento dei servizi per il lavoro

Si è consolidato l'impegno delle amministrazioni regionali volto al rafforzamento ed alla qualificazione dei servizi per il lavoro, in linea con le indicazioni europee e con le priorità della nuova stagione 2014-2020 di programmazione dei fondi SIE. Tale impegno, peraltro, assume oggi ancor più centralità, in virtù delle novità recate dalla legge nazionale (Legge delega n. 183/2014, cd. *Jobs Act*). In questo scenario in evoluzione, anche nel 2014 le Regioni e P.A. non hanno rinunciato a svolgere una funzione propulsiva in merito ai profili di riforma dei servizi per il lavoro, esercitando al contempo un presidio del sistema sul territorio. A tal riguardo, sono stati adottati nel corso dell'anno provvedimenti per la costituzione di organismi regionali, tra cui Agenzie regionali del lavoro e Consulte regionali (M3 - *Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana*); sono stati approvati atti riguardanti la standardizzazione e l'innalzamento della qualità dei servizi e delle competenze degli operatori (M3 - *Piemonte, Umbria, P.A. Bolzano, Lombardia*); sono state disciplinate le procedure per una regolamentazione e gestione omogenea dello stato di disoccupazione, in

conformità alle Linee Guida in materia concordate tra lo Stato e le amministrazioni territoriali (M3 - *Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*); sono stati sviluppati sistemi territoriali per l'accreditamento e per l'incentivazione delle modalità di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati del mercato del lavoro, con un approccio mirato fortemente al conseguimento del risultato occupazionale mediante il ricorso a strumenti innovativi, quali la Dote Lavoro, nonché definendo le modalità per la partecipazione degli organismi accreditati agli *Youth Corner* ed agli interventi di politica attiva previsti dal programma Garanzia Giovani (M3 - *Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto*); sono stati sperimentati progetti speciali e reti di servizi finalizzati ad avvicinare le filiere dell'istruzione e della formazione al mondo del lavoro (M3 - *Lazio, Veneto*). Sono state, infine, potenziate le infrastrutture di servizio, quali i sistemi informativi e i relativi applicativi, ed è stata rafforzata la funzione di monitoraggio e osservatorio delle dinamiche occupazionali e del contesto produttivo (M3- *Basilicata, Lazio, Umbria, Veneto*).

Occupazione femminile

Sono proseguite le azioni volte a favorire l'occupazione femminile, agendo contemporaneamente su due leve di intervento: misure dirette alle persone, per rafforzarne le competenze e stimolare la partecipazione al mercato del lavoro, e misure rivolte al contesto, per rimuovere gli ostacoli all'ingresso ed alla permanenza delle donne nel lavoro. Sono stati realizzati interventi di formazione e di riqualificazione, anche mediante l'erogazione di *voucher* formativi ed erogati incentivi per l'assunzione di donne con forme contrattuali stabili e *part-time* (M4 - *Calabria, Toscana, P.A. Bolzano*); sono stati implementati i servizi di conciliazione tra vita e lavoro, anche mediante l'apertura di sportelli *ad hoc* e il ricorso allo strumento del *voucher* (M4- *Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta*); sono stati sperimentate modalità e soluzioni organizzative flessibili e *family friendly* per le imprese e le pubbliche amministrazioni ed avviati percorsi formativi specialistici in tema di innovazione organizzativa e welfare aziendale (M4- *Lazio, Piemonte, Puglia*); sono stati infine approvati provvedimenti normativi in materia di parità di genere e lotta alle discriminazioni (M4 - *Abruzzo, Emilia-Romagna*).

Occupazione giovanile

Le politiche per l'integrazione lavorativa dei giovani sono state una priorità comune delle attività delle Regioni nel 2014, con un notevole impegno anche in termini di adeguamento e rafforzamento dei servizi. La novità di rilievo è stata l'attuazione del Piano nazionale Garanzia per i Giovani. Le Regioni partecipanti al Programma, in qualità di Organismi Intermedi del *PON YEI*, hanno provveduto alla sottoscrizione di una convenzione con il Ministero del Lavoro, alla definizione di piani regionali tesi a declinare sul territorio l'iniziativa ed alla messa in atto di interventi di politica attiva volti a favorire l'occupabilità e la formazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni. Gli interventi avviati sul versante della Garanzia Giovani, che proseguiranno per tutto il 2015, rivestono comunque un carattere di complementarietà con le altre iniziative già da tempo adottate sul territorio per

l'occupazione giovanile e che sono state ulteriormente sviluppate nel 2014, al fine di concentrare gli strumenti. Sono stati, pertanto, adottati piani regionali di valenza più ampia e realizzati progetti finalizzati all'occupazione giovanile mediante percorsi formativi mirati all'inserimento lavorativo, azioni di orientamento professionale e accompagnamento al lavoro, erogazione di *voucher* formativi, erogazione di incentivi all'assunzione o alla stabilizzazione del rapporti di lavoro (M5- *Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto*). Sono stati concessi incentivi all'autoimprenditorialità e realizzate misure per favorire l'insediamento di giovani agricoltori (M5 - *Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia*). Sono stati adottati provvedimenti per la regolazione e la promozione dell'istituto del tirocinio extracurriculare, con attenzione ai profili di sicurezza nei luoghi di lavoro, al riconoscimento delle competenze acquisite in esito all'esperienza e alla introduzione di disposizioni specifiche per la promozione dello strumento a favore dell'integrazione socio-lavorativa dei soggetti in particolari condizioni di svantaggio e fragilità personale (M5 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano*). Si è, inoltre, registrata un'attenzione specifica al tirocinio estivo di orientamento come strumento chiave per favorire la transizione scuola-lavoro e, in generale, sono state stimulate le *work experiences*, anche in un'ottica di mobilità (M5- *Abruzzo, Campania, Veneto, P.A. Bolzano*) Infine, è stato incentivato e disciplinato in ambito regionale, in attuazione delle linee guida nazionali, l'apprendistato professionalizzante (M5- *Calabria, Lazio, Lombardia, Toscana*).

Inclusione sociale e lotta alla povertà

In coerenza con le indicazioni europee recepite nella programmazione dei fondi per il prossimo settennio, è stato confermato l'approccio fondato sull'integrazione fattiva tra *welfare* e politiche di attivazione per l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro. L'ampio spettro di interventi in materia di inclusione sociale e lotta alla povertà realizzati nel 2014 presentano un elemento ricorrente: alle azioni rivolte direttamente alle categorie di persone più fragili vengono associate misure di *welfare* territoriale per migliorare le condizioni socioeconomiche di contesto, in chiave di sviluppo strategico locale. Gli interventi regionali di promozione di un'inclusione attiva, attraverso progetti sociali di presa in carico della persona, si sono concentrati prevalentemente sulle persone con disabilità, sugli immigrati, sui lavoratori colpiti dalla crisi occupazionale e sulle famiglie in situazioni di particolare vulnerabilità, sui minori, sui detenuti, sulle minoranze etniche. Sono state, inoltre, sviluppate azioni specifiche per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico.

In tale direzione, sono stati approvati in ambito sociale piani strategici e concessi contributi per rilanciare un approccio all'inclusione fondato sull'integrazione tra politiche sociali, sanitarie, formative, occupazionali, abitative e relative al trasporto pubblico locale e scolastico, rafforzando le partnership tra pubblico e privato. Sono stati approvati atti legislativi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, intesa come parte integrante delle politiche attive del lavoro, ed è proseguita la sperimentazione di azioni di coesione territoriale in cui le misure di sostegno al reddito sono abbinate con

interventi personalizzati di formazione, lavoro e supporto all'avvio di imprese sociali. Sono stati realizzati interventi di sostegno finanziario, come il micro-credito e il reddito di garanzia, in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà o al di sotto della soglia di povertà, anche attraverso il rafforzamento dei servizi per la non autosufficienza e per la prima infanzia e di altri servizi di prossimità. La realizzazione delle azioni di *welfare* ha visto la partecipazione degli enti locali e in alcuni casi delle amministrazioni centrali, anche attraverso la sottoscrizione di Protocolli e la costituzione di tavoli *ad hoc* (M6- *Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e P.A. Trento*).

RACCOMANDAZIONE 6. Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premino in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.

Implementare valutazione istituti scolastici qualità e capitale umano

L'azione delle Regioni si è concentrata su azioni di razionalizzazione e distribuzione territoriale dell'offerta formativa con lo scopo di garantire continuità didattica, integrazione fra le professionalità dei docenti dei diversi gradi nonché efficienza nell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Sono stati approntati, in via sperimentale, sistemi di *rating* per la valutazione dei servizi di istruzione e formazione erogati in diritto dovere; sono stati messi a disposizione mezzi per l'innovazione pedagogica e la messa in rete - anche transnazionale - delle istituzioni scolastiche, mediante facilitazione istituzionale alla partecipazione a specifici progetti. Sono state, inoltre, previste varie tipologie di interventi volte all'innalzamento della qualità del sistema di istruzione e di formazione professionale nel suo complesso quali:

- supporto alle istituzioni scolastiche per l'inserimento e l'integrazione di studenti con disabilità, di cittadinanza non italiana, o appartenenti a gruppi sociali potenzialmente a rischio di esclusione;
- supporto ai Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti, per la promozione e la realizzazione dell'offerta educativa rivolta agli adulti a basso titolo di istruzione formale;
- sostegno al mantenimento del tempo scuola esteso e del tempo pieno, con specifico riferimento alla scuola primaria e alla scuola secondaria di I grado. (M1 - *Lombardia, Abruzzo, Lazio, Umbria, Puglia, Veneto, Valle D'Aosta*)

Rafforzare formazione pratica, istruzione formazione professionale

Le Regioni hanno concentrato le loro azioni di riforma dei sistemi regionali della formazione professionale nell'ottica di favorire un maggiore ancoramento alle imprese e al mondo del lavoro, prevedendo interventi di formazione

maggiormente finalizzati a dare risposta ai fabbisogni provenienti dal mondo delle imprese, sia attraverso azioni legate agli ambiti economico-produttivi ritenuti strategici per l'economia regionale, sia attraverso azioni legate ai bisogni del territorio. Tale obiettivo viene perseguito attraverso la messa in opera di diverse tipologie di strumenti. Il principale tra questi è sicuramente rappresentato dai percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) per consentire agli studenti l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica nel sistema di leFP. Esistono poi una molteplicità di programmi per il finanziamento, anche tramite *voucher*, di progetti di apprendimento e di formazione formale e informale e/o di *work experience* finalizzati all'inserimento lavorativo ideati e realizzati dagli studenti/laureati in collaborazione e con il supporto di organizzazioni pubbliche e private italiane ed estere.

