



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015



Sezione III **Programma Nazionale di Riforma**  
**La strategia nazionale e le principali iniziative**





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

● Sezione **III Programma Nazionale di Riforma**  
**La strategia nazionale e le principali iniziative**

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



---

## PREMESSA

*Dopo una crisi molto grave e prolungata, nell'ultimo trimestre del 2014 l'economia italiana è uscita dalla recessione. La favorevole evoluzione del contesto macroeconomico sta spingendo le principali organizzazioni internazionali a rivedere al rialzo le stime di crescita per l'Area dell'Euro e l'Italia; abbiamo a disposizione una speciale finestra di opportunità per riprendere a crescere a un ritmo sostenuto e porre il rapporto tra debito e PIL su un sentiero discendente. Non possiamo assolutamente permetterci di sprecarla.*

*La forte, duratura flessione dei prezzi del petrolio favorisce il miglioramento delle ragioni di scambio, l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e dei margini di profitto delle imprese.*

*Ma al di là dell'evoluzione del mercato del petrolio è il clima in Europa a essere cambiato. Anche grazie allo sforzo profuso dall'Italia durante la presidenza di turno dell'Unione, crescita e occupazione sono stati posti al centro del dibattito europeo.*

*Si è consolidata una convergenza su una strategia basata su i) una politica di responsabilità fiscale, attenta alla crescita pur nel rispetto della disciplina di bilancio; ii) la necessità di accelerare in tutti i paesi le riforme strutturali; iii) la priorità da dare al rilancio degli investimenti pubblici e privati.*

*Da questo nuovo clima sono scaturiti nuovi impegni e iniziative, sia a livello nazionale che a livello europeo, con il lancio del Piano Juncker e con il Quantitative Easing della BCE.*

*Il Quantitative Easing della BCE - che ha aggiunto gli acquisti del debito sovrano ai programmi di acquisto di attività del settore privato - consentirà una ripresa del credito grazie al mantenimento di condizioni finanziarie accomodanti. Garantendo l'ancoraggio delle aspettative d'inflazione su livelli compatibili con l'obiettivo della BCE, il programma conterrà l'aumento dei tassi d'interesse reali provocato da una debole dinamica dei prezzi. La fiducia di imprese e famiglie ne risulterà rafforzata, gli investimenti e il consumo supportati.*

*Al contempo, la divergenza dei cicli economici tra le diverse aree valutarie si è associata a un forte deprezzamento dell'euro: la maggiore competitività delle aziende europee sui mercati globali sosterrà la domanda di esportazioni e la dinamica dei prezzi interni.*

*Riflettendo la favorevole evoluzione del quadro macroeconomico, la crescita dovrebbe rafforzarsi gradualmente in Europa e in Italia, favorendo il servizio e la dinamica del debito. La ripresa nell'area resta tuttavia diseguale ed esposta a numerosi rischi. Le tensioni geopolitiche, l'evoluzione della crisi in Grecia, la decelerazione delle economie emergenti costituiscono elementi d'incertezza.*

*Nel 2014 gli interventi di politica economica del Governo hanno mirato a rilanciare l'economia mediante azioni di sostegno dei redditi e di riduzione del carico fiscale, progredendo inoltre verso la soluzione definitiva al problema dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nonostante il perdurare di una fase di debolezza ciclica il Governo ha garantito l'equilibrio dei conti pubblici; l'avanzo primario si è mantenuto tra i più elevati nell'Area dell'Euro, l'incidenza dell'onere del debito sul PIL ha continuato a ridursi, l'indebitamento netto è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento.*

*La forte discontinuità di politica economica imposta dal Governo è tesa a imprimere una decisa accelerazione a investimenti e consumi, e a consolidare l'attuale sensibile miglioramento delle aspettative di imprese e famiglie; l'irrobustimento della crescita impatterà progressivamente sulle condizioni del mercato del lavoro, che al momento continuano a risentire delle gravi conseguenze della crisi.*

*Per sostenere la ripresa nascente e l'occupazione il Governo intende i) perseguire una politica di bilancio di sostegno alla crescita, nel rispetto delle regole comuni adottate nell'Unione europea; ii) proseguire nel percorso di riforma strutturale del Paese per aumentarne significativamente le capacità competitive; iii) migliorare l'ambiente normativo delle imprese e le condizioni alla base delle decisioni d'investimento.*

*Queste azioni si rafforzano a vicenda e tracciano una strategia coerente, in cui le riforme - nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi, in campo finanziario e fiscale - rilanciano la competitività e creano un clima più favorevole per le opportunità di investimento. Gli investimenti svolgono un ruolo centrale: nel breve periodo promuovono nuove opportunità di lavoro e sostengono la domanda, ponendo le basi per l'incremento del potenziale di crescita nel medio periodo; al tempo stesso consolidano l'attuazione e il dispiegarsi degli effetti delle riforme. Una politica di bilancio responsabile e favorevole alla crescita - nei saldi e nella composizione - assicurerà la fiducia dei mercati; il mantenimento di aspettative favorevoli rafforzerà ulteriormente la domanda e la crescita, dunque la sostenibilità di lungo periodo delle stesse finanze pubbliche.*

## **Politica di bilancio**

*La politica di bilancio presentata nel Documento di Economia e Finanza per il 2015 è volta a i) sostenere la ripresa economica, in primo luogo evitando qualsiasi aumento del prelievo fiscale, ma anche rilanciando gli investimenti - compresi quelli nell'edilizia scolastica; ii) collocare su un sentiero di riduzione il rapporto*

*tra il debito pubblico e il PIL, così rafforzando la fiducia dei mercati; iii) irrobustire la fase di ripresa dell'economia, che porterà con se un deciso recupero dell'occupazione nel prossimo triennio.*

*Il quadro macroeconomico prefigurato nel DEF è in linea con quello prevalente tra i principali previsori nazionali e internazionali. Lo scenario programmatico segna il ritorno della crescita dopo un prolungato periodo di recessione. Per il 2015 si riscontra un incremento del PIL pari allo 0,7 per cento, che si porterebbe all'1,4 e all'1,5 per cento nel 2016 e 2017, rispettivamente. Rispetto al tendenziale la crescita risulta lievemente più elevata, in particolare negli ultimi anni dell'orizzonte previsivo; vi contribuiscono gli effetti della politica di bilancio orientata alla crescita, unitamente a quelli delle riforme.*

*Vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati lo scorso autunno per il triennio 2015-2017 - rispettivamente pari a 2,6, 1,8 e 0,8 per cento del PIL. Si riduce la pressione fiscale, al netto della classificazione contabile del bonus IRPEF 80 euro.*

*Viene scongiurata l'attivazione delle clausole di salvaguardia per il 2016 - volte a garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - che avrebbero prodotto aumenti del prelievo pari all'1,0 per cento del PIL. Questo obiettivo viene raggiunto i) in parte grazie al miglioramento del quadro macroeconomico - che si riflette in un aumento del gettito - e alla flessione della spesa per interessi rispetto alle previsioni dello scorso autunno, con un effetto complessivo valutabile in 0,4 punti percentuali del PIL; ii) in parte per effetto delle misure di revisione della spesa che verranno definite nei prossimi mesi, per un importo pari allo 0,6 per cento del PIL. Si tratta di un intervento cruciale che determina un abbattimento significativo della pressione fiscale contemplata dal quadro tendenziale.*

*Al fine di facilitare il processo di ripresa economica, nel 2016 ci si intende avvalere della flessibilità delle finanze pubbliche connessa all'utilizzo della clausola europea sulle riforme; ne conseguirebbe un percorso di miglioramento del saldo strutturale più graduale, che contempla il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale nel 2017.*

*Accanto alla dimensione quantitativa della programmazione economica, espressa dai saldi di bilancio, vi è una dimensione qualitativa, che attiene alla composizione delle entrate e delle uscite che determinano i saldi stessi, un fattore cruciale per promuovere la crescita. In tale ambito il Governo ha già assunto misure in materia di revisione della spesa - che liberano risorse grazie alla maggiore efficienza nella produzione dei servizi ai cittadini e alle imprese - e di ricomposizione del prelievo, favorendo il trattamento fiscale del lavoro rispetto a quello delle rendite.*

*Con l'obiettivo di coniugare la spinta per la competitività con il risanamento della finanza pubblica, alla prosecuzione dell'incisivo processo di revisione della*

spesa si accompagna un programma per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di ultimazione le procedure amministrative per le privatizzazioni annunciate, che nel 2015 porteranno proventi pari a circa lo 0,4 per cento del PIL; si stima che in seguito - tra il 2016 e il 2018 - il programma di privatizzazioni consentirà di mobilizzare risorse pari a circa l'1,3 per cento del PIL.

Nelle previsioni il rapporto tra debito e PIL crescerà nel 2015 (da 132,1 a 132,5 per cento) per poi scendere significativamente nel biennio successivo (a 130,9 e 127,4), anche grazie al contributo delle privatizzazioni; ciò consentirà di rispettare la regola del debito prevista dalla normativa europea e nazionale.

Questi numeri riflettono valutazioni prudenziali. Gli obiettivi per il 2016 (e gli anni successivi) potranno essere rivisti positivamente a settembre con la Nota di Aggiornamento del DEF. Il Governo non esclude che per quella data sia possibile indicare un tasso di crescita più elevato; ciò offrirebbe margini più ampi per la riduzione della pressione fiscale.

## Riforme strutturali

Al fine di attivare in un'unica coordinata strategia interazioni positive con la politica di bilancio, il Governo sta realizzando un ampio programma di riforme strutturali, che si articola lungo tre direttive fondamentali: i) l'innalzamento della produttività del sistema mediante la valorizzazione del capitale umano (Jobs Act, Buona Scuola, Programma Nazionale della Ricerca); ii) la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della Pubblica Amministrazione, mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale); iii) la riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). Gli effetti del programma risultano potenziati dagli interventi istituzionali volti a riformare la legge elettorale, differenziare le funzioni di Camera e Senato, accelerare il processo decisionale di approvazione delle leggi.

L'impatto delle riforme strutturali sul PIL programmatico sconta un profilo prudenziale, assumendo un effetto crescente nel tempo; va peraltro notato che una parte dell'impatto delle riforme è ricompresa nel quadro macro tendenziale. Gli effetti cumulati sono in linea con le previsioni formulate dalle principali organizzazioni internazionali.