Una differente e ulteriore categoria di strumenti può essere certamente individuata negli interventi volti ad incrementare l'offerta dei servizi per facilitare l'accesso e la frequenza degli studenti alle Istituzioni scolastiche secondarie di II grado con priorità assegnata alle fasce più deboli della popolazione, sia a causa delle condizioni economiche, sia avuto riguardo a specifiche condizioni di svantaggio, quali la condizione di disabilità (M2 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

Registro nazionale qualifiche

Nell'ambito del quadro normativo delineato dal D. Lgs. n. 13/13 le Regioni stanno lavorando all'Istituzione del Repertorio regionale dei Titoli e delle Qualificazioni, garantendo una correlabilità e spendibilità dei titoli e delle qualificazioni autorizzati intra-regione anche a livello nazionale ed europeo. Più nello specifico le Regioni stanno adoperando o perfezionando azioni volte a garantire ad ogni persona il riconoscimento formale e la certificazione delle competenze acquisite anche in contesti lavorativi e professionali (M3- *Lazio, Liguria, Puglia, Umbria, Piemonte, Emilia-Romagna*).

Finanziamenti a università per ricerca e innovazione

Le Regioni hanno provveduto alla sottoscrizioni di diversi protocolli/accordi di programma per l'attuazione di progetti, programmi di ricerca, sviluppo e innovazione finalizzati ai bisogni economici e sociali territoriali, con particolare riferimento allo sviluppo di attività di ricerca ad alto potenziale di sviluppo e trasferimento tecnologico su tematiche di valore strategico per la ricerca italiana e di elevata ricaduta di natura sociale. Sono previste, inoltre, azioni volte a potenziare e riqualificare il sistema delle infrastrutture dell'istruzione, della formazione e della ricerca attraverso la fornitura di strumentazioni per laboratori didattici, sperimentali e per la diagnostica nonché iniziative di promozione, sviluppo e valorizzazione del capitale umano nell'ambito della ricerca (M4 - *Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Sicilia, Umbria*).

RACCOMANDAZIONE 7. Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti *in house*.

Le politiche per la semplificazione e la concorrenza sono prevalentemente di competenza nazionale. Le Regioni e le Province autonome agevolano l'attuazione delle riforme nazionali: in particolare quelle sulla semplificazione normativa e amministrativa in favore di cittadini e imprese, ripresi in particolare nell'Agenda sulla Semplificazione 2015-2017 approvata con intesa in Conferenza Unificata il 13 novembre 2014. Così facendo hanno contribuito in primo luogo a rimuovere gli ostacoli ancora esistenti allo sviluppo di un mercato libero e competitivo. A tutto ciò si è accompagnato nell'ultimo anno anche un forte impulso a rendere i servizi amministrativi più efficienti ed efficaci, attraverso processi di digitalizzazione e di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. D'altra parte, per meglio apprezzare lo sforzo delle amministrazioni regionali verso un quadro complessivo di riordino procedurale che investe ambiti tra loro interconnessi, si valutino gli intrecci e la complementarietà tra le iniziative della raccomandazione 7 con quelle descritte nelle raccomandazioni 1 e 3.

Semplificazione per cittadini e imprese

La semplificazione è stata assunta come priorità nel corso del 2014 anche sul versante regionale, nella duplice importanza che essa riveste per migliorare e fluidificare i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese da una parte, e con i cittadini dall'altra. Significativi sono stati i provvedimenti regionali volti a snellire il carico burocratico per l'avvio di attività produttive come l'adozione di una modulistica semplificata, e la riduzione dei controlli sulle imprese (M1 - *Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio*). Altri interventi sono stati indirizzati alla semplificazione delle procedure per gli insediamenti produttivi, alla riqualificazione delle aree dismesse e all'istituzione di "zone a burocrazia zero" (M1 - *Abruzzo, Lombardia*), nonché per rilanciare la competitività dei territori e di alcuni comparti, soprattutto artigianato, agricoltura, pesca (M1 - *Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Veneto*). In favore dei cittadini si evidenziano anche procedimenti di razionalizzazione in materia urbanistica ed edilizia (M1 - *Sardegna*). Da evidenziare l'uso in molti casi di Leggi quadro di riordino normativo in materie su cui gravano procedimenti complessi, come ad esempio le attività produttive (M1 - *Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna, Veneto*).

Semplificazioni in materia ambientale

L'ambiente risulta un settore sui cui le Regioni si sono dimostrate particolarmente attive nell'adottare interventi attuativi delle norme nazionali,

per facilitare gli adempimenti amministrativi a carico delle piccole e medie imprese. Si segnalano in questo ambito le linee guida delle Regioni in materia di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) (M2 - *Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta*), ma anche interventi di semplificazione dei controlli per le attività produttive più impattanti dal punto di vista ambientale, sottoposte ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) (M2 - *Emilia-Romagna, Lombardia*). Numerosi interventi di rilancio economico e di tutela ambientale realizzati attraverso strumenti di semplificazione e di efficientamento. In questo ambito si segnalano provvedimenti di gestione dei rifiuti e adozione dei piani paesaggistici (M2 - *Abruzzo, Toscana*), semplificazione amministrativa per difesa del suolo (M2 - *Lazio*), incremento dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e incentivi per la riqualificazione energetica degli impianti e degli edifici esistenti (M2 - *Piemonte*).

Apertura del mercato e competitività

In risposta all'obiettivo comunitario di favorire la concorrenza per accrescere le opportunità di sviluppo del mercato e dei consumi, e a fronte di una competenza nazionale volta a tutelare tale principio, le Regioni hanno risposto nel 2014 soprattutto nella prospettiva di rilancio dei settori produttivi più a rischio di perdita di competitività. Uno di questi è stato il commercio in cui si è intervenuti soprattutto con testi di disciplina organica e norme, anche finanziarie, di sostegno (M4 - *Emilia-Romagna, Lazio, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Veneto*) e i distretti rurali (M4 - *Campania*). Incentivato anche il comparto della distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento allo sviluppo di reti distributive di metano (M4 - *Lombardia*) e con la liberalizzazione degli orari e dei turni di apertura degli impianti (M4 - *P.A. Trento*). Altri esempi nel campo della qualificazione del trasporto pubblico locale, con affidamenti *in house* dei servizi su gomma e ferroviari (M4 - *Toscana, P.A. Trento*), dello sfruttamento delle acque pubbliche (M4 - *Piemonte*) e della liberalizzazione del servizio di distribuzione del gas naturale (M4 - *Lombardia*).

Potenziare l'efficienza degli appalti pubblici

Sul versante delle modalità di funzionamento "semplificato" della macchina amministrativa, l'ambito degli appalti pubblici riveste un ruolo importante su cui nel 2014 le Regioni hanno segnalato interventi:

- per accelerare le procedure di appalto (es. ricorso a procedure negoziate per casi urgenti);
- per l'efficientamento tramite l'accesso a banche dati;
- per la stipula dei contratti in modalità elettronica;
- per semplificare la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici. (M5 - *Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria, Veneto*)

Razionalizzazione centrali d'acquisto

Le Regioni hanno avviato e promosso da tempo un processo di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi e, nell'ultimo anno, un ulteriore impulso a tali iniziative si è avuto a seguito della normativa nazionale sulla *spending review*. Con l'obiettivo di ottimizzare e innovare il processo di

approvvigionamento dei beni e dei servizi, ai fini del contenimento della spesa pubblica, diverse Regioni e Province Autonome in questo senso hanno dato seguito alle indicazioni nazionali del DL 66/2014 e nel corso del 2014 hanno istituito/regolamentato il funzionamento delle Centrali di Acquisto. (M6 - *Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, Puglia, Umbria, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*).

Applicazione della normativa sugli affidamenti in house

In questo ambito sono state segnalate delibere di giunta che dettano linee di indirizzo, discipline uniformi e integrate per Enti, società controllate e società *in house* (M7- *Lombardia, Puglia*).

RACCOMANDAZIONE 8. Garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

Nell'ambito di questa raccomandazione, che riguarda maggiormente il livello nazionale, sono state individuate tre macro tipologie di intervento: una si riferisce ai rapporti istituzionali regionali con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti; un'altra a tutti quegli interventi nel settore dei trasporti che le amministrazioni regionali hanno segnalato in merito al miglioramento infrastrutturale dell'intermodalità nei porti e interporti; infine un'altra relativa alla segnalazione di interventi regionali per il potenziamento delle infrastrutture energetiche.

Autorità di regolazione dei trasporti

Alcune Regioni hanno segnalato che nell'ambito delle attività propedeutiche all'avvio delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale automobilistico e ferroviario nel corso del 2014 sono state avviate proficue interlocuzioni e consultazioni con l'Autorità di regolazione dei trasporti per acquisire dati, informazioni e documenti utili (ART) (M1 - *Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia*).

In particolare nello spirito della collaborazione interistituzionale, in risposta alle richieste dell'ART, sono stati forniti dati regionali sul trasporto pubblico locale (M1 *Lazio*) al fine di analizzarne le condizioni economiche, la qualità dei servizi, i diritti degli utenti; inoltre è stata avviata la consultazione da parte dell'ART di un documento relativo alla predisposizione degli atti per le procedure di gare per l'affidamento dei servizi di trasporto, nel quale vengono fornite indicazioni rispetto agli obblighi del servizio pubblico, al contenuto dei bandi e dei contratti di servizio e ai criteri per la nomina delle commissioni di gara (M1 *Friuli Venezia Giulia, Lombardia*).

Infrastrutture intermodali e porti

Nell'ambito delle nuove Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea viene riscontrata la carenza di infrastrutture intermodali e di sinergie e

collegamenti con l'entroterra: si evidenziano gli interventi strategici che le Regioni hanno attuato con particolare attenzione alle azioni volte al potenziamento e al miglioramento delle infrastrutture nei porti e negli interporti (*M2 - Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana*).

Le Regioni inoltre hanno indicato diverse tipologie di intervento con investimenti specifici, finanziati anche attraverso la riprogrammazione dei fondi SIE della programmazione 2007-2013.

Nello specifico sono stati segnalati interventi per la realizzazione e/o il completamento di piattaforme logistiche (*M2 Abruzzo, Toscana*) e per la realizzazione di opere strategiche anche a carattere ambientale per il potenziamento e il miglioramento delle infrastrutture nei porti e negli interporti (ad esempio con interventi di escavi nei bacini portuali e potenziamento delle banchine) (*M2 Abruzzo, Campania, Toscana*).

Sono stati altresì indicate azioni finalizzate sia al miglioramento della mobilità e dell'accessibilità nel settore dei trasporti ferroviari, su gomma, fluvio-marittimi e aereo attraverso il rafforzamento delle combinazioni intermodali di trasporto (*M2 - Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana*), sia al miglioramento per l'interconnessione della rete infrastrutturale e all'intermodalità passeggeri e merci (*M2 - Lombardia, Sardegna, Toscana*).

Sono stati inoltre individuati interventi relativi allo sviluppo di nuovi servizi di trasporto integrati, sostenibili e transfrontalieri anche nell'ambito dei progetti infrastrutturali europei (Corridoi europei RETI TEN-T) (*M2 Abruzzo, P.A. Bolzano*).

In relazione alle indicazioni dell'art. 29 comma 2 del DL 12 settembre 2014, n. 133, che ha avviato la Pianificazione strategica della portualità e della logistica, un'altra tipologia di interventi prevista dalle Regioni riguarda la sottoscrizione di atti che consentono di individuare delle modalità di operare omogenee e condivise, per esempio: protocolli d'intesa con le Autorità portuali per la realizzazione, sviluppo, riqualificazione e ammodernamento dei porti, anche al fine di ottimizzarne l'accessibilità (*M2 Toscana*); costituzione di una cabina di regia che permetterà di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema logistico delle Regioni del nord-ovest (Piemonte, Liguria e Lombardia), in maniera da potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e il retroporto (*M2 Piemonte*); redazione del piano porti (*M2 Lazio*).

Infine nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche sono stati aggiornati e ridefiniti i contenuti della Intesa Generale Quadro, redatta ai sensi della "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), con un aggiornamento dell'elenco delle opere. Gli interventi prioritari definiti sono oggetto di condivisione con le Regioni tramite lo strumento dell'Intesa Generale Quadro Stato-Regione (I.G.Q.). Pertanto I.G.Q. ha la finalità di far confluire nel programma P.I.S. le opere considerate "strategiche" sia da parte statale che regionale (*M2 Lazio, Piemonte*).

Infrastrutture settore energetico

L'azione regionale nel corso del 2014 si è concentrata prevalentemente nell'aggiornamento dei piani energetici e ambientali regionali (PEAR e PER), nei quali saranno previsti interventi volti al miglioramento, potenziamento e

ottimizzazione del sistema energetico regionale (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Trento, Puglia*). Ad esempio saranno previste misure che consentiranno l'individuazione dei corridoi energetici, la fattibilità di un mini rigassificatore, la rimodulazione delle centrali termoelettriche tradizionali e lo smantellamento delle infrastrutture energetiche obsolete mediante la predisposizione di nuovi impianti progettati con criteri di maggior efficienza energetica (*M3 Friuli Venezia Giulia*); realizzazione di un metanodotto (*M3 - Lombardia*) e disposizioni atte a disciplinare ed incentivare l'uso di risorse geotermiche a bassa entalpia e l'installazione di impianti di produzione di calore da risorsa geotermica, e a promuovere la diffusione della geotermia quale fonte di produzione di calore ed energia da fonti rinnovabili (*M3 Lazio*).

Sono da segnalare in ambito regionale interventi specifici volti a incentivare Piani Progettuali Aziendali per l'innovazione tecnologica e il potenziamento delle reti elettriche di bassa, media, alta e altissima tensione, al fine di evitare forti dipendenze da fonti energetiche esterne alla Regioni e per migliorare la *performance* del sistema energetico regionale in termini di risparmio ed efficienza energetica (*M3 Campania*); a fornire contributi per l'installazione di sistemi di rilevamento individuale del fabbisogno energetico (*M3 P.A. Bolzano*).

Infine sono da evidenziare le attività legate alla sottoscrizione delle convenzioni tra Regioni e MIT a seguito dell'approvazione del Piano infrastrutturale per le reti di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica per l'implementazione dei progetti finanziati con il DPCM del 26 settembre 2014 (*M3 Lazio*).

II. I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Target 1 - Occupazione

Il concorso delle Regioni al raggiungimento del *Target* occupazionale è stato particolarmente significativo durante il 2014, in coerenza con la priorità accordata dagli attori territoriali alle strategie di rilancio dell'occupazione. Peraltro, l'operatività delle Regioni si è sviluppata in sinergia con un duplice processo che, in parallelo, ha caratterizzato e orientato la dimensione europea delle strategie di intervento: da un lato, la definizione dell'Accordo di Partenariato dell'Italia per la programmazione dei fondi SIE 2014-2020, con l'avvio della sua declinazione nei programmi operativi territoriali; dall'altro, il processo di consultazione avviato dalle istituzioni europee per la revisione di medio termine degli obiettivi fissati da Europa 2020.

Le iniziative segnalate dalle Regioni sul *Target* occupazionale, pur ponendosi in chiave di forte complementarietà e continuità con le misure attivate in risposta alla raccomandazione n. 5, assumono una caratteristica ulteriore di trasversalità degli interventi e di maggiore specializzazione delle azioni rispetto ai destinatari. In generale, le amministrazioni regionali hanno cercato di definire strategie innovative per la fuoriuscita dalla crisi e per il rilancio della crescita operando, essenzialmente, su quattro leve tematiche di azione, tese ad avvicinare la

domanda all'offerta di lavoro ed a puntare su settori - chiave dei sistemi economici locali:

1) La definizione di strumenti di avvicinamento tra la formazione e il lavoro

Si inseriscono in questo ambito le iniziative volte a favorire l'acquisizione di competenze tecnico - professionali necessarie per un inserimento lavorativo mirato, attraverso il finanziamento di progetti di apprendimento formale e informale, di tirocini e *work experience* all'interno di università, centri di ricerca, imprese ed enti, di progetti pilota nei settori dell'arte e della cultura (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, P.A. Trento, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto*). In alcune esperienze regionali tali strumenti sono stati associati all'erogazione di *voucher* per la mobilità ed a progetti di ricerca industriale e di trasferimento tecnologico (M1- *Abruzzo, Umbria, P.A. Bolzano*). Al fine di avvicinare la domanda all'offerta di lavoro, puntando su settori - chiave dei sistemi economici locali, sono state attivate botteghe tematiche di mestiere, valorizzate le professionalità nel settore dell'artigianato e dell'arte e disciplinati gli *standard* formativi relativi a figure professionali specifiche (M1- *Abruzzo, Calabria, Umbria*). Rilevanza strategica è stata accordata all'innovazione e al potenziamento dei poli tecnico-professionali, al fine di sostenere le filiere produttive del territorio, la transizione tra scuola e lavoro e l'occupazione giovanile (M1 - *Lombardia*). Un ruolo importante è stato riservato al contratto di apprendistato di secondo livello (apprendistato professionalizzante), per l'attivazione del quale sono stati concessi contributi alle aziende per la formazione degli apprendisti (M1- *Piemonte*); si è fatto ricorso a tale tipologia contrattuale, inoltre, anche ai fini dello sviluppo della filiera scuola-formazione-lavoro, prevedendo l'attivazione di esperienze di apprendistato in affiancamento ai percorsi formali di istruzione/formazione a tempo pieno e la messa in atto di azioni di accompagnamento al lavoro (M1- *P.A. Trento*).

2) Il sostegno alla competitività delle aziende ed ai livelli occupazionali

Rientrano in questo filone le misure adottate in una logica espansiva per il rafforzamento delle imprese e lo sviluppo di una forza lavoro qualificata e specializzata, a difesa concreta dei livelli occupazionali attraverso l'innovazione e il consolidamento della base produttiva.

In quest'ottica, sono stati avviati progetti tesi alla promozione della cultura imprenditoriale ed al sostegno dei processi di creazione e trasmissione d'impresa e di lavoro autonomo (M2 - *Abruzzo, Friuli Venezia Giulia*); è stata supportata con fondi *ad hoc* la creazione di impresa, l'autoimpiego e la micro impresa e i processi di *start up* tecnologico e di *spin-off* (M2- *Campania, Lazio, Umbria*); è stato promosso l'insediamento, il ricambio generazionale e l'ammodernamento delle aziende agricole e supportate le attività non agricole nelle zone rurali (M2 -*Abruzzo, Campania, Emilia - Romagna, Lombardia*). Sono state, inoltre, stanziare risorse per supportare la definizione di piani di rilancio aziendale, per migliorare la competitività ed il livello occupazionale delle PMI, per realizzare ricerche industriali e studi di fattibilità e per

sperimentare applicazioni integrate, anche nell'ambito dei Poli di Innovazione (M2 - *Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto*). Sono stati, in tale direzione, sostenuti i progetti di ricerca & sviluppo, anche in chiave transnazionale, prevedendo meccanismi premiali legati alla creazione di occupazione aggiuntiva in tale comparto (M2- *Piemonte, Toscana*); in generale, sono state riconosciute agevolazioni per gli investimenti innovativi in determinati settori e per promuovere nel sistema regionale la specializzazione tecnica, la sostenibilità ambientale, l'innovazione dei processi produttivi e la sicurezza sui luoghi di lavoro, prevedendo anche percorsi formativi integrati (M2 - *Piemonte, Veneto*). Sono stati, altresì, sperimentati interventi di staffetta generazionale rivolti a lavoratori over 50 e sostenuto il passaggio intergenerazionale e l'interscambio di conoscenze tra lavoratori anziani e giovani (M2 - *Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*). Sono state sviluppate azioni integrate di sistema per facilitare la ripresa competitiva e interventi di consulenza e supporto alle aziende per favorirne il riposizionamento o la reindustrializzazione nelle situazioni di crisi reversibile (M2- *Veneto*). Infine, sono stati concessi incentivi, contributi sotto forma di credito di imposta e altre agevolazioni fiscali per l'assunzione e per la creazione di lavoro stabile a favore di giovani, donne, soggetti svantaggiati, lavoratori licenziati o percettori di ammortizzatori sociali, associati all'erogazione di *voucher* formativi aziendali per la messa in atto di percorsi di riqualificazione ovvero di *voucher* di conciliazione per l'acquisto di servizi di cura per minori, anziani e disabili (M2- *Basilicata, Campania, Lazio, Toscana*).