Con l'obiettivo di avviare la ripresa massimizzandone l'impatto occupazionale il Governo ha già approvato quattro decreti attuativi del Jobs Act, al fine di completare la riforma entro la prima metà dell'anno in corso; si tratta delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali,

*semplificazione delle tipologie contrattuali e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Diventerà così più vantaggioso non solo assumere nuovo personale, ma anche stabilizzare rapporti di lavoro flessibile esistenti, così incentivando gli investimenti nell'istruzione per i lavoratori, nella formazione per le imprese.*

*Gli effetti degli interventi sul funzionamento del mercato del lavoro risulteranno amplificati dagli incentivi fiscali introdotti con la Legge di Stabilità per il 2015, quali la riduzione permanente del cuneo fiscale per i dipendenti con un reddito inferiore a 26 mila euro (bonus IRPEF 80 euro); la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.*

*Ampliando l'orizzonte temporale di riferimento, il compito di accrescere significativamente la qualità del capitale umano del Paese è affidato alla riforma del sistema dell'istruzione (La Buona Scuola), i cui fondamenti sono: un piano straordinario di assunzioni teso a soddisfare stabilmente le esigenze degli organici; un maggiore ruolo del merito nel definire gli avanzamenti dei docenti; una maggiore trasparenza nella gestione delle scuole; l'introduzione di incentivi fiscali a favore degli investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; l'obbligatorietà della formazione professionale per i percorsi tecnici; il riconoscimento della centralità - nel panorama dell'offerta didattica - dell'apprendimento delle lingue straniere e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

*Affinché un'economia utilizzi adeguatamente il capitale umano disponibile, le imprese dovranno essere messe in condizione di operare in un contesto favorevole agli investimenti; in tal senso è particolarmente urgente continuare ad aumentare l'efficienza della Pubblica Amministrazione - nel 2014 sono state ad esempio introdotte norme volte a favorire la mobilità interna e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento; intende rimuovere alcune disfunzioni delle burocrazie, puntando ad esempio su una migliore gestione delle risorse umane e un più efficace utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

*Gli investimenti delle imprese in Italia sono frenati anche da fenomeni di corruzione e dai problemi che ostacolano l'adeguato funzionamento della giustizia, in particolare civile. Per contrastare i fenomeni di corruzione nel settore pubblico e aumentare la trasparenza sono stati adottati diversi interventi normativi, che hanno consentito tra l'altro la nascita e il rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; in materia di corruzione e tempi di prescrizione di alcuni reati ulteriori misure sono al vaglio del Parlamento. Al fine di accrescere la produttività della giustizia si è scelto di specializzare maggiormente l'attività degli uffici giudiziari: è stato istituito il tribunale delle imprese e si è intervenuti sulla distribuzione geografica degli uffici giudiziari, conseguendo economie di scala. Risorse crescenti sono state inoltre stanziate per*

*il piano di digitalizzazione della giustizia, in particolare per accelerare il completamento del processo civile telematico. Al fine di snellire l'attività processuale sono state introdotte nuove modalità di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati.*

*L'attuazione delle riforme procede a un ritmo serrato. La Presidenza del Consiglio dei Ministri verifica costantemente che le misure introdotte vengano attuate nei tempi stabiliti, attraverso un'azione di coordinamento e impulso che sta producendo una significativa accelerazione dei processi attuativi.*

*Il Governo stima che le riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto significativo sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche; le riforme rappresentano inoltre un fattore cruciale di impulso per gli investimenti. Rafforzandosi reciprocamente, riforme strutturali e investimenti accrescono stabilmente il potenziale, migliorando le aspettative di imprese e famiglie sulle prospettive dell'economia.*

## **Investimenti**

*L'Italia ha fornito durante il Semestre di presidenza della UE un decisivo impulso al dibattito sull'agenda degli investimenti in Europa, risultando tra i principali artefici dell'iniziativa che ha portato al lancio del Piano di investimenti per l'Europa e alla creazione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI - European Fund for Strategic Investments). È un'importante occasione per sospingere gli investimenti privati con il sostegno pubblico, nei limiti dei vincoli di bilancio; agendo assieme i paesi europei produrranno un impatto maggiore sulla domanda aggregata dell'area.*

*Affinché la ripresa si consolidi e la produttività acceleri nel medio periodo è indispensabile che gli investimenti riprendano a crescere stabilmente. L'ampio deficit di investimenti in Europa non è solo il frutto di fattori strutturali, ma anche delle incertezze sulle prospettive di crescita e della bassa domanda aggregata. La carenza di investimenti appare particolarmente acuta in diversi settori fondamentali per la competitività (ricerca, infrastrutture) e in alcuni paesi, tra cui l'Italia; essa si associa inoltre a una frammentazione dei mercati finanziari, contraria alla stessa concezione di un mercato unico.*

*Il Piano di investimenti per l'Europa ricomprende sia politiche strutturali volte a migliorare il business climate nei nostri paesi, sia la previsione di un forte impulso macroeconomico, che aiuterà a superare l'incertezza sulle prospettive di crescita. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale.*

*Le aspettative che il piano ha suscitato non possono essere deluse; perché sia pienamente efficace, i tempi di realizzazione sono fondamentali e devono essere*

rapidi, sebbene sia ormai evidente che i primi effetti si potranno registrare a partire dal 2016. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate. È quindi essenziale che il Fondo vada a finanziare progetti aggiuntivi rispetto agli investimenti sostenuti dagli attuali programmi europei, che non si sarebbero altrimenti materializzati in assenza dell'intervento dell'EFSI o per il loro eccessivo rischio o per altri fallimenti del mercato e vincoli finanziari o di bilancio.

Nel corso del 2014 il Governo è intervenuto per migliorare l'ambiente economico per gli investimenti privati, inclusi quelli esteri. Le aziende possono oggi contare su una serie di incentivi fiscali per investire in beni strumentali, finanziare la ricerca e sviluppare marchi e brevetti. Sono stati introdotti i) l'istituto del voto plurimo, volto a incentivare la quotazione soprattutto delle PMI e ad accrescere la stabilità della governance delle imprese; ii) la possibilità per le assicurazioni, i fondi di credito e le società di cartolarizzazione di finanziare direttamente le aziende, connettendo domanda e offerta di capitali. Il provvedimento "Sblocca Italia" ha contribuito a migliorare gli strumenti di investimento esistenti, come i project bonds, per consentire ai privati di investire nelle infrastrutture. Gli investitori esteri nel nostro Paese hanno oggi a disposizione tribunali specializzati e possono fare sempre più affidamento su un regime fiscale certo, garantito da accordi di ruling di standard internazionale con l'Agenzia delle Entrate.

Per sostenere il rilancio degli investimenti il Governo è intervenuto con il pacchetto Investment Compact, la cui attuazione è prevista nell'anno in corso. Nel dettaglio le norme sono volte a i) sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; ii) accrescere le possibilità di finanziamento per l'internazionalizzazione delle imprese e le esportazioni; iii) incrementare i benefici a favore delle start-up, estendendoli alle PMI innovative; iv) aumentare gli sgravi fiscali per le attività di ricerca e sviluppo e per i brevetti; v) sviluppare i canali di finanziamento per le imprese alternativi al credito bancario; vi) ampliare le possibilità di accesso al fondo centrale di garanzia.

All'interno dell'Investment Compact si colloca anche la riforma delle banche popolari, il cui obiettivo è accrescere l'efficienza e la solidità del sistema bancario italiano, che deve tornare a finanziare adeguatamente l'economia reale; gli effetti della riforma risulteranno complementari alle misure di "Finanza per la Crescita", tese a potenziare e diversificare gli strumenti non bancari di finanziamento delle imprese, soprattutto piccole e medie, verso progetti di investimento di medio-lungo periodo.

Dall'analisi dei dati di finanza pubblica emerge un altro elemento cruciale: nel 2015 si è finalmente interrotta la caduta degli investimenti pubblici, nei prossimi anni si prevede un graduale incremento della spesa in conto capitale. In una prospettiva di medio-lungo termine le azioni dell'esecutivo saranno dirette a i) rafforzare la governance degli investimenti pubblici; ii) aumentare la capacità

*progettuale nella predisposizione delle opere pubbliche; iii) estendere la trasparenza nelle procedure di svolgimento; iv) migliorare i processi di valutazione ex-ante ed ex-post. Più in generale, politiche di massima trasparenza informeranno tutta l'azione della pubblica amministrazione non solo come strumento di prevenzione della corruzione, ma anche come leva per incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico.*

\*\*\*

*In un periodo di transizione delle istituzioni europee e a fronte di una situazione economica difficile l'Italia ha promosso iniziative di grande rilievo per sostenere la crescita e l'occupazione nell'Area dell'Euro. Parallelamente, il Paese sta promuovendo una chiara e incisiva agenda di politica economica interna: a una politica di bilancio responsabile, che assicura la fiducia dei mercati grazie a finanze pubbliche solide, abbiamo affiancato un programma straordinario di riforme, in grado di aumentare la competitività e accrescere il potenziale di crescita nel lungo periodo.*

*Le condizioni di stabilità politica e continuità istituzionale create dal Governo consentono di progettare l'azione di politica economica verso un orizzonte ampio, ponendo rimedio a interventi spesso residuali, imposti da logiche di breve periodo, condizionate dall'instabilità. L'azione complessiva descritta nel Documento di Economia e Finanza beneficia di questo più ampio orizzonte, e si sviluppa in un arco temporale realistico per i tempi dell'economia e del cambiamento istituzionale e sociale richiesto dalle ambiziose riforme messe in campo.*

---

## INDICE

### I. IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO

- I.1. La riforma delle istituzioni: la riforma della legge elettorale e la riforma costituzionale
- I.2. Le nostre risorse: la revisione della spesa
- I.3. La delega fiscale: imprimere un'accelerazione nelle riforme strutturali per la semplificazione, la crescita e l'equità
- I.4. La revisione del prelievo locale: verso un assetto stabile e semplificato
- I.5. La pubblica amministrazione per la crescita inclusiva
- I.6. La strategia: rafforzare le leve per la competitività delle imprese
- I.7. Solidità e trasparenza delle banche
- I.8. Le riforme del mercato del lavoro e del welfare
- I.9. Privatizzazioni e dismissioni immobiliari
- I.10. Il settore sanitario
- I.11. Le infrastrutture
- I.12. Difesa: un moderno strumento militare
- I.13. Economia verde e uso efficiente delle risorse: opportunità di crescita e di sviluppo
- I.14. La strategia: politica di coesione, mezzogiorno e competitività dei territori
- I.15. La giustizia
- I.16. Istruzione e ricerca: il Paese riparte dalla conoscenza
- I.17. Cultura e turismo
- I.18. Stato di attuazione delle riforme
- I.19. Il coordinamento nazionale delle politiche europee
- I.20. L'attenzione all'attuazione delle policy: le griglie delle riforme strutturali del Paese

### II. L'IMPATTO ECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

- II.1. Scenario macroeconomico
- II.2. L'impatto macroeconomico delle riforme
- II.3. L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2015

### III. IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE

- III.1. Le risposte alle raccomandazioni
- III.2. I Target nazionali della Strategia Europa 2020
- III.3. Utilizzo dei fondi strutturali

#### **IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE**

- IV.1. I conti con l'estero, competitività esterna e performance delle esportazioni
- IV.2. La situazione finanziaria del settore privato
- IV.3. Il settore immobiliare
- IV.4. L'andamento del mercato del lavoro
- IV.5. Crisi e riallocazione settoriale delle risorse