3) l'adattabilità del lavoro e dei lavoratori

Si è consolidata nel corso del 2014 la tendenza delle Regioni ad intervenire sul versante dell'adattabilità del lavoro, nel duplice profilo dell'adeguamento delle competenze dei lavoratori e della modalità organizzative/gestionali delle imprese, per fronteggiare in modo sinergico le sfide poste dall'attuale frangente economico. Sono state così avviate iniziative rivolte alle imprese di grandi, medie e piccole dimensioni ed a imprenditori individuali, per la formazione di *manager* dei processi di cambiamento organizzativo e per l'acquisizione di competenze e strumenti per la gestione innovativa delle organizzazioni (M3- *Lazio, Veneto*). In continuità con l'attività degli anni precedenti, è stato rinnovato il finanziamento di iniziative di formazione continua ad iniziativa individuale e di piani formativi aziendali finalizzati all'aggiornamento professionale e sono stati realizzati percorsi per la riqualificazione e la ricollocazione dei lavoratori, tra cui quelli disoccupati o sospesi (M3 - *Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Veneto*). Sono stati utilizzati i Cantieri Lavoro per l'impiego temporaneo di lavoratori disoccupati e di soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale e, nell'ambito di Piani straordinari, concessi sussidi a favore di lavoratori in gravi difficoltà economiche o in situazioni personali e socio- familiari problematiche, coinvolti in progetti di attività socialmente utili (M3- *Valle d'Aosta*). Alcuni strumenti regionali, come la Dote Lavoro, caratterizzati dal ricorso a *bonus* per l'assunzione correlati al grado di vicinanza del profilo professionale alle caratteristiche del mercato territoriale del lavoro, sono stati

ulteriormente adeguati in funzione dei fabbisogni della fascia adulta della popolazione (*M3 - Lombardia*). Al fine di massimizzare le opportunità di sviluppo, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con le parti sociali contenente una serie di misure funzionali a favorire lo sviluppo dell'occupazione nelle attività economiche correlate ad Expo 2015, coniugando i bisogni di flessibilità delle imprese con le esigenze di tutela dei lavoratori (*M3 - Lombardia*).

4) **L'orientamento, il rafforzamento delle competenze e dell'*empowerment* delle persone**

Si inseriscono in tale cornice le iniziative di realizzate dalle Regioni per sviluppare l'*empowerment* delle persone e per orientarle e sostenerle nelle fasi più delicate di transizione attraverso le filiere della scuola, della formazione e del lavoro. Sono state, in tale direzione, rafforzate nel sistema regionale le funzioni di orientamento professionale e di orientamento permanente, attraverso il potenziamento degli uffici di consulenza e l'attivazione di centri, laboratori culturali e strutture specifiche rivolte ai giovani, *in primis* studenti (laureati e laureandi) e i soggetti in condizione di disagio occupazionale (*M4 -Lazio, Lombardia, Piemonte, P.A. Bolzano*). Una particolare attenzione è stata dedicata ai giovani che sono fuori dal sistema scolastico e lavorativo, i cosiddetti NEET, quale risorsa da rimotivare e integrare per fronteggiare la crisi e trasformarla in un'opportunità di cambiamento (*M4 - Puglia*). Sono state sviluppate azioni di sistema volte a rafforzare la rete pubblico - privata dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mediante l'erogazione di *voucher* formativi finalizzati al sostegno dei processi di organizzazione/qualificazione delle agenzie formative accreditate e degli operatori dei servizi per il lavoro (*M4 - Piemonte*).

Target 2 - Ricerca e Sviluppo

La recessione ha prodotto profonde ristrutturazioni del tessuto economico, facendo emergere la necessità di individuare nuove fonti di crescita e competitività, basate su attività ad alto contenuto di conoscenze e a elevata produttività, che siano in grado di garantire una rapida ripresa dell'economia. In risposta a tale istanza le Regioni hanno continuato a dare priorità agli investimenti pubblici nella ricerca e nell'innovazione, garantendone l'effetto leva rispetto agli investimenti privati, nella consapevolezza che tali investimenti svolgono un ruolo cruciale nel rilanciare la crescita sostenibile.

Rafforzamento del sistema innovativo e della Ricerca Regionale

Le scelte di *policy* operate dalle Regioni si sono focalizzate innanzitutto sul rafforzamento del sistema innovativo e della Ricerca Regionale. A partire dall'azione intrapresa a livello nazionale dal MIUR, sono proseguiti a livello regionale gli interventi diretti al riconoscimento, consolidamento e l'internazionalizzazione dei cluster tecnologici territoriali e alla realizzazione delle attività complementari e funzionali allo sviluppo, alla valorizzazione e alla

promozione dei *cluster* nazionali (M1: *Abruzzo; Calabria; Lombardia; Piemonte; Puglia; Veneto*). E' stato dato, inoltre, ulteriore impulso al finanziamento di progetti di ricerca presentati dai Centri di Ricerca o dalle Università regionali, in particolare nelle aree di specializzazione intelligente, allo scopo di favorire il trasferimento e la valorizzazione di conoscenze dal mondo accademico al sistema produttivo (M1- *Abruzzo, Puglia, Veneto P.A. Trento*).

L'azione Regionale si è altresì concentrata sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale, sullo sviluppo della banda ultra larga e l'ampliamento della banda larga alle aree rurali. In considerazione del fatto che il digitale e l'ITC sono un fattore di innovazione congiunto dei processi economici, sociali, istituzionali e amministrativi, le Regioni hanno agito su queste tre dimensioni in modo sinergico e integrato, in modo da attivare e supportare un impatto strutturale. Sono stati preliminarmente definiti documenti e linee guida che identificano le tappe del processo di digitalizzazione (M2- *Abruzzo, Basilicata, Lombardia, PA Bolzano, Puglia, Valle d'Aosta*), attivati interventi specifici per l'infrastrutturazione tecnologica della PA (M2- *Campania, Emilia Romagna, Puglia, Umbria*), sostenuti gli investimenti innovativi delle PMI, in sistemi ed apparecchiature digitali, attraverso appositi meccanismi di incentivazione (M2- *Lazio*).

Sostegno allo sviluppo di specializzazioni innovative in perimetri ad alta intensità applicativa e alla creazione di *start up* innovative

È proseguito nel 2014 il percorso di *Smart Specialisation* in atto, attraverso la definizione, l'approvazione e l'aggiornamento delle *Smart Specialisation Strategies (RIS3)* con le quali sono state identificate le priorità in materia di R&I, sulla base di un processo di scoperta imprenditoriale dal basso e diretto a valorizzare i vantaggi competitivi e il potenziale di eccellenza dei territori (M3- *Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, PA Trento, Piemonte, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*). In alcune realtà sono stati, al contempo, approvati i programmi di lavoro sulle aree di specializzazione individuate nelle strategie RIS3, per l'identificazione dei temi che saranno oggetto di specifici bandi/avvisi a valere sui PO 2014-2020 (M3-*Lombardia*), e promosse iniziative per la valorizzazione degli ambiti di specializzazione di maggior rilievo per l'economia locale, attraverso lo sviluppo e il consolidamento dei Distretti Industriali-Commerciali strategici (M6- *Campania; Lombardia; Veneto*).

Sono state inoltre consolidate le iniziative dirette a favorire la creazione e lo sviluppo di *start up* innovative attraverso la concessione di incentivi, finanziamenti agevolati e sgravi fiscali, anche ad imprese provenienti da *spin off* della ricerca pubblica, in particolare in quegli ambiti ad alta intensità di conoscenza ed elevata.

Promozione dell'attività di innovazione e del ricorso a forme aggregative tra le imprese (distretti industriali e reti innovative)

Un ruolo propulsivo è stato svolto, dalle Regioni, con riferimento alle attività rivolte al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione, in particolare nelle PMI, che hanno rappresentato anche nel 2014 la filiera

d'interventi prevalente. A tal fine sono stati erogati contributi per la realizzazione, da parte delle PMI, di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale - anche transnazionali - diretti a dare impulso ad innovazioni di processo e di prodotto (M5 - *Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto*). Per accelerare i processi di *knowledge transfer* e di sviluppo di innovazioni, sfruttando le potenzialità della rete, sono stati concessi incentivi per l'accesso a piattaforme di *open innovation*, per offrire alle PMI uno spazio di confronto per migliorare la loro progettualità in R&S (M5 - *Lombardia*). Sono stati, inoltre, erogati aiuti per l'assunzione o la messa a disposizione di personale altamente qualificato e ricercatori, finalizzati ad agevolare il trasferimento tecnologico nelle imprese (M4 - *Lombardia, PA Bolzano, Puglia*) e stanziati contributi per i processi di brevettazione (M5 - *Lombardia*).

All'obiettivo di favorire l'accesso delle PMI a servizi strategici per la crescita e l'innovazione, rispondono anche le iniziative dirette a promuovere la cooperazione interimprenditoriale, attraverso il sostegno alla creazione di reti di impresa (M6 - *Lombardia, Veneto*).

Sostegno ad attività collaborative di R&S realizzate da imprese in collegamento con soggetti della ricerca, Università e aggregazioni pubblico private

Nell'ottica di consolidare le relazioni tra le università, i centri di ricerca regionale e il sistema delle imprese sono proseguite le azioni di sostegno ad attività collaborative di R&S realizzate da imprese in collegamento con soggetti della ricerca, Università e aggregazioni pubblico private. Sono state, in particolare, concesse agevolazioni alle PMI aggregate ai poli di innovazione per la realizzazione di studi di fattibilità preliminari e di attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e per l'acquisizione di servizi di ricerca (M7- *Calabria; Calabria, Campania, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto*).

Sono stati inoltre finanziati progetti di sviluppo precompetitivo, per la realizzazione di nuovi prodotti-processi e la messa a punto di tecnologie innovative, nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale (M7- *Lombardia*).

Qualificazione del Capitale umano e promozione della competitività dei giovani ricercatori

Sotto il profilo della qualificazione del capitale umano e della promozione della competitività dei giovani ricercatori, al fine di agevolare la formazione di figure qualificate nei processi di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico, sono state assegnate: borse di ricerca per la frequenza di percorsi formativi di eccellenza post universitari; borse di studio per incentivare la partecipazione di giovani ricercatori a attività di ricerca congiunta tra enti di ricerca e imprese; borse di studio per lo svolgimento di dottorati di ricerca, anche internazionali; *voucher* alta formazione per la frequenza di *master post lauream* (M8 *Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto*). In alcune realtà è stato dato, inoltre, impulso a progetti per la creazione di strutture destinate al potenziamento e allo sviluppo

delle attività di ricerca biomedica e alta formazione e all'applicazione dei risultati della stessa per lo sviluppo di iniziative industriali in campo sanitario (M8 - Lombardia).

Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della Pubblica Amministrazione

Allo scopo di rafforzare e qualificare la domanda di innovazione della Pubblica Amministrazione, sono state messe in atto iniziative dirette a promuovere l'utilizzo di schemi di *procurement* innovativi, attraverso la predisposizione di linee guida per appalti pre-commerciali e di *green public procurement* (M9 - Lombardia, Sicilia).

La nuova programmazione dei Fondi SIE proseguirà nel percorso di allineamento ai *target* di Europa 2020. I POR FESR saranno orientati a promuovere azioni volte: i) al rafforzamento e qualificazione delle infrastrutture di ricerca pubbliche e private in termini di creazione di nuovi laboratori e miglioramento degli impianti esistenti; ii) alla promozione degli investimenti delle imprese in attività di ricerca e sviluppo mediante l'acquisizione di servizi innovativi e prototipi di soluzioni innovative iii) alla creazione di *start up* innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alla iniziative di *spin-off* della ricerca grazie ad un portafoglio di soluzioni (fondo perduto, *equity* e prestiti agevolati); iv) al sostegno alla costruzione di aggregazioni spontanee di centri di eccellenza per la realizzazione di progetti di ricerca ed innovazione (reti/ accordi organizzati e strutturati tra grandi imprese e PMI/ strutture della ricerca); v) alla valorizzazione degli ambiti di specializzazione dove maggiore appare il potenziale competitivo; vi) al sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazioni e reti nazionali di specializzazione intelligente, nonché ad altri progetti finanziati dai Programmi Europei per la ricerca e l'innovazione. I POR FSE attiveranno iniziative complementari dirette alla formazione di personale altamente qualificato (borse di ricerca, dottorati, master, apprendistato in alta formazione) in grado di favorire l'acquisizione da parte delle imprese dei risultati della ricerca universitaria di eccellenza e il trasferimento delle competenze attraverso l'inserimento nel tessuto produttivo.

Obiettivi ambientali

Nel 2014 le Regioni hanno rafforzato il loro impegno in campo ambientale partecipando ai processi di rafforzamento e di coesione nazionale per il perseguimento di obiettivi europei e internazionali. In ambito di Comitato Interministeriale Affari Europei (CIAE) le Regioni hanno condiviso la costruzione della posizione italiana rispetto all'attuazione del Pacchetto Clima - Energia (Direttiva 2009/29/CE), ricompreso peraltro come priorità nell'ambito dell'Agenda del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo. La trattazione dei temi energetici è stata intrapresa dalle Regioni con l'ottica di conseguire modalità di raccordo sempre più efficaci col livello nazionale rispetto alla riduzione delle emissioni di CO₂, alla produzione e all'impiego massiccio di fonti rinnovabili di energia al raggiungimento di modalità virtuose per l'attuazione di una sempre maggiore efficienza energetica.

Anche per perseguire questi intenti, le Regioni hanno partecipato con determinazione al processo di revisione della Strategia Europa 2020, inviando un proprio contributo al livello nazionale e ai preposti uffici europei: la Conferenza delle Regioni ha infatti richiesto la revisione della Strategia europea, intendendo conferire alla medesima una maggiore dimensione territoriale. Ciò è stato considerato possibile facendo della *governance* multilivello l'approccio *standard*; dotando gli Stati membri di Programmi nazionali di riforma da elaborare e attuare in partenariato; adottando Programmi regionali di riforma.

Nel contempo è proseguito a livello regionale il processo di composizione dei Programmi Operativi per l'impiego dei Fondi SIE, che ha portato le Regioni a tradurre la matura riflessione sull'impegno ambientale ed energetico finora esercitato in azioni di impiego sia innovativo sia di consolidamento per il conseguimento dei *Target* della Strategia 'Europa 2020'. Il 2014 costituisce comunque un anno di passaggio per le pianificazioni strategiche regionali. In considerazione di questo impegno programmatico, le attività regionali hanno progredito con nuovi interventi normativi, regolativi ed attuativi in favore della componente ambientale quale motore propulsivo della valenza economica; per questo motivo hanno rafforzato le azioni di *green economy*, consolidandone la portata trasversale nei processi di sviluppo locale e di rinnovamento del modello di sviluppo sostenibile.

Nell'analisi di quest'anno, pertanto, i *target* ambientali assumono una particolare importanza: le pertinenti azioni vanno lette come elementi di valutazione intermedia per il raggiungimento degli obiettivi al 2020; nel contempo i medesimi *target* ambientali sono stati declinati, dove possibile, in misure quanto più corrispondenti agli obiettivi e ai risultati attesi individuati dalle Regioni nei Programmi operativi rispetto all'accordo di Partenariato dei Fondi SIE 2014-2020.

La scelta di procedere ad una lettura combinata dei provvedimenti di riforma, attuati dalle Regioni per conseguire i *target* ambientali della Strategia Europa 2020, si combina per questo PNR con l'impostazione della Raccomandazione n.8, che ha posto un *focus point* sulle infrastrutture energetiche: rispetto ad essa, quindi, è stato deciso di mantenere nella medesima CSR evidenza degli sforzi regionali, così da consentire una visione immediata degli impegni assunti dalle Regioni per collaborare col livello nazionale a superare le strozzature che ostacolano il corretto funzionamento del mercato dell'energia.

Target 3 - Emissioni di gas serra

Sul *Target 3* si è provveduto ad allocare le azioni verticali che agiscono rispetto a specifici temi nei settori coperti e non coperti dal mercato della CO2 (aria, agricoltura, trasporti e mobilità sostenibile), in maniera da dare conto con immediatezza dei provvedimenti per incentivare il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio.

- Per il settore Aria sono in corso le revisioni dei Piani regionali per la tutela della qualità della stessa. Le Regioni hanno definito una serie di misure atte a ridurre le emissioni dei gas inquinanti e climalteranti, sia dal punto di vista normativo che attuativo. Sulla scia delle azioni strategiche già innestate negli anni precedenti sul proprio territorio, alcune esperienze regionali sono state

considerate positivamente mature per assumere un impegno attivo e propositivo a livello internazionale: tra queste si segnala la sottoscrizione del *Compact of States and Regions*, accordo internazionale attraverso il quale i Paesi e le Regioni aderenti si impegnano a individuare obiettivi di riduzione di gas serra per incentivare una *governance* globale del clima (Conferenza di Lima, 12 dicembre 2014) (M1 Lombardia). Accanto a questi, anche gli impegni regionali a carattere europeo hanno concentrato l'attenzione sulla riduzione delle emissioni di gas climalteranti: nella scrittura dei Programmi Operativi regionali FESR e dei Programmi di sviluppo rurale le Regioni hanno concentrato numerose azioni che prevedono interventi di efficientamento contro le emissioni; in correlazione a questi hanno adottato proposte formali di pianificazione per il miglioramento della qualità dell'aria (M1 Emilia-Romagna). Hanno inoltre impostato azioni di sistema mirate a ridurre l'impatto delle attività umane che producono sostanze gassose inquinanti e ad effetto serra, mediante sistemi di reti di monitoraggio (M1 Abruzzo), hanno avviato l'informatizzazione delle procedure autorizzative secondo le norme IPPC e la regolarizzazione dei sistemi di controllo (M1 Abruzzo).

- Rispetto alla riduzione delle emissioni di gas serra e all'aumento del sequestro di carbonio in agricoltura e nelle foreste, alcune Regioni hanno avviato studi per la rilevazione dello stoccaggio di CO₂ dalle coltivazioni e dalla gestione del verde (M2 Abruzzo, Emilia-Romagna); hanno impostato nuove disposizioni per la combustione dei residui vegetali (M2 Lombardia). Hanno inoltre considerato strategica le priorità relative alla gestione in chiave multifunzionale del patrimonio forestale, alla protezione ambientale e alla prevenzione delle calamità naturali, provvedendo a potenziare linee di intervento sulla nuova programmazione di sviluppo rurale in continuità con la precedente (M2 Campania).
- Una buona parte delle Regioni ha riconosciuto ampia priorità agli ambiti del trasporto, mobilità e connesse infrastrutture per uno sviluppo urbano sostenibile: hanno predisposto pianificazioni, finanziamenti e attuato azioni strategiche plurimodali finalizzate al miglioramento della mobilità e dell'accessibilità in termini di trasporto sostenibile di passeggeri e merci, identificando precise priorità di sviluppo (M3 Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto); hanno segnalato regimi di aiuto vigenti fino a fine 2015 finalizzati al sostegno del trasferimento modale dalla gomma al ferro e al mare di quote crescenti di traffico merci (M3 Friuli Venezia Giulia); hanno destinato incentivi per l'installazione di filtri antri particolato (M3 Lombardia) e per l'acquisto di veicoli di nuova generazione (M3 Veneto); hanno normato misure per la limitazione di veicoli inquinanti (M3 Lombardia) a favore dello sviluppo della mobilità ferroviarie, automobilistica pubblica e di servizi marittimi (M3 Friuli Venezia Giulia) per ridurre il traffico automobilistico privato urbano ed extraurbano.
- Inoltre, in correlazione con le attuazioni dei Piani regionali specifici per i trasporti (M3 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Veneto), sono state tratte indicazioni strategiche per impostare le politiche regionali in materia di mobilità finanziate con i fondi SIE a valere per il periodo 2014-2020; in questo

contesto, in continuità con quanto attuato fino all'anno 2014, alcune Regioni hanno preventivato una riqualificazione urbana in chiave energeticamente sostenibile (M3 - *Emilia-Romagna*), programmando il rinnovo del parco autobus locale, incentivando la mobilità su veicoli elettrici, migliorando i nodi di scambio del sistema dei trasporti verso i principali attrattori turistici e a favore di sistemi di trasporto pulito delle merci (M3 - *Marche*); impiegando azioni di disseminazione sui sistemi di accumulo e mobilità elettrica (M3 - *Valle d'Aosta - progetto Alpstore*); sono stati attuati progetti sperimentali di veicoli pubblici a idrogeno (M3 - *PA Trento*). Infine hanno approvato programmi di investimento per il finanziamento di aziende di TPL per l'acquisto di mezzi filo-tramviari ed autobus Euro4 per un TPL a minor impatto energetico e ambientale (M3 - *PA Trento, Veneto*).