#### **APPENDICE. LE PRINCIPALI AZIONI DI RIFORMA IN DETTAGLIO A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE**

---

##### **A. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE**

##### **B. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE**

## **INDICE DELLE TAVOLE**

- Tavola II.1: Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)
- Tavola II.2: Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area di intervento
- Tavola II.3: Effetti macroeconomici totali delle riforme
- Tavola II.4: Riforme strutturali rilevanti per l'applicazione della clausola di flessibilità
- Tavola II.5: Effetti macroeconomici delle riforme nella pubblica amministrazione
- Tavola II.6: Effetti macroeconomici delle riforme sulla competitività
- Tavola II.7: Effetti macroeconomici delle riforme nel mercato del lavoro
- Tavola II.8: Effetti macroeconomici delle riforme nel settore della giustizia
- Tavola II.9: Effetti macroeconomici della riforma dell'istruzione
- Tavola II.10: Effetti macroeconomici delle misure fiscali
- Tavola II.11: Effetti macroeconomici della riduzione del cuneo fiscale
- Tavola II.12: Effetti macroeconomici dell'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie e dell'IVA
- Tavola II.13: Effetti macroeconomici della spending review e della riduzione delle tax expenditures
- Tavola II.14: Impatto finanziario delle misure griglie PNR (in milioni di euro)
- Tavola II.15: Risorse per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
- Tavola III.1: Livello del Target 'Tasso di occupazione 20-64'
- Tavola III.2: Tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni per sesso e ripartizione geografica
- Tavola III.3: Livello del Target 'Spesa in ricerca e sviluppo'
- Tavola III.4: Spesa per R&S intra-muros per Regione
- Tavola III.5: Livello del Target 'Emissioni di gas ad effetto serra'
- Tavola III.6: Livello del Target 'Fonti rinnovabili'
- Tavola III.7: Livello del Target 'Efficienza energetica'
- Tavola III.8: Livello del Target 'Abbandoni scolastici'
- Tavola III.9: Livello del Target 'Istruzione universitaria'
- Tavola III.10: Livello del Target 'Contrasto alla povertà'
- Tavola III.11: Povertà relativa familiare per valori della linea, incidenza per ripartizione geografica e intensità – anni 2004-2013
- Tavola III.12: Povertà assoluta familiare per ripartizione geografica e intensità - Anni 2005-2013

## **INDICE DELLE FIGURE**

- Figura III.1: Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso, regione e ripartizione – Anno 2014
- Figura III.2: Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione - Anno 2014
- Figura III.3: Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione - Anno 2013
- Figura III.4: Allocazione dei Fondi FESR e FSE 2014-2020 per Obiettivi tematici
- Figura IV.1: Contributi delle esportazioni e delle importazioni alla crescita del PIL
- Figura IV.2: Costo del lavoro unitario dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.3: Tasso di cambio effettivo reale dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.4: Indicatori armonizzati di competitività per l'Italia
- Figura IV.5: Esportazioni dell'Italia per settore
- Figura IV.6: Analisi *shift and share* delle esportazioni dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.7: Specializzazione settoriale dell'Italia
- Figura IV.8: Debito del settore privato nel 2013 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)
- Figura IV.9: Ricchezza complessiva delle famiglie italiane
- Figura IV.10: Flussi di risparmio dei settori istituzionali e saldo della bilancia dei pagamenti
- Figura IV.11: Indebitamento delle famiglie nel 2013
- Figura IV.12: Debito/PIL e quota di profitto delle imprese non finanziarie
- Figura IV.13: Prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie corrette con le cartolarizzazioni
- Figura IV.14: Tassi di interesse sui prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie
- Figura IV.15: Investimenti residenziali nei principali Paesi europei
- Figura IV.16: Prezzi reali delle abitazioni nei principali Paesi europei
- Figura IV.17: Tasso di disoccupazione: variazione tra il 2007 e il 2014 e significative differenze per genere, ripartizione territoriale, età, titolo di studio e durata.
- Figura IV.18: *Churning* per settore
- Figura IV.19: *Product Market Regulation Index* - Italia
- Figura IV.20: Investimenti produttivi
- Figura IV.21: Relazione tra crescita degli investimenti produttivi (ordinate) e della produttività totale dei fattori (PTF) (ascisse)

## **INDICE DEI BOX**

- |         |   |
|---------|---|
| Cap. II | All'ombra del PIL: misure per la valutazione del benessere equo e sostenibile<br>Simulazioni e previsioni   |
| Cap. IV | Le interazioni tra manifattura e servizi alle imprese come fattore di crescita economica e competitività<br>La produttività nell'industria manifatturiera |



---

## I. IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) rappresenta un passaggio chiave nella predisposizione annuale del programma di Governo.

Il documento non si limita alla pur importante definizione di azioni di intervento volte ad ottemperare impegni presi in sede europea (Europa 2020 e Raccomandazioni Specifiche per il Paese) ma prosegue nell'azione già delineata all'inizio del mandato di questo Governo per il rilancio dell'economia italiana.

Il piano di politica economica che si sta perseggiando attraverso le riforme strutturali si articola su tre linee principali: il recupero della produttività attraverso la valorizzazione del capitale umano (*Jobs act, Buona Scuola, Programma Nazionale per la Ricerca*), la riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, attraverso la semplificazione burocratica e la trasparenza dell'amministrazione (Riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale), l'eliminazione dell'incertezza nei rapporti economici legata alla scarsa certezza del diritto e all'inefficiente *enforcement* dei contratti (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). L'efficacia del piano viene infine potenziata dalle riforme volte allo sveltimento del processo decisionale di approvazione delle leggi, attraverso le riforme istituzionali che interessano la legge elettorale e la differenziazione delle funzioni di Camera e Senato.

L'azione di riforma si sta realizzando con ritmi serrati e proseguirà con eguale rapidità nel nuovo ciclo di bilancio. Il Governo si sta impegnando a garantire che le riforme introdotte siano attuate nei tempi stabiliti, grazie a un'importante azione di legislazione secondaria che viene monitorata attentamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ad oggi il tasso di attuazione ha raggiunto il 69% smaltendo gran parte dell'arretrato accumulato.

Nel portare avanti l'agenda di riforme il Governo vuole mantenere un approccio globale, basato sull'attuazione simultanea di un insieme integrato di riforme strutturali, politiche fiscali e misure di sostegno agli investimenti, con l'obiettivo di aumentare la crescita e l'occupazione.

La Commissione Europea ha valutato positivamente le scelte del Governo sui programmi di consolidamento fiscale di medio termine, riconoscendo altresì gli sforzi compiuti dal Paese nel campo delle riforme strutturali e il loro effetto benefico sulle prospettive di crescita e sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Il presente Programma Nazionale di Riforma del Governo definisce il secondo anno di azione della strategia avviata l'anno scorso su un arco temporale di tre anni, in base ad un cronoprogramma ben definito, con misure incentrate su: mercato del lavoro, competitività, riforma della giustizia e della Pubblica Amministrazione, contrasto alla corruzione, semplificazioni fiscali, riforma del sistema scolastico e concorrenza.

In linea con l'obiettivo di completare la riforma entro metà del 2015, il Governo ha già approvato nei mesi scorsi quattro decreti attuativi del *Jobs Act*, contenenti disposizioni in materia di: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, semplificazione delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Tali interventi sono stati supportati anche da incentivi sul piano fiscale. Vanno in tal senso la riduzione permanente del cuneo fiscale, per i dipendenti con un reddito fino a 26.000 euro; la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

Il Governo si è fortemente impegnato, fin dal suo insediamento, per migliorare e riformare il sistema scolastico, con iniziative che hanno riguardato sia le infrastrutture materiali che il personale scolastico. La strategia più ampia di riforma, delineata nel Piano "La Buona Scuola, si basa su alcuni pilastri fondamentali: un piano straordinario di reclutamento di personale stabile per le scuole; premi per gli insegnanti, basati sul merito; maggiore trasparenza nella gestione delle scuole e valutazione pubblica; incentivi fiscali per semplificazioni amministrative per investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro; miglioramento delle capacità digitali e apprendimento delle lingue straniere. La Legge di Stabilità 2015 è intervenuta con stanziamenti consistenti per favorire l'implementazione del Piano.

Al contempo, si sta impostando il prossimo Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020, che in un'ottica di integrazione tra gli interventi a sostegno della ricerca a livello europeo, nazionale e regionale, punta con decisione sul rafforzamento del capitale umano, delle infrastrutture di ricerca, della collaborazione pubblico-privato, del Mezzogiorno e su un deciso incremento di efficienza nella gestione degli interventi. Molte azioni sono state avviate e molte misure sono in discussione in Parlamento per rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione. La riforma porterà alla riduzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della pubblica amministrazione. Nel DL. 90 del 2014 sono state introdotte norme dirette a snellire e migliorare il funzionamento delle amministrazioni agendo sulla mobilità verticale e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento. I principi su cui si basa tale riforma mirano a eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane a tutti i livelli di Governo, su una maggiore funzionalità del governo centrale e un migliore utilizzo dell'ICT.

Lotta all'opacità e alla corruzione nel settore pubblico sono state oggetto di importanti interventi normativi che hanno visto la piena operatività ed il contemporaneo rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il completamento della riforma della giustizia civile e penale rappresenterà nel 2015 l'altro tassello essenziale, nel settore pubblico, per chiudere il *gap* di efficienza che impatta negativamente sui cittadini e sulle imprese. Importanti

passi sono stati fatti in questa direzione negli ultimi anni. Una maggiore produttività della macchina giudiziaria è stata perseguita attraverso interventi che hanno prodotto una maggiore specializzazione nell'attività degli uffici giudiziari. E' stato istituito il tribunale delle imprese e riformata la geografia giudiziaria, grazie alla quale si sono realizzate anche importanti economie di scala. Sono state introdotte nuove forme di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e introdotti nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati che premiano lo snellimento dell'attività processuale. Il quadro di riforma del settore è in via di completamento, e sono attualmente in discussione in Parlamento, importanti misure in tema di corruzione, tempi per la prescrizione di reati e falso in bilancio.

Interventi specifici per le materie che interessano il rilancio degli investimenti sono l'oggetto del pacchetto di norme denominato *Investment Compact*, che vedrà la completa implementazione nel corso del 2015. Il pacchetto, che ha profondamente inciso sulla regolazione del sistema delle banche popolari, si compone di una serie di provvedimenti diretti a sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; a migliorare le possibilità di finanziamento delle attività di internazionalizzazione ed export; ad estendere i benefici delle *start-up* alle PMI innovative; a concedere sgravi fiscali per le attività di ricerca, sviluppo e brevettazione, rafforzando nel contempo quelli esistenti; ad ampliare i canali di finanziamento alternativi alle imprese.

Infine, a sostegno della competitività si è agito anche con interventi a favore della concorrenza, in particolare attraverso la Legge Annuale per la Concorrenza di recente approvazione. Sono stati, inoltre, potenziati gli strumenti d'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in caso di disposizioni legislative o amministrative, statali o locali con effetti distorsivi sulla concorrenza.

La completa attuazione delle delega fiscale, attraverso l'approvazione dei restanti decreti, porterà inoltre maggiore certezza del diritto e semplificazione nei rapporti tra fisco, cittadini e imprese.

Il Governo stima che tali riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto rilevante sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione, sulla coesione sociale e sulla sostenibilità del debito pubblico. Le politiche descritte nel PNR sono, inoltre, un elemento cruciale della politica economica indirizzata a stimolare gli investimenti. Riforme strutturali ed investimenti si rafforzano a vicenda migliorando le aspettative di imprese e famiglie in un orizzonte di lungo periodo.