- Si segnalano in particolare strategie regionali in favore della mobilità ciclistica, mediante *bike sharing* (M4-*Veneto*) e lo sviluppo dell'intermodalità bici-treno-trasporto pubblico locale (TPL) (M4-*Lombardia, P.A. Trento*): per definire le azioni della pianificazione su cui concentrare le risorse, sono stati necessari interventi di mappatura delle infrastrutture e dei servizi a favore della mobilità ciclistica (M4-*Lombardia, Veneto, P.A. Trento*); la predisposizione di una rete e una segnaletica ad hoc pianificate anche mediante attività di *governance* intelligente delle reti di informazione e delle esperienze derivanti dalle pertinenti associazioni e di altri *stakeholders* correlati (M4-*Lombardia*).

Target 4 - Fonti rinnovabili

Le Regioni hanno proseguito le attività in attuazione dell'obiettivo fissato per l'Italia del 17% di consumo di fonti di energia rinnovabile (FER), ritenendo opportuno conseguire i risultati mediante il maggior sviluppo territoriale. In particolare sono previsti interventi a supporto della programmazione degli EE LL, con aggiornamenti in corso dei Piani energetici regionali al fine di adeguarli alle metodologie e agli obiettivi dettati dal DM 15 marzo 2012⁴⁷; inoltre sono stati segnalati interventi che incentivano l'impiego di fonti energetiche rinnovabili e di soluzioni in grado di aumentare l'efficienza dei sistemi energetici regionali, finanziati con la programmazione 2007-2013, impegno che proseguirà anche con la programmazione 2014-2020, come riportato nei POR e nei PSR in via di approvazione da parte della Commissione europea; infine alcune Regioni hanno segnalato interventi che sono stati erogati specifici contributi e agevolazioni per aumentare lo sfruttamento sostenibile delle bioenergie.

- Alcune Regioni stanno effettuando aggiornamenti per garantire il costante allineamento con l'evoluzione normativa sovraordinata; nello specifico si tratta dei Piani energetici regionali (PER), Piani energetici regionali per le fonti energetiche rinnovabili (PERFER) e di Piani energetici ambientali regionali (PEAR) (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Trento, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto*). Inoltre sono state segnalare due iniziative regionali quali: il progetto per la realizzazione del nuovo complesso

⁴⁷ D.M. MiSE: 'Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle provincie autonome (c.d. *burden sharing*).

amministrativo ed istituzionale della Regione Piemonte a energia quasi zero (UNICA NZEB), finanziato con risorse del POR FESR 2007-2013; il Piano per la promozione e l'uso razionale dell'energia ai fini del contenimento di costi di emissioni nocive degli impianti e dei mezzi a servizio degli uffici della Regione Puglia (*Energy Management*).

- Le Regioni hanno effettuato programmazioni di interventi di riforma incentivando l'uso singolo o combinato delle FER (M2 - *Basilicata*) a favore del patrimonio immobiliare pubblico (M2 *Calabria, Lazio, Umbria*), sostenendo lo sviluppo e l'utilizzo delle energie rinnovabili nelle aziende agricole (M2 *Campania, Emilia-Romagna, Sicilia*), promuovendo la diffusione di impianti termici alimentati a fonte rinnovabile (M2 - *Piemonte*), istituendo un Fondo di garanzia per le energie rinnovabili (M2 - *Sicilia, Toscana*), e emanando bandi per finanziare progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale su componenti/prodotti/sistemi/tecnologie destinati alla produzione energetica da fonti rinnovabili (M2 *Umbria*). Sono stati attuati progetti sperimentali di veicoli pubblici a idrogeno (M2 *P.A. Trento*). Inoltre sono stati indicati interventi che favoriscono la promozione di insediamento e sviluppo delle imprese che mirano anche alla generazione diffusa di energia, con particolare riferimento all'impiego di fonti energetiche rinnovabili e di soluzioni in grado di aumentare l'efficienza del sistema energetico regionale (M2 *Emilia-Romagna*).
- Particolare attenzione è stata data dalle Regioni a favorire azioni mirate all'incremento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie (M3 *Emilia-Romagna*). Infatti sono stati segnalati provvedimenti che riguardano: azioni di sperimentazioni e ricerca sul controllo degli accessi veicolari e delle emissioni da biomassa legnosa (M3 *Lombardia*); agevolazioni volte alla diffusione di sistemi di valorizzazione dell'energia termica prodotta da impianti alimentati da biomasse provenienti dalla filiera forestale (M3 *Piemonte*); concessione di contributi finalizzati all'acquisto di apparecchi per il riscaldamento domestico alimentati a biomassa (M3 *Veneto*).

Target 5 - Efficienza energetica

Le Regioni hanno sostenuto interventi strategici a livello locale per la diminuzione dei consumi degli utenti finali e per la promozione di iniziative nel campo del risparmio energetico in favore delle Amministrazioni pubbliche comunali, al fine di conseguire modelli standard applicabili anche in presenza di contesti più ampi e diversificati. Sulla scorta di quanto peraltro già impostato negli anni precedenti sono proseguiti, pertanto, gli interventi finalizzati a promuovere l'uso razionale dell'energia elettrica attraverso il miglioramento dell'efficienza energetica dell'impiantistica esistente, così da conseguire un'effettiva contrazione dei consumi e dei costi gestionali.

- Su questo *target* le Regioni hanno concentrato le soluzioni tecnologiche adottate per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, mediante la promozione di installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete, LED) (M1 - *Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Sicilia, Umbria, Veneto*). Su questa misura sono state registrate diverse linee strategiche di intervento, tradotte in azioni rifinanziate in continuità, anche mediante cospicue risorse

da Fondi SIE. Le Regioni hanno sostenuto azioni di promozione per incentivare l'abbattimento dell'inquinamento luminoso come pure a favorire l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile sia per interventi su impianti esistenti, sia per sistemi da impiantare *ex novo* (M1 - Lombardia).

- Numerosi contributi sono stati impiegati dalle Regioni per finanziare i sistemi di risparmio energetico tramite teleriscaldamento e teleraffrescamento. In merito alle reti di distribuzione del calore, l'attuazione puntuale di linee di intervento strategiche regionali ha riguardato Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere di diritto pubblico (M2 Calabria) e reti di teleriscaldamento di proprietà comunali connesse ad impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (M2 Umbria). Tra gli interventi normativi hanno assunto consistenza i sistemi di certificazione per la manutenzione dell'impiantistica (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Valle d'Aosta) e le disposizioni operative per la costituzione e la gestione di catasti unici regionali degli impianti termici (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte).
- Molte Regioni hanno fatto confluire ingenti finanziamenti in continuità con gli anni precedenti, per rafforzare i sistemi di riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (Edilizia pubblica/privata) (M3-Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta). Si segnalano azioni di promozione della riduzione dei consumi di energia primaria nonché di sostegno dell'efficientamento energetico delle strutture di proprietà pubblica, principalmente attraverso interventi diretti di ristrutturazione degli edifici ed ammodernamento degli impianti (M3 Friuli Venezia Giulia, Lazio); certificazione degli edifici pubblici (M3 Emilia-Romagna, Toscana, Umbria); contratti di rendimento energetico (M3 Piemonte); protocolli d'Intesa locali (M3 Toscana); pianificazione secondo i criteri di *Energy management* (M3 Puglia). Come attuazione di azioni di sistema (M3 Lombardia, Piemonte) si segnalano gli impegni in particolare di programmi di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed efficientamento energetico riguardanti scuole (M3 Piemonte), strutture carcerarie (M3 Lombardia), impianti sportivi polivalenti, palestre scolastiche (M3 Lombardia, Piemonte). Sono state inoltre perpetuati finanziamenti mediante Fondo Rotativo (M3 Lombardia) e concessioni ed erogazioni di contributi (M3 Umbria) in conto capitale per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa a norma di impianti tecnologici o al conseguimento del risparmio energetico relativi alla prima casa (M3 Friuli Venezia Giulia). Infine si evidenzia l'avvio del progetto con la predisposizione degli atti, degli strumenti e l'individuazione del soggetto valutatore) in relazione ad un nuovo complesso amministrativo e istituzionale regionale (M3 Piemonte).
- Accanto alla definizione di obiettivi e requisiti in materia di efficienza energetica con interventi sul terziario e sul patrimonio pubblico in generale, sono stati identificati modelli di intervento di efficientamento energetico a favore delle imprese (M4 - Lazio, Lombardia, Piemonte): l'azione è consistita

nell'attivazione di agevolazioni dedicate al sistema imprenditoriale, strutturando un apposito sistema di registrazione dei contributi concessi, attraverso l'istituzione di un fondo di ingegneria finanziaria che conceda finanziamenti a tasso agevolato a progetti per l'efficientamento energetico nelle PMI e che si assuma il rischio di mancata restituzione da parte delle PMI, nella misura del 75% dei crediti concessi dalle banche convenzionate.

- Inoltre si riportano interventi volti a coinvolgere le Amministrazioni comunali nell'adesione al Patto dei Sindaci, con particolari azioni di supporto alla redazione dei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), attraverso la concessione di contributi regionali ai comuni per l'elaborazione di progetti preliminari di lavori pubblici attuativi delle scelte operate dai predetti PAES (*M5 Veneto*). Infine in attuazione alle direttive comunitarie e alla normativa nazionale in alcune Regioni sono state attivate le procedure di adozione della Strategia energetica ambientale regionale (SEAR) (*M5 Umbria*).