Ai fini di coniugare la spinta ad una maggiore competitività con il risanamento della finanza pubblica, un ampio processo di revisione della spesa è stato affiancato ad un ampio programma di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di finalizzazione le procedure amministrative necessarie per completare le privatizzazioni già annunciate, che porteranno 0,4 pp. di PIL nel 2015, 0,5 pp. nel 2016 e 2017 e 0,3 pp. nel 2018.

Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa, unitamente alla revisione dell'insieme delle *tax expenditures*, ammontano a circa 0,6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

Sono, infine, state varate nuove e incisive misure di contrasto all'evasione fiscale (*fiscal disclosure* e autoriciclaggio). E' stato raggiunto un nuovo traguardo

attraverso controlli più efficaci che, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di recuperare 14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. La progressiva adozione della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati, prevista dal 2017, aggiungerà nuovi strumenti all'azione di accertamento fiscale.

In coerenza con gli obiettivi del programma nazionale di riforma, il Governo collega alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (A.C. 2093);
- Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (A.S. 1328);
- Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (A.C. 2953);
- Misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche per i finanziamenti e le agevolazioni alle imprese;
- Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.S. 1577);
- Revisione della spesa, promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo;
- Delega per la revisione dell'ordinamento degli enti locali;
- Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni vigenti (A.C. 2994).

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	CRONOPROGRAMMA
Riforme istituzionali		DDL di riforma elettorale	-	Maggio 2015
		DDL di riforma costituzionale	-	Entro il 2015
Mercato del Lavoro e politiche sociali	Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L.183/2014)			Dicembre 2014
	D. Lgs. delegati su: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs.23/2015); riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015)		Nel 2020: 0,6%; nel lungo periodo: 1,3%	Marzo 2015 (Maggio per Naspl)
		D. Lgs. testo organico semplificato delle tipologie contrattuali; D. Lgs. in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro		Aprile 2015
		D.Lgs. su ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro		Giugno 2015
		D.Lgs. sulla semplificazione delle procedure e adempimenti connessi al rapporto di lavoro		Maggio 2015
		D.Lgs. sull'Agenzia per l'attività ispettiva		Maggio 2015
		D.Lgs. su servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agenzia nazionale per il lavoro		Giugno 2015

segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	CRONOPROGRAMMA
Giustizia	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, cvt. L. 162/2014)		Nel 2020: 0,1%; nel lungo periodo: 0,9%	Novembre 2014
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014 cvt. L. 117/2014)			Agosto 2014
		DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione.		Settembre 2015
		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi	-	Giugno 2015
		DDL di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	-	Giugno 2015
Anticorruzione		DDL in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio	-	Primo semestre 2015
		Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza nella PA	-	Giugno 2015
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		-	Marzo 2014
	Decreti Lgs. delegati su: semplificazioni fiscali (D.Lgs.175/2014), impostazioni tabacchi e prodotti succedanei (D.Lgs. 188/2014), revisione delle Commissioni censuarie (D.Lgs. 198/2014)		(Stime delle Semplificazioni fiscali incluse nelle semplificazioni amministrative)	Marzo 2015
		D.Lgs. delegati su: valori catastali; disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; riscossione degli enti locali; imposizione sui redditi d'impresa; monitoraggio, tutoraggio per l'adempimento fiscale; fatturazione elettronica per l'IVA; misure di semplificazione per i contribuenti internazionali; tassazione in materia di giochi pubblici; revisione del contenzioso tributario e del sistema sanzionatorio	-	Settembre 2015
	Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (Legge di Stabilità 2015 - L.190/2014)		Nel 2020: 0,4%; nel lungo periodo: 0,4%	Dicembre 2014
	Tassazione sulle rendite finanziarie e IVA (L.89/2014)		Nel 2020: -0,2%; nel lungo periodo: -0,2%	Luglio 2014
		Riforma della tassazione locale	-	Entro il 2015

segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL <sup>1</sup>	CRONOPROGRAMMA
Privatizzazioni	Decreti (DPCM) funzionali alla privatizzazione di Poste Italiane, ENAV, Fincantieri (Gruppo CDP) e RAI WAY (Gruppo RAI)	Cessione delle partecipazioni di ENEL, POSTE ITALIANE, FERROVIE DELLO STATO, ENAV, Grandi Stazioni	Realizzare privatizzazioni per 0,4 p.p. di PIL nel 2015, 0,5 p.p. nel 2016 e 2017 e 0,3 p.p. nel 2018	2015 - 2018
Infrastrutture	D.L. 'Sblocca Italia' (L.164/2014)	Piano nazionale dei porti e logistica	-	2015 - 2017
		Piano banda ultra larga	-	2015 - 2020
		DDL delega di riforma del codice degli appalti	-	Dicembre 2015
Concorrenza e competitività		DDL annuale sulla concorrenza per il 2015	Nel 2020: 0,4%; nel lungo periodo: 1,2%	Entro il 2015
		Altre misure per la concorrenza	-	Dicembre 2015
		Piano Made in Italy	-	Entro il 2015
Credito		Riforma delle Banche Popolari e delle Fondazioni	-	2015 - 2016
		Rafforzamento del Fondo di Garanzia e sostegno alle PMI	-	Ottobre 2015
		Rafforzamento dei contratti di rete e consorzi	-	Entro il 2015
		Misure per il credito deteriorato	-	Entro il 2015
Istruzione		Riforma della scuola	Nel 2020: 0,3%; nel lungo periodo: 2,4%	Entro il 2015
		Piano nazionale scuola digitale	-	2015 - 2018
Pubblica Amministrazione e semplificazioni		DDL delega di riforma della PA	Nel 2020: 0,4%; nel lungo periodo: 1,2%	Luglio 2015 (Decreti legislativi delegati entro Dicembre 2015)
		Agenda per le Semplificazioni 2015-2017: Semplificazione per le imprese		2015 - 2017
		Riforma dei servizi pubblici locali	-	Entro il 2015
Sanità		Patto per la salute 2014 - 2016	-	2015 - 2016
Agricoltura		Misure di rilancio del settore lattiero-caseario; Agricoltura 2.0: Attuazione e semplificazione PAC	-	Entro il 2015
Ambiente		Green Act	-	Giugno 2015
		Fiscalità ambientale	-	2015 - 2016
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle tax expenditures	Nel 2020: -0,2%; nel lungo periodo: 0,0%	Risparmi strutturali per 0,6 p.p. di PIL dal 2016 in poi
<b>Impatto delle misure nel 2020: 1,8%</b>				
<b>Impatto delle riforme nel lungo periodo: 7,2%</b>				

<sup>1</sup> Le stime dell'impatto macroeconomico delle recenti riforme strutturali sono elaborate con i modelli econometrici in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III, ITEM and IGEM). L'impatto è lo scostamento percentuale rispetto allo scenario base. Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo dedicato.

## I.1 LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI: LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Un elemento centrale nel processo di rinnovamento del Paese è costituito dalle riforme istituzionali avviate da questo Governo nel corso del 2014 e in via di definizione per il 2015. In particolare, attraverso gli interventi normativi che interessano la legge elettorale, il superamento del bicameralismo paritario e la modifica dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle Regioni, da un lato si intende potenziare l'efficacia della strategia complessiva del programma di riforme con la razionalizzazione del procedimento legislativo e con un disegno più chiaro delle attribuzioni dello Stato e delle regioni; dall'altro si persegue l'obiettivo di accrescere l'efficacia e la tempestività degli interventi normativi e di politica economica attraverso una maggiore stabilità di governo. Dal punto di vista economico tutti questi effetti producono conseguenze positive anche attraverso la riduzione del livello di incertezza del sistema paese, variabile rilevante nelle scelte di consumo e di investimento di imprese e cittadini.

Per entrambe le riforme si prevede la definitiva approvazione da parte delle Camere entro il 2015.

### AZIONE

#### LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

### DESCRIZIONE

La riforma della legge elettorale (prevista per l'elezione della sola Camera dei Deputati, essendo in atto il procedimento di riforma costituzionale del Senato), a seguito delle letture già effettuate presso la Camera e poi presso il Senato, prevede, in sintesi: a) un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per la lista che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in sede nazionale, almeno pari alla soglia del 40%, purché non abbia già ottenuto almeno 340 seggi; b) il premio di maggioranza è fissato al massimo al 15% per permettere alla lista vincente di raggiungere, ma non superare, la soglia dei 340 seggi su 630 (pari al 55%); c) se nessuna lista raggiunge il 40% del totale dei voti validi, le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti vanno al ballottaggio (doppio turno); d) l'ingresso in Parlamento è precluso alla lista che non abbia conseguito un numero minimo di voti (soglia di sbarramento) pari al 3%; e) le Regioni sono costituite in circoscrizioni elettorali e divise in collegi, pari a 100 complessivamente; a ogni Regione e a ogni collegio è assegnato un determinato numero di seggi proporzionale agli abitanti; ciascun partito presenta brevi liste e gli elettori potranno esprimere fino a due preferenze, per candidati di lista successivi al primo che non è soggetto a preferenza; f) a garanzia della parità di genere, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50% e, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere. Inoltre, sempre a pena di inammissibilità delle liste, i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione regionale.

### FINALITÀ

Stabilità di Governo per i 5 anni di legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di voto dei

partiti con esigua rappresentatività; un maggiore legame dei candidati con il territorio; parità di genere nelle candidature.

**TEMPI**

Approvazione definitiva Maggio 2015.

A differenza della riforma elettorale, che è oggetto di un disegno di legge ordinario, la riforma costituzionale è oggetto di un disegno di legge costituzionale e richiede lo svolgimento di un procedimento parlamentare più complesso rispetto a quello delle leggi ordinarie, al quale può aggiungersi un procedimento referendario.

La riforma costituzionale in esame prevede: il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e dei costi di funzionamento delle istituzioni, la revisione dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle regioni.

Tra gli elementi principali della riforma vi è una nuova configurazione della funzione legislativa, principalmente incentrata sull'unica Camera politica costituita dalla Camera dei deputati e alla quale concorre una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, il Senato della Repubblica.

Tra gli obiettivi della riforma vi è la razionalizzazione dei procedimenti decisionali e dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Quanto alla razionalizzazione dei processi decisionali, merita evidenziare l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, in base al quale il Governo potrà chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che provvedimenti considerati essenziali per l'attuazione del programma di governo siano iscritti con priorità all'ordine del giorno e sottoposti a deliberazione definitiva entro settanta giorni, salvo la possibilità di un contenuto differimento di tale termine. Con tale meccanismo, che consente al Governo di prevedere tempi certi per i provvedimenti che ritiene essenziali limitando tuttavia il ricorso alla decretazione d'urgenza, l'efficienza del procedimento legislativo potrà essere rinforzata e sarà coniugata l'esigenza di tempestività delle politiche legislative con quella di certezza dei rapporti giuridici.

Il testo della riforma costituzionale elimina il concorso di competenze tra regioni e Stato, rendendo quest'ultimo responsabile esclusivo di materie e politiche di natura strategica, come le politiche attive del lavoro, la concorrenza, inclusa la sua promozione, la disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche, la cui uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale costituisce premessa ineludibile per il superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. La garanzia dell'uniformità di regolazione è perseguita, per alcuni settori, attribuendo allo Stato la competenza a stabilire una cornice normativa generale e comune. Inoltre, il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni può essere reso flessibile attraverso lo strumento della legge o per conferire, ove ne ricorrono le condizioni, maggiore autonomia alle regioni o per consentire allo Stato di intervenire in materie spettanti alle competenze normative regionali, ove ricorrono esigenze di unità giuridica o economica o di interesse nazionale (clausola di supremazia).

Il nuovo assetto istituzionale consentirà di superare sia l'elevata conflittualità che ha caratterizzato l'attuazione della riforma del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni approvata nel 2001, sia la disomogeneità delle regolazioni di interi comparti che hanno finora scoraggiato gli investimenti nazionali ed esteri. Tale situazione ha finora interferito con molti processi di riforma generando

altresì un grave livello di incertezza del diritto e un significativo contenzioso a livello costituzionale, elementi questi che hanno inciso negativamente sulla competitività del sistema Paese.

La riforma costituzionale prevede anche l'eliminazione delle Province - che sono state comunque oggetto di un'organica riforma stabilita con legge ordinaria nel 2014 - dagli enti costituzionalmente necessari, nonché la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali, che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

**AZIONE****LA RIFORMA COSTITUZIONALE****DESCRIZIONE**

Si prevede, in sintesi, un sistema bicamerale differenziato in cui a) la Camera dei Deputati, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo nonché la funzione legislativa; b) il Senato della Repubblica è organo di secondo grado, i cui membri sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci della regione. Il numero dei senatori si ridurrà passando dagli attuali 315 ad un massimo di 100. Il Senato concorre alla funzione legislativa secondo modalità stabilite dalla Costituzione, che limita i procedimenti pienamente bicamerali ad alcune leggi aventi un contenuto proprio. Nell'ambito del Parlamento in seduta comune i senatori partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica e dei membri di nomina parlamentare della Corte Costituzionale; c) si riducono i costi di funzionamento delle istituzioni; d) si riforma il titolo V della Parte Seconda della Costituzione, per eliminare le competenze legislative 'concorrenti' tra Stato e Regioni e ridefinire le competenze 'esclusive' dello Stato e quelle 'residuali' delle Regioni; e) si sopprimono le Province ed il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

**FINALITÀ**

Maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi e riduzione dell'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri. Riduzione dei costi della politica. Attribuzione alla legislazione statale della competenza sulle scelte di interesse strategico generale per il Paese, eliminando disparità e pluralità di discipline regionali in settori normativi in cui l'uniformità di regolazione è essenziale nell'interesse dei cittadini.

**TEMPI**

Completato l'esame presso la Camera in prima lettura del testo trasmesso dal Senato, presso il quale deve riprendere l'esame sulle parti modificate dalla Camera. Approvazione finale in Parlamento nel 2015.

---

**I.2 LE NOSTRE RISORSE: LA REVISIONE DELLA SPESA**

La revisione della spesa pubblica continua a costituire per il Governo una leva primaria per riformare i meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico.

Dopo gli importanti risultati ottenuti nel 2014, il Governo prevede di realizzare ulteriori risparmi e rimuovere la restante parte delle clausole di

salvaguardia con interventi anche di riduzione delle spese e delle agevolazioni fiscali. Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa e dell'insieme delle *tax expenditures* ammontano a circa 0.6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

L'attività di revisione della spesa continuerà sui binari impostati nel 2014 sfruttando alcuni meccanismi abilitanti realizzati nel corso del 2014 (per esempio la mobilità nella PA, la concentrazione delle centrali d'acquisto), facendo leva su alcuni processi legislativi già in corso (come per esempio la delega PA), e aggredendo nuove aree finora relativamente poco analizzate.

Di seguito le principali linee intervento:

- Per quanto riguarda gli enti locali (comuni, regioni e aziende sanitarie) che rappresentano circa due terzi della spesa corrente al netto dei trasferimenti alle famiglie e spesa per interessi, si proseguirà nel percorso impostato nella legge di stabilità 2015 estendendolo anche alle regioni e alle aziende sanitarie. In particolare si provvederà a: a) allineare le regole del patto di stabilità interno a quelle europee; b) utilizzare i sistemi di costi standard e fabbisogni standard (o livelli di servizio) per determinare le risorse disponibili alle singole amministrazioni; c) rendere disponibili *on line* e facilmente consultabili i dati di *performance* e di costo delle singole amministrazioni.
- Per quanto riguarda le aziende pubbliche partecipate si attueranno, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione consegnati dai singoli enti locali, interventi legislativi mirati a un'ulteriore razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza delle aziende partecipate. Particolare attenzione verrà data ai settori del trasporto pubblico locale e della raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Per quanto riguarda la pubblica amministrazione centrale le priorità saranno: a) una revisione approfondita e analitica dei circa 10.000 capitoli di spesa verificandone l'utilità e l'efficienza; b) la riorganizzazione delle strutture periferiche dello stato centrale, sfruttando il veicolo legislativo della legge delega di riforma della PA, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante di questa riorganizzazione sarà la razionalizzazione degli spazi occupati dalla PA, in conformità a quanto stabilito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda gli acquisti della PA si procederà a completare il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto definito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda il recupero del *tax gap* e le *tax expenditures* le priorità sono: a) il completamento dell'attuazione della delega fiscale con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni di *business*: fatture e corrispettivi giornalieri; b) la razionalizzazione delle *tax expenditures*, demarcando chiaramente le aree di possibile intervento.
- Per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, si effettuerà una ricognizione ai fini della loro razionalizzazione.

## Amministrazioni centrali

Il Governo intende proseguire nel processo di revisione della spesa, rafforzando le linee di intervento già individuate negli anni scorsi. Gli obiettivi da perseguire attraverso la revisione della spesa sono ambiziosi e richiedono un impegno costante. Accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, sia nella fornitura di beni e servizi, sia nella allocazione delle risorse tra le diverse aree di spesa, richiede una prospettiva di medio termine e l'adozione di processi che inducano tutti gli attori coinvolti verso una maggiore responsabilizzazione. Occorre, inoltre, che sia ulteriormente accelerata la predisposizione dei provvedimenti attuativi, che sia rafforzato il monitoraggio della spesa e degli effetti dei provvedimenti adottati. Ciò consentirà di ripensare le misure che si potranno rivelare inefficaci e di ottenere maggiore evidenza dei costi sostenuti rispetto ai servizi prodotti.

AZIONE	INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI BILANCIO
DESCRIZIONE	Attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio.
FINALITÀ	Identificare forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci, riqualificando la spesa pubblica, e realizzare risparmi permanenti, riducendo gli sprechi, per accrescere la competitività del sistema economico, migliorare i servizi e diminuire il carico fiscale.
TEMPI	2015-2017.
AZIONE	RAZIONALIZZAZIONE DEGLI SPAZI DELLA PA VERSO IL MODELLO DEL “FEDERAL BUILDING”
DESCRIZIONE	Concentrare la presenza fisica dello Stato “periferico”, oggi molto frammentata, in un singolo sito cittadino (“federal building”). Il processo sarà governato dall’agenzia del Demanio a partire dai piani di razionalizzazione delle singole amministrazioni previsti nel DL 66/2014.
FINALITÀ	Recuperare efficienza nella gestione degli immobili della PA, oggi largamente inefficiente. Facilitare un miglior livello di servizio ai cittadini attraverso la concentrazione fisica delle sedi pubbliche. Risparmi logistici e di manutenzione.
TEMPI	Settembre 2015.

## Enti locali

Nel 2014 il governo ha avviato alcune fondamentali riforme volte a creare i meccanismi e gli incentivi per promuovere un’efficiente gestione degli enti locali, in una cornice istituzionale che prevede che gli amministratori, presidenti di regione e sindaci, siano eletti dai cittadini. Questa cornice impone che la

promozione dell'efficienza sia basata su un approccio più orientato a definire regole e incentivi che non a prescrivere specifiche azioni. Le riforme avviate con questa filosofia, che nel 2014 hanno riguardato soprattutto i Comuni, sono le seguenti:

- La riforma del Patto di Stabilità per i Comuni, ovvero la revisione del meccanismo di allocazione degli obiettivi del Patto di Stabilità interno nei confronti del comparto comunale. Si è così passati da un sistema in cui l'obiettivo di un singolo ente era determinato soprattutto sulla base della spesa storica a un sistema più razionale ed efficiente, in cui vengano premiati (con maggiori spazi finanziari e quindi maggiori possibilità di investimento) gli enti che hanno ridotto la spesa corrente e che hanno una maggiore capacità di riscossione delle entrate proprie.
- L'utilizzo dei costi standard per la determinazione degli obiettivi di spesa dei Comuni. Per il 2015 questo parametro, come stabilito nella legge di stabilità 2015, pesa per il 20% nella determinazione degli obiettivi.
- La trasparenza sui costi dei Comuni, resi pubblici e facilmente consultabili su [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it) e <http://soldipubblici.gov.it/it/home>.
- La riforma delle partecipate. La legge di stabilità 2015 stabilisce un incentivo agli enti locali (e altri enti pubblici proprietari di partecipate) a vendere le partecipate, consentendo loro di utilizzare le risorse derivanti dalla vendita per investimenti. Inoltre la legge richiede di presentare entro Marzo 2015 un piano di razionalizzazione delle partecipate, sulla base di alcune linee guida quali: la chiusura di partecipate senza dipendenti o con numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti; l'aggregazione delle aziende dei servizi locali per incrementare l'efficienza (si veda anche il relativo box al paragrafo I.5, sulla riforma della PA).

<b>AZIONE</b>	<b>IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Enti locali: Riduzione del contributo per circa 2.289 milioni conseguito mediante la riduzione dei singoli obiettivi finanziari. Introduzione di un nuovo criterio di virtuosità basato sulla capacità di riscossione di ciascun ente, mediante la considerazione degli stanziamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti nel saldo finanziario da conseguire.  Regioni a statuto ordinario: Sostituzione del patto di stabilità interno con un vincolo in termini di pareggio di bilancio che si ispira, anticipandolo di un anno, al pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata n.243/2012.
<b>FINALITÀ</b>	Realizzare un sistema di vincoli di finanza pubblica caratterizzato da maggiore semplicità e linearità (e quindi maggiore enforceability), maggiore realismo (aumentando nel contempo le sanzioni per gli sforamenti) e maggiore coerenza col sistema dei vincoli europei.
<b>TEMPI</b>	2015-2018

<b>AZIONE</b>	<b>UTILIZZO COSTI/FABBISOGNI STANDARD PER DETERMINARE OBIETTIVI DI SPESA COMUNI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Stabilire un percorso pluriennale per arrivare al 100% degli obiettivi di costo dei comuni basati sui costi standard, fabbisogni standard e capacità fiscale standard
<b>FINALITÀ</b>	Dare incentivi ai comuni per allinearsi alle migliori pratiche di efficienza, garantendo equità nella distribuzione delle risorse gestite con il meccanismo del fondo di solidarietà
<b>TEMPI</b>	Entro 2015
<b>AZIONE</b>	<b>TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Mettere on line le performance delle amministrazioni locali in termini di costo e livello di servizio in modo sintetico e leggibile da tutti.
<b>FINALITÀ</b>	Consentire ai cittadini di valutare l'operato dei loro amministratori eletti: sindaci e Presidenti di regione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015

## Acquisti

Il DL 66/2014 ha avviato un percorso di razionalizzazione delle centrali d'acquisto. Questo processo affiderà le iniziative di acquisto della PA a circa 35 centrali d'acquisto (soggetti aggregatori) gestite dalle regioni e delle città metropolitane o unioni di comuni oltre che dalla centrale di committenza nazionale Consip S.p.A. Questo processo prevede anche la condivisione tra i 35 soggetti aggregatori, a partire dal 2016, dei rispettivi piani merceologici, comprensivi sia delle categorie individuate con DPCM, sia delle restanti categorie merceologiche al fine di giungere a una reale razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione centrale e territoriale.