TARGET 6 - Abbandono scolastico

Percorsi triennali e quadriennali di leFP

I percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) rappresentano uno dei canali per consentire agli studenti l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica nel sistema di leFP. Questi percorsi combinano l'Istruzione con una Formazione Professionale concreta e specifica di carattere laboratoriale e costituiscono un valido strumento di prevenzione della dispersione scolastica agevolando, dunque, il completamento del ciclo educativo. Al termine del triennio, gli studenti conseguono una qualifica professionale, riconosciuta a livello nazionale e corrispondente ai livelli previsti dal quadro EQF, ricompresa nell'ambito delle 22 figure e degli indirizzi previsti a livello nazionale. Oggi la leFP raccoglie l'8 per cento della popolazione 14-18 anni ed elevata è la soddisfazione dei ragazzi all'interno dei percorsi, così come l'efficacia di questi ultimi in termini di transizione al lavoro (circa il 60% dei ragazzi entro 6 mesi dalla qualifica/diploma risulta collocato nel mondo del lavoro). La stragrande maggioranza delle risorse a finanziamento di tali percorsi (72,8% dell'erogato), deriva da finanziamenti regionali e europei (28,6% risorse europee e 44,2 % risorse regionali/provinciali). (*M1- Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria, Valle D'Aosta, Emilia-Romagna, Piemonte*)

Diritto allo studio

Si tratta di misure attuate dalle Regioni per la concessione, in generale, di contributi agli studenti in diritto-dovere e, nello specifico, per il finanziamento di servizi di trasporto urbano ed extraurbano finalizzato al raggiungimento della sede scolastica e servizi di assistenza specialistica con riferimento alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità (*M2- Basilicata, Emilia-Romagna, Puglia, Veneto*).

Interventi formativi rivolti ai giovani a rischio di esclusione scolastica e socio-lavorativa

Le Regioni hanno approntato diverse azioni volte a scongiurare l'abbandono scolastico e a migliorare la qualità e i risultati della scuola con particolare attenzione a determinate fasce di utenza come i giovani NEET o le persone detenute. Si rilevano diversi strumenti come ad esempio:

- interventi anche individualizzati finalizzati al conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado o di secondo grado e/o all'acquisizione di crediti formativi spendibili per l'ammissione ai percorsi triennali di leFP;
- percorsi di arricchimento curricolare o laboratori esperienziali per sviluppare l'autonomia e il senso di responsabilità, agendo sulla rimotivazione allo studio e all'apprendimento, fornendo competenze orientative e specifiche dell'ambito pre-professionale;
- orientamento e recupero a percorsi di istruzione;
- integrazione di giovani dispersi in percorsi scuola-lavoro;
- accompagnamento e orientamento per completare ciclo scolastico;
- "progetti pilota" di tipo laboratoriale per permettere ai ragazzi, tra il secondo e terzo anno della scuola secondaria di primo grado, di progettare e realizzare anche semplici manufatti per risvegliare l'interesse verso le attività scolastiche e formative. I progetti saranno realizzati in collaborazione con enti di formazione, istituti tecnici o professionali presenti sul territorio che dispongono delle necessarie attrezzature, alla stregua di uno stage non presso un'azienda, ma presso un istituto superiore. I progetti prevedranno il coinvolgimento degli allievi più grandi degli enti di formazione/istituti in qualità di tutor e di un docente della scuola secondaria di primo grado con il compito di monitorare il progetto individuale degli studenti (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Umbria*).

Sistemi informativi/Anagrafi

Le Regioni hanno lavorato per approntare opportuni strumenti informativi e anagrafici (Anagrafi regionali degli Studenti) utili alla programmazione in materia di istruzione e formazione e per il contrasto alla dispersione scolastica, attraverso l'acquisizione di informazioni sulla tracciabilità dei percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti (*M4- Puglia*).

Azioni di sistema

Si tratta di azioni di razionalizzazione ed equa distribuzione territoriale dell'offerta formativa con lo scopo di garantire continuità didattica, l'integrazione fra le professionalità dei docenti dei diversi gradi nonché l'efficienza nell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali nonché di misure finalizzate all'acquisto di attrezzature didattiche (*M5 - Basilicata, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana*).

Orientamento

Le Regioni stanno lavorando alla strutturazione di sistemi di orientamento permanente volti a:

- definire un modello di *governance* che valorizzi la competenza e gli apporti di tutti i soggetti operanti nel territorio;
- identificare i servizi e le azioni che devono essere garantite a livello decentrato territoriale;
- prevedere lo sviluppo di punti unitari di fruizione da parte del cittadino, coordinati da reti territoriali;
- prevedere requisiti professionali minimi per l'erogazione dei servizi e standard minimi di sistema affinché i servizi di orientamento possano caratterizzarsi come 'offerta pubblica' (M6 - Lombardia, Friuli Venezia Giulia).

TARGET 7 - Istruzione universitaria

Percorsi annuali Istruzione Formazione Tecnica Superiore(IFTTS)

Si tratta di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS) di durata annuale per il conseguimento dei certificati di specializzazione tecnica superiore di livello EQF IV (M1- Toscana).

Percorsi ITS e Poli Tecnico-professionali

Gli ITS sono istituti di eccellenza ad alta specializzazione tecnologica la cui offerta si configura in percorsi ordinamentali di formazione terziaria non universitaria (post diploma secondaria superiore). Gli ITS rispondono alla domanda di imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. I percorsi sono caratterizzati da un nuovo modello didattico/formativo di tipo laboratoriale, integrato da *stages* e tirocini. I diplomi conseguiti si collocano al V livello EQF, consentono l'acquisizione di crediti riconosciuti dalle università e costituiscono titolo di accesso per i pubblici concorsi (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana).

Apprendistato III livello

Le Regioni, anche al fine di garantire uniformità e coerenza delle iniziative a livello regionale in tema di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca ed evitare il potenziale disorientamento dell'utenza complessivamente interessata, hanno sviluppato specifici protocolli di intesa con Università e parti sociali, per la sperimentazione dei contratti di apprendistato alta formazione per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca. Obiettivo di tale azione è quello di consentire a giovani laureati di conseguire il titolo di dottore di ricerca, alternando l'attività di studio e ricerca in Università con l'attività di lavoro e ricerca nell'impresa presso la quale sono assunti come apprendisti. (M3 - Basilicata, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana).

Progetti innovativi/integrativi tra Atenei e sistema produttivo

Si tratta di protocolli/convenzioni atti, da una parte, a porre in essere percorsi formativi rivolti a laureandi e dottorandi finalizzati ad integrare le conoscenze degli studenti con le competenze necessarie ad attivare *spin-off*, *start up* di imprese ed altre iniziative imprenditoriali connesse al mondo della ricerca e, dall'altra, volti a collegare le Università con il mondo della ricerca per lo sviluppo di attività di ricerca ad alto potenziale di sviluppo e trasferimento tecnologico su tematiche di valore strategico per la ricerca italiana e per la elevata ricaduta di natura sociale. (M4 - *Abruzzo, Lazio, Puglia, Sicilia, Toscana*)

Borse di Ricerca

Si tratta di azioni per il finanziamento di attività a sostegno di un maggiore e migliore raccordo fra alta formazione, ricerca e mercato del lavoro. (M5 - *Toscana, Campania*).

Diritto allo studio Universitario

Le Regioni hanno approntato atti specifici per l'assegnazione delle borse di studio e dei servizi connessi (mensa ed alloggio, contributi mobilità all'estero). I benefici sono finalizzati a garantire l'accesso alla formazione universitaria e il successo formativo, con particolare riferimento agli studenti universitari meritevoli e con basso reddito (M6 - *Abruzzo, Basilicata, Toscana, Valle d'Aosta*).

Progetti speciali

Al fine di innalzare i livelli di apprendimento, nonché l'effettiva equità di accesso ai percorsi dell'istruzione e della formazione, sono stati approvati dei progetti volti a innalzare il livello delle competenze dei cittadini nell'ambito della formazione terziaria, con priorità assegnata alle fasce più deboli della popolazione, sia a causa delle condizioni economiche, sia avuto riguardo a specifiche condizioni di svantaggio, quali la condizione di disabilità (M7 - *Regione Lazio*)

Target 8 - Contrasto alla povertà

Per favorire il cambiamento sociale e ridurre nel tempo le disuguaglianze e l'indigenza le Regioni hanno elaborato strategie di contrasto alla povertà che affrontano le diverse dimensioni del concetto europeo di inclusione sociale: l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale. La logica di intervento è stata quella di combinare in un approccio integrato: misure di inclusione attiva, accompagnate da sostegni al reddito adeguati; percorsi di attivazione e di accompagnamento al lavoro; sostegno per l'accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità.

Le politiche regionali sono in prima istanza intervenute sul versante del sostegno alle famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale per garantirne l'accesso ai servizi essenziali (istruzione; servizi socio-sanitari; alloggio). Sono

state allo scopo attivate misure dirette a favorire l'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, da parte di famiglie svantaggiate, attraverso la concessione di erogazioni finanziarie (*voucher*, micro-crediti) per la riduzione della retta pagata per la frequenza da parte dei bambini 0-36 mesi presso i micro-nidi e i servizi integrativi (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Campania*). Al fine di agevolare l'accesso all'istruzione, si è provveduto alla fornitura gratuita di libri di testo agli studenti appartenenti a nuclei in condizioni di svantaggio economico (M1- *Lazio*). Sono stati, inoltre, erogati contributi per l'accesso a servizi socio-assistenziali da parte di persone che necessitano di interventi di risocializzazione/reinserimento (M1 - *Lombardia, Umbria*), nonché *bonus* o prestiti a tasso zero per la copertura di spese sanitarie, affitti, pagamento delle bollette (M1- *Campania; Emilia R; Friuli; Liguria; Valle d'Aosta; Veneto*); erogati prestiti sociali d'onore per far fronte a spese straordinarie, eventualmente collegate anche ad eventi particolari della vita che coinvolgono il richiedente e i familiari conviventi (M1 - *Valle d'Aosta*).