Attraverso l'attività del costituendo Tavolo dei soggetti aggregatori e dei dati raccolti dall'ANAC (anche in applicazione delle altre disposizioni contenute nel decreto legge 66/2014) sarà possibile:

- realizzare una condivisione delle banche dati esistenti al fine di ampliare e massimizzare le potenzialità connesse all'accesso aperto e all'integrazione delle informazioni disponibili;
- svolgere una reale analisi dei fabbisogni delle amministrazioni;
- pervenire ad una mappatura completa delle procedure di acquisto su tutto il territorio;
- identificare misure e strumenti di gestione delle procedure di acquisto finalizzate alla semplificazione dei processi di e-procurement.

L'applicazione del DL.66/2014 prevede inoltre l'estensione del controllo dei prezzi unitari d'acquisto da parte di ANAC ad ulteriori categorie, oltre quelle dei prodotti farmaceutici e dispositivi medici oggi già rilevate.

L'impegno per il biennio 2015-16 è di utilizzare questa infrastruttura avanzata di dati e di soggetti aggregatori anche per razionalizzare la spesa di diversi comparti merceologici quali energia, sanità, telecomunicazioni, sistemi informativi, alimenti, servizi di ristorazione, viaggi, servizi bancari, postali e assicurativi, manutenzioni.

Al fine della completa applicazione di tale disposizione sarà necessario apportare alcuni aggiustamenti, con particolare riguardo alla possibilità di estensione dell'obbligo di approvvigionamento tramite i 35 soggetti aggregatori agli enti locali nel loro complesso.

Per arrivare a una reale razionalizzazione degli acquisti a livello nazionale e locale è necessario apportare delle modifiche, che pur nel rispetto delle peculiarità delle diverse amministrazioni interessate, uniformino l'obbligatorietà al ricorso ai soggetti aggregatori.

Si ritiene infine necessario, anche in considerazione della complessità e scarsa omogeneità del quadro normativo di riferimento, il riordino della disciplina riguardante gli obblighi e le facoltà per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. In tal senso sarà proposto un disegno di legge delega per il riordino della materia.



### **I.3 LA DELEGA FISCALE: IMPRIMERE UN'ACCELERAZIONE NELLE RIFORME STRUTTURALI PER LA SEMPLIFICAZIONE, LA CRESCITA E L'EQUITÀ**

Con il completamento del percorso di attuazione della delega fiscale il Governo si impegna a intervenire per la definizione di un sistema più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita. Per accelerare questo percorso, è indispensabile introdurre un quadro normativo caratterizzato da certezza e stabilità (condizioni indispensabili per attrarre gli investimenti esteri e quindi per sostenere la crescita) e ridurre e semplificare gli adempimenti tributari.

Nei mesi scorsi hanno ultimato il loro processo legislativo tre decreti delegati, sulle semplificazioni fiscali e la dichiarazione dei redditi precompilata<sup>2</sup>; su misure in materia di tassazione dei tabacchi lavorati<sup>3</sup> e sulla composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie<sup>4</sup> ai fini dell'attuazione della riforma del catasto. Inoltre, il regime forfetario di tassazione per i contribuenti di minori dimensioni, originariamente previsto nella legge delega fiscale, è stato anticipato nella Legge di stabilità per il 2015<sup>5</sup>.

Nel riaffermare l'importanza e la priorità dell'attuazione della delega fiscale per il Paese e con lo spirito di consentire al Parlamento un esame organico e strutturato dei restanti decreti delegati, è stata autorizzata una proroga di sei mesi dei termini per completare il processo di attuazione.

Allineando i valori catastali ai valori economici reali, il nuovo Catasto permetterà di correggere i problemi di equità orizzontale e verticale determinato dal sistema vigente in materia di imposizione sugli immobili. Il nuovo processo estimativo abbandonerà il sistema che classifica gli immobili su categorie e classi e si baserà solo su due classificazioni di fabbricati, «ordinari» e «speciali». A ogni unità immobiliare sarà attribuita una rendita e un relativo valore patrimoniale. Le unità immobiliari saranno individuate non più attraverso il sistema attuale basato sul numero dei vani disponibili nell'unità, ma mediante il più oggettivo criterio della superficie misurata in metri quadrati. Rilevata la superficie di ogni immobile, le rendite e i valori patrimoniali saranno determinati per gli immobili «ordinari» applicando apposite funzioni statistiche che mettano in relazione il reddito e il valore medio ordinario di mercato con le specifiche caratteristiche legate alla posizione dell'immobile e ad altri fattori in grado di aumentarne o diminuirne il valore complessivo. Per determinare i valori dei fabbricati «speciali» si procederà mediante stima diretta, mentre le relative rendite saranno calcolate applicando saggi di redditività media ai valori patrimoniali. Una revisione generale degli estimi potrà essere effettuata ogni dieci anni e con cadenza quinquennale saranno adottati coefficienti di adeguamento.

In linea con le azioni dell'Agenda digitale Italiana ed europea e l'esigenza di dematerializzare e reingegnerizzare i flussi e i processi amministrativi e contabili delle aziende, sarà incentivata la progressiva adozione, a partire dal 1° gennaio 2017, della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati. Saranno ridotti gli adempimenti amministrativi e i costi che gravano sui soggetti passivi IVA e sarà previsto l'obbligo d'invio telematico, da parte dei soggetti residenti, dei dati delle fatture di vendita e di acquisto emesse dai soggetti non residenti. Sarà lasciata al contribuente la scelta di optare per la completa digitalizzazione dei flussi, mediante l'invio delle stesse fatture elettroniche, superando completamente il relativo adempimento comunicativo. A regime, la fatturazione elettronica consentirà alle imprese risparmi nella gestione della contabilità e nella trasmissione dei dati, mentre l'Amministrazione potrà utilizzare più efficacemente le informazioni, anche ai fini del controllo fiscale. Grazie ai nuovi flussi elettronici dettagliati e facilmente incrociabili con le altre

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo n° 175/2014, pubblicato nella G.U. n° 277 del 28 Novembre 2014;

<sup>3</sup> Decreto legislativo n° 188/2014, pubblicato nella G.U. n° 297 del 23 Dicembre 2014;

<sup>4</sup> Decreto legislativo n° 198/2014, pubblicato nella G.U. n° 9 del 13 Gennaio 2015;

<sup>5</sup> Legge 23 dicembre 2014, n° 190, art. 1, c. 54-89.

informazioni disponibili in Anagrafe Tributaria, il ruolo dell'Amministrazione finanziaria potrà evolvere verso un modello cooperativo, funzionale a fornire un supporto attivo al contribuente anche nella fase pre-dichiarativa, per favorire una spontanea emersione delle basi imponibili.

Il Governo è impegnato nel promuovere un fisco che non ostacoli l'internazionalizzazione delle nostre imprese e che incentivi l'attrazione di investimenti esteri. È quindi necessario ridurre i vincoli alle operazioni transfrontaliere e creare un quadro normativo certo, stabile e trasparente per gli investitori. In linea con questa strategia, gli interventi previsti nella delega saranno finalizzati a: ridurre gli adempimenti per le imprese e i relativi costi amministrativi; adeguare la normativa interna alle recenti pronunce giurisprudenziali della Corte di Giustizia; eliminare alcune distorsioni del sistema vigente. Nell'ottica di favorire l'attività d'impresa, soprattutto di quelle di minori dimensioni, e le nuove iniziative imprenditoriali, il Governo adotterà alcune misure che consentiranno alle imprese individuali e alle società di persone in regime di contabilità semplificata di determinare il reddito e il valore della produzione netta, secondo il criterio della cassa e non più della competenza. Il regime agevolato per le nuove imprese sarà coerente con le norme del nuovo regime forfetario e con il regime di contabilità semplificata.

La revisione delle agevolazioni fiscali (*tax expenditures*) rappresenta un'occasione fondamentale per migliorare la razionalità, la trasparenza e la semplicità del sistema fiscale. In attuazione della delega fiscale sarà emanato un provvedimento diretto ad introdurre stabilmente nel processo di decisione di bilancio la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali.

<b>AZIONE</b>	<b>REVISIONE TAX EXPENDITURES E RAZIONALIZZAZIONE INCENTIVI ALLE IMPRESE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Decisione sulle aree d' intervento nel processo decisione di bilancio. Misure per modulare o eliminare le voci aggredibili. Ricognizione di tutti gli incentivi al livello centrale e regionale. Valutazione delle aree di potenziale razionalizzazione.
<b>FINALITÀ</b>	Recuperare risorse per consentire un'ulteriore riduzione della pressione fiscale.
<b>TEMPI</b>	Entro 2015.

Per ridurre le aree grigie che rendono possibili fenomeni di evasione fiscale e per attrarre gli investimenti esteri continuerà l'azione già intrapresa per la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti dei contribuenti. Per assicurare un quadro normativo il più chiaro e certo possibile, sarà ridefinito l'istituto dell'abuso del diritto, unificandolo a quello dell'elusione fiscale. A questi istituiti verrà conferita valenza generale e saranno estesi sia alle imposte sui redditi sia ai tributi indiretti. L'abuso del diritto sarà disciplinato con l'obiettivo prioritario di tutelare i diritti del contribuente e non di difendere le pretese di accertamento dell'amministrazione finanziaria.

Il rapporto con i contribuenti potrà essere migliorato anche sviluppando le linee guida della *cooperative compliance* proposta dall'OCSE e prevedendo sistemi

di gestione e controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti. Più in generale, sarà importante contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento delle attività economiche: l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e la cooperazione con altre autorità pubbliche garantiranno una maggiore efficacia dei controlli. In questa prospettiva, la legge delega prevede anche misure volte a migliorare la comunicazione e la cooperazione tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, attraverso la revisione e l'ampliamento di strumenti già esistenti (ad esempio gli interPELLI e il tutoraggio). Sarà inoltre prevista, per i soggetti di maggiori dimensioni, l'istituzione di procedure aziendali strutturate che consentiranno una mappatura delle fattispecie che generano rischi fiscali (per agevolarne la gestione e il controllo) e che prevedranno una chiara attribuzione di responsabilità nel complessivo sistema dei controlli interni. La delega per la riforma del fisco consentirà inoltre la revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo nel campo tributario e il raddoppio dei termini per gli accertamenti. La revisione del sistema sanzionatorio ridefinirà il rapporto tra gravità dei comportamenti e sanzioni comminate, secondo un criterio più stretto di proporzionalità, nello spirito originario che aveva ispirato il decreto di riforma dei reati tributari. Il raddoppio dei termini di accertamento si verificherà solo in presenza dell'invio della segnalazione all'Autorità giudiziaria entro il termine di decadenza dell'accertamento.