Potenziamento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura e socio educative nonché della rete dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari territoriali

In parallelo sono state portate avanti le iniziative di potenziamento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura e socio-educative e della rete dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari territoriali. In linea con le indicazioni dell'AGS 2015, l'azione regionale è stata innanzitutto orientata alla creazione, all'espansione o al miglioramento dei servizi per l'infanzia. Sono stati, in particolare, supportati interventi diretti alla creazione di nidi comunali, all'attivazione di nuovi posti presso i nidi pubblici e privati (M2- *Abruzzo*), all'adeguamento dei servizi offerti per garantirne una fruizione più flessibile (M2- *Sicilia*). Priorità è stata data alle politiche di contrasto alla povertà minorile, attraverso il sostegno a progettualità specifiche -dirette ai bambini ed alle loro famiglie - che prevedessero il coinvolgimento dei soggetti della rete dei Servizi per la prima infanzia. A tal fine sono stati finanziati: interventi per la prevenzione degli allontanamenti familiari (M2 - *Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte*); progetti di sostegno alle responsabilità genitoriali per la fascia di età 0/5 anni (M2 - *Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria*); iniziative in favore di genitori separati con figli minori (M2-*Lombardia*) e iniziative per lo sviluppo dei consultori familiari pubblici (M2- *Veneto*). A corollario sono state attivate iniziative di qualificazione degli operatori dei servizi sociali (M2- *Emilia R.*) e per la formazione di figure consulenziali in grado di promuovere cambiamenti organizzativi nelle imprese in una logica di welfare aziendale (M2- *Puglia*). E' stato dato -poi- impulso all'avvio, all'ampliamento o all'innovazione di centri e servizi di pronta accoglienza e per l'accompagnamento e il reinserimento sociale di persone che versano in situazione di povertà ed esclusione sociale (M2- *Valle D'Aosta*). Sono state inoltre create o consolidate reti di solidarietà sociale, per l'approvvigionamento e la redistribuzione di beni alimentari, o per l'attivazione di iniziative di volontariato destinate alla prevenzione e alla cura di soggetti in condizioni di disagio economico (M2- *Emilia R.; Liguria; Lombardia*). Un'attenzione specifica è stata riservata allo sviluppo di interventi diretti al

miglioramento e all'espansione dei servizi per la popolazione rurale, attraverso: l'integrazione della rete dei servizi di trasporto; il finanziamento di piccole infrastrutture di servizio (strade vicinali; acquedottistica; rinnovamento villaggi); il potenziamento delle infrastrutture telematiche; la creazione di centri di aggregazione con finalità socio-culturali (M2- *Abruzzo; Campania; Emilia*).

Implementazione del sistema dei servizi rivolti alla persone con disabilità

Allo scopo di favorire l'inclusione sociale delle persone con disabilità sono stati attivati interventi diretti all'implementazione del sistema dei servizi per la non autosufficienza (M3 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Veneto*). L'azione regionale si è in concreto estrinsecata nel potenziamento: dei servizi di trasporto, telesoccorso, assistenza domiciliare (M3- *Abruzzo*); delle attrezzature mediche e degli ausili tecnici per tale target (M3- *Campania*) e dei sistemi di istruzione e formazione, per renderli più rispondenti ai loro bisogni specifici (M3- *Lazio*). Sono stati inoltre previsti trasferimenti economici in favore dei comuni per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle abitazioni private, nonché stipulati protocolli d'intesa con il MLPS per l'attivazione ed implementazione di progetti per la vita indipendente e l'inclusione sociale delle persone con disabilità (M3 - *Lombardia*).

Iniziative di supporto a soggetti/famiglie in condizioni di disagio abitativo

L'acuirsi del fenomeno dell'emergenza abitativa, anche per effetto del protrarsi della crisi economica, ha reso necessario la prosecuzione delle iniziative di contrasto all'esclusione abitativa, sia attraverso il potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili, sia tramite l'erogazione di sostegni in favore di soggetti/famiglie in condizioni di disagio abitativo (M4- *Emilia R.; Lombardia; Puglia; Valle d'Aosta*). Sono state, quindi, messe in campo forme di garanzia integrate con forme di sostegno sociale per consentire l'acquisto della prima casa o per il mantenimento delle abitazioni in locazione (M4- *Lombardia; Puglia; Valle D'Aosta*); fornita assistenza alle famiglie interessate da provvedimenti di sfratto, in caso di morosità incolpevole (M4- *Lombardia*); sperimentanti nuovi modelli di abitare sociale (M4- *Emilia R.; Lombardia*).

Interventi per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone maggiormente vulnerabili

In risposta alle istanze dell'UE si è puntato al rafforzamento del legame tra assistenza sociale e misure di attivazione, fornendo servizi più personalizzati e operando una distribuzione più funzionale dei sussidi che garantisca l'efficacia delle misure e la loro penetrazione presso le fasce maggiormente vulnerabili. Sono stati allo scopo istituiti sportelli di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, per la presa in carico dei soggetti in condizione di svantaggio (M5 - *Abruzzo*); attivati percorsi di inserimento socio-lavorativo che combinano interventi di politica attiva (formazione, tirocini) con misure di politica passiva (sostegno al reddito, micro credito) (M5 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia,*

Lazio, P.A. Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta); erogati voucher/buoni per l'accesso ai servizi di cura (M5 - Abruzzo, Umbria). Sono state, inoltre, promosse politiche e interventi mirati, finalizzati a favorire l'inclusione sociale dei migranti e delle comunità ROM, mediante l'istituzione di tavoli e la predisposizione di Leggi regionali per l'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei ROM; la definizione di Piani di azione e Accordi con il MLPS per l'accoglienza l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti (M6 - Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta). Alla stessa stregua, misure specifiche di inclusione sociale sono state intraprese in favore di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria: attraverso l'offerta di strumenti per favorire l'inserimento lavorativo (tirocini, lavori di pubblica utilità); promuovendo l'accesso all'istruzione, in particolare quella universitaria; incentivando lo sviluppo di meccanismi di riparazione del danno alternativi alla pena detentiva, come la messa in prova ai servizi sociali (M7 - Emilia-Romagna, Lombardia).

Iniziative di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale

La significativa crescita della percentuale di donne vulnerabili a rischio di povertà ed esclusione, registrata negli ultimi anni, ha indotto infine le Regioni ad attivare misure specifiche di inclusione sociale anche in favore di tale *target*. Sono state allo scopo promosse iniziative di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale, legato a situazioni di povertà, che si sono concretizzate nell'offerta di servizi di accoglienza, assistenza sanitaria e legale, in particolare per le vittime di tratta; nella definizione di Leggi Regionali e l'attivazione di percorsi formativi- di sensibilizzazione sul tema, finalizzati alla prevenzione del fenomeno (M8 - Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria, Veneto).

L'attuale scenario socio economico, che denota la persistenza e addirittura l'incremento di fenomeni di povertà ed esclusione sociale, conferma del resto la promozione dell'inclusione sociale quale sfida da affrontare attraverso la programmazione dei Fondi SIE 2014-2020.

Sulla scorta di quanto realizzato nel 2007-2013 saranno perseguite, attraverso il FSE, le direttrici strategiche dirette a promuovere: l'inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili per migliorarne l'occupabilità e combattere la discriminazione; l'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito sociale e sociosanitario quale elemento complementare e sinergico all'inclusione attiva; l'imprenditorialità sociale quale strumento per garantire la disponibilità di servizi qualitativamente elevati a favore delle famiglie meno abbienti e creare al contempo nuove prospettive occupazionali.

Sul versante dell'inclusione attiva si punterà ad integrare le iniziative a sostegno dell'occupazione con le politiche socioassistenziali e, per i soggetti senza fissa dimora, con le politiche abitative. Si prevede in tal senso di attivare interventi di presa in carico da parte di equipe multidisciplinari (medico, psicologo, assistente sociale, operatori dei centri per l'impiego ecc.) per la definizione di un progetto personalizzato di inserimento socio-lavorativo; percorsi integrati (formazione, *work experiences*, sostegno al reddito) per l'ingresso/reingresso nel mercato del lavoro; borse lavoro; progetti di lavoro di

pubblica utilità e cittadinanza attiva; forme di partecipazione del lavoratore al capitale sociale o alla gestione dell'impresa; micro-credito/incentivi per l'avvio di nuove attività imprenditoriali. Sotto il profilo dei servizi l'obiettivo è quello di potenziare e differenziare sempre più la rete d'offerta sociale e sociosanitaria in modo da garantirne l'accesso alla componente più fragile della popolazione e dare adeguata risposta anche ai nuovi bisogni emergenti. In tale direzione saranno: erogati voucher/titoli di credito per l'accesso a servizi in favore dell'infanzia, agendo al tempo stesso sulla loro organizzazione (orario giornaliero, utilizzo settimanale o mensile, o nei fine settimana, oppure nei periodi festivi o estivi, ecc.) per renderli più adeguati alle istanze delle famiglie; potenziati i servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari in favore delle persone anziane e/o non autosufficienti, per incentivare la deistituzionalizzazione delle cure, e corrisposti sostegni economici per l'accesso alle prestazioni. Per quanto riguarda la promozione dell'economia sociale saranno: portate avanti attività di rafforzamento della qualità organizzativa e professionale delle imprese sociali; creati modelli regionali di "accreditamento" delle cooperative sociali e associazioni di volontariato; incentivata la creazione di partenariati pubblico-privati che coinvolgano diversi *stakeholder* (comuni, università, organizzazione del terzo settore, imprese sociali, servizi sociali e per il lavoro, università, cittadini) per lo sviluppo di servizi innovativi; forniti servizi di consulenza organizzativa e accesso al credito per l'avvio di attività di impresa in ambito sociale; sperimentati progetti di innovazione sociale quali: sportelli di cittadinanza, utilizzo sociale del patrimonio pubblico, reti di solidarietà per la distribuzione di beni primari (alimenti, vestiario, calzature, materiale scolastico), *welfare community*.

A corollario delle iniziative FSE, il sostegno dei PO FESR sarà invece prioritariamente convogliato verso l'offerta di servizi abitativi innovativi per le persone in situazione di disagio e/o senza dimora, attraverso: l'introduzione di modelli innovativi, sociali ed abitativi, finalizzati a soddisfare i bisogni specifici dei soggetti *target*; la funzionalità ed il rinnovamento del patrimonio abitativo pubblico; l'introduzione di pratiche e servizi di accoglienza e di *housing* sociale rivolti alle persone senza dimora. Si agirà inoltre sul versante dell'infrastrutturazione della rete dei servizi di cura e socio-educativi per ampliarne l'offerta e migliorarne le *performance*, attraverso: iniziative di riqualificazione e riattrezzatura di spazi esistenti da destinare ad attività socio-culturali; l'attivazione di punti di accoglienza e pronto intervento sociale; il supporto alle imprese private per la realizzazione di strutture di servizi socio-educativi per la prima infanzia e/o servizi di cura per gli anziani.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928