**AZIONE****COMPLETAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA FISCALE****DESCRIZIONE**

Il completamento dell'attuazione della delega fiscale attraverso l'emanazione dei restanti decreti legislativi testimonia la volontà politica del Governo di assicurare la completa realizzazione della riforma del sistema fiscale. Nei prossimi 6 mesi saranno emanati i seguenti decreti: sistema estimativo del catasto dei fabbricati; fatturazione elettronica; fiscalità delle imprese minori e disciplina delle imprese individuali e delle società di persone; misure per la crescita ed internazionalizzazione delle imprese; revisione del regime degli ammortamenti dei beni materiali; regime del gruppo IVA; certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (revisione delle disposizioni antielusive e disciplina abuso del diritto; comunicazione e cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); incentivi alla *tax compliance* (minori adempimenti per i contribuenti e riduzione eventuali sanzioni; revisione e ampliamento sistema di tutoraggio; ampliamento dell'istituto della rateizzazione debiti tributari; revisione degli interPELLI; revisione del sistema sanzionatorio penale tributario).

**FINALITÀ**

Ridisegnare un fisco più equo, trasparente e orientato alla crescita.

**TEMPI**

Tutti i decreti delegati entro il 26 settembre 2015 (proroga trimestrale per l'esercizio della delega più altri tre mesi al massimo per l'emanazione dei decreti legislativi successivamente all'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari).

## I.4 LA REVISIONE DEL PRELIEVO LOCALE: VERSO UN ASSETTO STABILE E SEMPLIFICATO

Il prelievo sugli immobili è stato interessato negli ultimi anni da frequenti modifiche normative. Da ultimo, la Legge di Stabilità per il 2014 ha introdotto una revisione della tassazione degli immobili finalizzata a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale. Il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) si articola su una componente di natura patrimoniale (IMU- Imposta Municipale Propria) e una relativa ai servizi fruiti dal proprietario o dal possessore dell'immobile (TASI - Tributo per i Servizi Indivisibili e TARI - Tassa sui Rifiuti). Il quadro dei tributi locali sugli immobili si presenta quindi estremamente articolato e prevede, oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari.

Per semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili e ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti, il Governo ha annunciato l'introduzione, nel corso del 2015, di una nuova *local tax*, che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti.

Nel corso del 2015 saranno inoltre realizzati progressi significativi nell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009) che, oltre ad assicurare agli enti territoriali spazi aggiuntivi di autonomia di entrata, mirava ad eliminare i trasferimenti statali basati sul criterio della 'spesa storica' e ad assegnare le risorse ai governi sub-centrali con criteri più oggettivi e giustificati sul piano dell'efficienza e dell'equità. A regime, le risorse a disposizione degli enti locali per il finanziamento della spesa non dipenderanno più dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze, ma da quelli che dovrebbero sostenere se si allineassero a un fabbisogno *standard*. I fabbisogni standard, assieme alle capacità fiscali (ovvero il gettito che ciascun ente potrebbe ottenere applicando un'aliquota standard alle proprie basi imponibili) rappresenteranno in prospettiva i cardini su cui costruire i nuovi meccanismi per la perequazione delle risorse - così come delineati dalla legge delega sul federalismo fiscale - per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali. Dal 2015, il 20 per cento delle risorse agli enti locali sarà ripartito sulla base di capacità fiscali e fabbisogni standard, superando gradualmente il precedente criterio di riparto basato sulla spesa storica, fonte di distorsioni e inefficienze.

### AZIONE

#### RIFORMA DELLA TASSAZIONE LOCALE IMMOBILIARE E SEMPLIFICAZIONE DELLE IMPOSTE LOCALI

### DESCRIZIONE

Semplificare il rapporto tra i contribuenti e i Comuni nell'ambito della fiscalità locale. Rivedere la tassazione locale con la finalità di dare un assetto definitivo e stabile a un settore della fiscalità interessato dal succedersi di disposizioni normative negli ultimi anni. Superare la coesistenza di IMU e TASI, unificando i due tributi in un'unica imposta con aliquote differenziate: più basse sulle abitazioni principali; più alte sulle altre abitazioni. Per gli altri tributi comunali, prevedere la semplificazione e l'armonizzazione della normativa, con la possibile

introduzione di un tributo/canone che sostituisca l'insieme delle imposte locali minori esistenti. Aumentare la quota dei trasferimenti stato-enti locali, allocati sulla base della capacità fiscale e dei fabbisogni standard, superando il criterio basato sulla spesa storica.

**FINALITÀ**

Razionalizzare e semplificare la tassazione locale sugli immobili dando stabilità a un settore della tassazione interessato da numerose riforme negli ultimi anni.

**TEMPI**

Il varo della riforma della tassazione locale sarà realizzato prima della fine del 2015.

---

**I.5 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA INCLUSIVA**

Il rilancio dell'economia ed il benessere dei cittadini dipendono anche da una pubblica amministrazione in grado di attuare efficacemente le riforme strutturali necessarie per il Paese e di offrire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese. Per eliminare le persistenti debolezze della pubblica amministrazione, rafforzare le condizioni di legalità e lotta alla corruzione, garantire l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese è in corso una profonda riforma della pubblica amministrazione.

Dopo le misure approvate a giugno 2014 (per favorire il *turnover* generazionale, aumentare la mobilità dei dipendenti pubblici e rafforzare le legalità, rendendo più efficace l'azione di prevenzione e di lotta alla corruzione nel settore pubblico, con la piena operatività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione—ANAC, i cui poteri sono stati significativamente rafforzati), il Governo, per modernizzare la pubblica amministrazione, ha definito interventi strutturali di riforma, attraverso una disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento e la cui approvazione è prevista entro l'estate del 2015.

Quella della pubblica amministrazione si inserisce nel quadro di un più complessivo percorso di riforme strutturali che l'esecutivo italiano ha varato per rendere più competitivo il sistema Paese: tra le altre, riforme costituzionali, del mercato del lavoro e della scuola.

Uno degli obiettivi della riforma è quello di innovare la gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni e accrescere la qualità della dirigenza a tutti i livelli di governo.

**AZIONE****GESTIONE DELLE RISORSE UMANE E NUOVO SISTEMA DELLA DIRIGENZA**

---

**DESCRIZIONE**

Revisione dei sistemi di pianificazione degli organici e di reclutamento del personale che favoriscono l'acquisizione delle competenze critiche per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni e la necessaria flessibilità, nel rispetto dei limiti di bilancio. Revisione del sistema di reclutamento e selezione, preposizione agli incarichi e valutazione della dirigenza pubblica a tutti i livelli di governo, con la creazione dei ruoli unici della dirigenza statale, regionale e degli enti locali. Razionalizzazione del sistema di formazione dei dirigenti e dipendenti pubblici.

**FINALITÀ**

Riqualificazione e redistribuzione delle risorse umane; maggiore professionalità e orientamento al risultato della dirigenza.

**TEMPI**

Decreti attuativi entro il 2015.

Gli interventi di riordino previsti si estendono anche al settore delle società partecipate e controllate dalle pubbliche amministrazioni ed a quello dei servizi pubblici locali. Al riguardo si veda anche il box sui servizi pubblici locali al paragrafo I.6.

**AZIONE****RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI****DESCRIZIONE**

Razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche, anche locali, secondo criteri esclusivi di efficienza, efficacia ed economicità. Ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche. Distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa. Rigorosa applicazione del criterio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private. Riconoscimento, quale funzione fondamentale dei Comuni e delle Città metropolitane, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza. Abrogazione dei regimi di esclusiva non più conformi ai principi generali in materia di concorrenza. Individuazione della disciplina generale in materia di organizzazione e gestione dei servizi d'interesse economico generale di ambito locale in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità.

**FINALITÀ**

Assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa, la tutela e la promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale. Accrescimento della qualità dei servizi pubblici locali.

**TEMPI**

Decreti attuativi (testo unico della disciplina in materia di partecipazioni pubbliche in società di capitali e testo unico della disciplina in materia di servizi pubblici locali), entro il 2015.

Parte integrante della riforma è, in particolare, l'azione per la digitalizzazione della PA e del Paese, secondo le linee definite nella Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020. In questo contesto, il Governo intende assicurare piena efficacia ai diritti di 'cittadinanza digitale', con la creazione di una piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e PA (*Italia Login*) quale

canale di accesso unitario ai servizi *on line*. A tal fine saranno completati i progetti strategici prioritari del Sistema Pubblico d'identità Digitale (SPID) e della nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

**AZIONE****CITTADINANZA DIGITALE E DIGITALIZZAZIONE DELLA PA E DEL PAESE****DESCRIZIONE**

Sarà attivata la piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (Italia Login) quale canale di accesso unitario ai servizi *on line*. A questo scopo saranno completati progetti strategici quali il Sistema Pubblico d'identità Digitale-SPID; la nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente-ANPR; i pagamenti elettronici e la fatturazione elettronica. Saranno anche sviluppati i progetti di digitalizzazione della sanità, della scuola, della giustizia, del turismo, dell'agricoltura e lo sviluppo delle *smart city*.

Saranno realizzati gli interventi volti ad assicurare l'interoperabilità e la razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese e sarà data attuazione del Piano strategico per la banda ultra larga.

Nella prospettiva del *“freedom of information act”*, saranno aumentati gli investimenti per la trasparenza attraverso la diffusione degli *open data* e saranno ulteriormente sviluppate le iniziative già realizzate per la trasparenza negli appalti pubblici (Open EXPO) e nella spesa delle amministrazioni pubbliche italiane (Soldi Pubblici). Sarà data attuazione al Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali.

**FINALITÀ**

Garantire la piena interoperabilità delle banche dati e dei sistemi delle PA per migliorare i servizi per cittadini e imprese (minori oneri, adempimenti e tempi di attesa) e ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni. Accrescere la trasparenza e la prevenzione della corruzione, la partecipazione e il riuso dei dati pubblici. Migliorare la dotazione di competenze digitali.

**TEMPI**

Da marzo 2015.

Uno specifico obiettivo della riforma amministrativa consiste poi nel migliorare l'organizzazione della PA centrale, nonché - anche in relazione all'attuazione della riforma delle provincie - l'organizzazione delle strutture periferiche dello Stato, con la loro ridefinizione e il loro accorpamento in uffici unici sul territorio.

**AZIONE****RAZIONALIZZAZIONE DI FUNZIONI E STRUTTURE DELLO STATO****DESCRIZIONE**

La riforma amministrativa punta anzitutto alla creazione dell'Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini, nel quale confluiscono gli uffici dell'amministrazione statale presenti sul territorio. La creazione degli uffici territoriali unici sarà guidata da un percorso di razionalizzazione della rete delle Prefetture e dalla riduzione del loro numero.

Altro tassello della riforma sarà costituito dalla razionalizzazione delle funzioni di polizia, non solo attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni di competenze e il riordino delle funzioni di polizia in materia di tutela

dell'ambiente, del territorio e del mare, ma anche mediante la riduzione a quattro dei Corpi di polizia esistenti, con assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

In ogni caso, sarà rivista in tempi rapidi – anche ai fini del contenimento della spesa pubblica – la gestione dei servizi strumentali dell'amministrazione statale e dei corpi di polizia, attraverso la loro gestione associata.

**FINALITÀ**

Semplificare l'accesso ai servizi dell'amministrazione statale sul territorio. Potenziare l'efficacia e delle funzioni di polizia sul territorio. Accrescere l'efficienza della gestione dei servizi strumentali.

**TEMPI**

Decreti attuativi entro il 2015.

L'attuazione della riforma delle provincie<sup>6</sup>, è entrata in una nuova fase in seguito all'approvazione della Legge di Stabilità 2015, che ha previsto importanti economie per il 2015 e il biennio successivo. In relazione al riordino delle funzioni provinciali e delle conseguenti misure relative alla dotazione organica delle città metropolitane e delle provincie, dovranno essere avviati importanti interventi di mobilità del personale.

**AZIONE**

**MOBILITÀ DEL PERSONALE DELLE PROVINCE**

**DESCRIZIONE**

La legge di stabilità per il 2015 ha previsto un articolato percorso di mobilità del personale delle province, che dovrà transitare in altre amministrazioni dello Stato o degli enti regionali e locali. La procedura prevede che gli enti di area vasta (che sostituiscono le provincie) individuano il personale da destinare alle procedure di mobilità, in relazione ai processi di riordino delle relative funzioni, che vedranno permanere in capo agli enti di area vasta le sole funzioni definite come fondamentali.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità, in quanto non impegnato nello svolgimento delle funzioni fondamentali, sarà 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, oggetto peraltro già di uno specifico bando, che si sta chiudendo, che interesserà oltre mille lavoratori). Per favorire l'espletamento di queste procedure di mobilità a tutte le amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

**FINALITÀ**

Assicurare l'attuazione del riordino delle funzioni delle provincie e favorire la ricollocazione del personale non utilizzato nello svolgimento delle funzioni fondamentali.

**TEMPI**

Avvio delle procedure di mobilità entro il 2015.

<sup>6</sup> Prevista da L. 56/2014.

La riforma mira, altresì, all'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia e liberare le risorse per agevolare la crescita: saranno, quindi, adottate misure al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, tagliare i tempi delle conferenze dei servizi, accelerare la conclusione delle procedure attraverso il silenzio assenso e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e predisporre codici in importanti materie, quali la disciplina del lavoro pubblico, il riordino delle società partecipate, la disciplina dei servizi pubblici locali.

AZIONE	AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE 2015-2017
DESCRIZIONE	Con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno assunto un impegno comune a realizzare un programma di semplificazione in cinque settori strategici di intervento fondamentali per la vita di cittadini e imprese: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno di essi sono individuate scadenze, tempi e responsabilità. Tra le misure rivolte alle imprese, particolare rilievo assume la semplificazione del sistema delle autorizzazioni, la riforma delle conferenze dei servizi e predisposizione della modulistica standard. nonché un'azione di codificazione. Il successo degli interventi di semplificazione sarà valutato in base all'effettivo conseguimento dei risultati attesi tramite un'attività di monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma fissato dall'Agenda.
FINALITÀ	Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.
TEMPI	Da gennaio 2015 a dicembre 2017.

## **I.6 LA STRATEGIA: RAFFORZARE LE LEVE PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE**

I segnali di inversione del ciclo economico emersi ad inizio d'anno vanno asseccorati e sostenuti, dando continuità alle politiche avviate nel corso del 2014. Molti interventi, a partire dalla 'Nuova Sabatini' - che ha esaurito il primo plafond di 2,5 miliardi messo a disposizione da CDP- si sono mostrati particolarmente efficaci e hanno contribuito a rilanciare il ciclo degli investimenti. Prima ancora di immaginare azioni supplementari, è adesso necessario dare completa attuazione al complesso di misure approvate, curando i necessari aspetti di implementazione.

Il crollo degli investimenti, scesi su livelli di oltre un quarto inferiori a quelli del periodo pre-crisi, e il contestuale allungamento della vita media degli impianti, hanno costituito il principale elemento di debolezza durante l'ultimo quinquennio. Per agganciare la ripresa è dunque necessario sostenere il rilancio degli investimenti privati, attraverso il rafforzamento delle leve per la competitività: *in primis* innovazione e internazionalizzazione.

Contestualmente, occorrono strutture finanziarie d'impresa sufficientemente solide e attrezzate per sostenere un nuovo ciclo di investimenti: senza un rapporto equilibrato fra fonti di finanziamento e profilo degli impieghi è difficile rendere sostenibile nel tempo il necessario sforzo di investimento.

In tal senso, il Governo è impegnato a creare un contesto favorevole agli investimenti privati, attraverso un *mix* di misure che vanno dal sostegno diretto a un più facile accesso al credito, dalle misure per favorirne l'apertura internazionale a quelle per ridurne i costi di produzione.

<b>AZIONE</b>	<b>RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN BENI STRUMENTALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Estensione dell'ambito oggettivo di applicazione del credito di imposta del 15% sugli investimenti aggiuntivi in beni strumentali (cosiddetta legge Guidi-Padoan), ampliandolo anche agli investimenti in hardware, software e tecnologie digitali. Proroga al 31 dicembre 2015 della misura.
<b>FINALITÀ</b>	Sostenere l'ammodernamento degli impianti produttivi.
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.

L'innovazione è la leva più efficace per rilanciare la competitività delle imprese italiane: l'OCSE stima che gli investimenti in innovazione contribuiscono alla crescita media della produttività del lavoro per una quota che va dal 20 al 34%. In tal senso, per ricondurre il Paese su un sentiero di crescita duratura, è essenziale formare e reclutare i migliori talenti e puntare sulle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale.

Il Governo sta accompagnando il cambiamento in atto, cercando di favorire il passaggio da un'economia a baricentro manifatturiero a una 'pienamente industriale' nella quale la R&S, l'innovazione, il digitale, i servizi che gravitano intorno al manifatturiero, assumono un ruolo e una centralità davvero strategici. Obiettivo primario è quello di produrre beni e servizi in grado di posizionare le nostre imprese nei segmenti alti e altissimi del mercato mondiale.

L'innovazione si diffonde anche attraverso la creazione e il consolidamento di imprese direttamente legate alle nuove tecnologie: rendere l'Italia un Paese più ospitale per le imprese innovative e le *startup* significa anche favorire la creazione di nuova occupazione, in particolare quella giovanile, e valorizzare i talenti delle nuove generazioni.

<b>AZIONE</b>	<b>INNOVAZIONE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Il combinato disposto del credito d'imposta alla ricerca e sviluppo e dell'agevolazione fiscale per i redditi derivanti dallo sfruttamento di brevetti, marchi e proprietà intellettuale (cosiddetto Patent Box) costituisce un significativo supporto all'innovazione e riallinea il regime fiscale italiano a quello di vantaggi dei principali Paesi europei. La piena operatività di entrambe le norme è subordinata all'approvazione dei relativi decreti attuativi.

L'estensione alle PMI innovative della normativa a supporto delle startup favorisce il consolidamento del nostro tessuto produttivo, sia attraverso l'individuazione ed emersione delle aziende più innovative, che attraverso comportamenti e strategie emulativi delle *best practice*.

**FINALITÀ**

Aumentare la propensione all'innovazione delle imprese italiane.

**TEMPI**

Aprile 2015.

Le difficoltà di accesso a fonti di finanziamento costituiscono uno principali ostacoli alla pianificazione e alla realizzazione degli investimenti. Negli ultimi anni è stata avviata e portata avanti una decisa riforma della finanza d'impresa per rimuovere alcuni vincoli finanziari alla crescita degli investimenti, per favorire l'accesso al credito - attraverso strumenti alternativi di finanziamento come i *corporate bond* e le cartolarizzazioni - e per ampliare la platea dei soggetti in grado di erogare finanziamenti (attività che adesso può essere svolta in condizioni di parità anche da assicurazioni, fondi di credito, investitori esteri senza residenza fiscale in Italia).

Tuttavia, in un modello che è ancora molto banco-centrico, limitare le difficoltà di accesso al credito continua a essere una priorità: dal picco di novembre 2011 alla fine del 2014 si sono persi oltre 90 miliardi di credito bancario alle imprese (10% del totale). Il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI continua a rappresentare un efficace supporto pubblico alle imprese: lo scorso anno state accolte oltre 85 mila domande di intervento per un importo garantito superiore agli 8 miliardi.

Il ruolo del Fondo può essere ulteriormente potenziato sia attraverso una revisione del modello di *governance*, che attraverso un ripensamento delle intensità di copertura delle garanzie e l'introduzione di modelli di valutazione della rischiosità delle imprese. È inoltre possibile rendere il Fondo più efficiente ed efficace anche alla luce delle iniziative europee finalizzate al sostegno del credito alle piccole e medie imprese.

**AZIONE**

**CREDITO**

**DESCRIZIONE**

Introduzione del ricorso a sistemi di ammissione alla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia basati su un modello di valutazione del rischio di credito, espresso come probabilità di *default*. In particolare, si intende dotare il Fondo di un modello di *rating* che consentirebbe, tra l'altro, di: (i) focalizzare l'intervento pubblico verso le imprese più colpite dal razionamento; (ii) ridurre i costi di processo nella filiera del credito e della garanzia; (iii) valutare meglio la rischiosità del portafoglio del Fondo anche ai fini di un'efficace stima degli accantonamenti necessari; (iv) rendere più trasparente la misura effettiva del trasferimento dei benefici alle imprese.

Ampliamento dell'ambito operativo del Fondo anche alle compagnie di assicurazione, ai fondi di credito e alle società di cartolarizzazione per tenere conto della liberalizzazione del credito diretto alle imprese introdotta dal decreto-legge Competitività.

**FINALITÀ**

Migliorare la capacità del Fondo in termini di contrasto del razionamento del credito alle PMI e incrementando l'effetto moltiplicatore della garanzia pubblica sui volumi di credito all'economia.

**TEMPI**

Ottobre 2015.

In una fase in cui la capacità di presidiare i mercati internazionali è divenuta un elemento fondamentale per la tenuta della competitività del sistema produttivo italiano e con lo scopo preciso di incrementare le quote italiane del commercio internazionale, il Governo ha deciso di puntare sull'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale.

L'accerchiamento delle distanze geografiche e culturali tra Paesi e la crescita della concorrenza internazionale, se da un lato hanno concorso a una crescente parcellizzazione dei processi produttivi in Italia (oggi sempre più estesi a livello mondiale), dall'altro hanno incoraggiato la peculiare organizzazione per forme 'aggregative' delle nostre imprese. L'economia italiana infatti, sebbene sia caratterizzata dalla predominanza di MPMI (il 99,9% delle imprese extra-agricole rientra nella fascia dimensionale fino a 250 addetti), è tipicamente organizzata in *cluster* (distretti, reti 'collaborative' di impresa, filiere produttive, gruppi, consorzi, A.T.I.). In particolare, proprio attraverso i *cluster* le aziende più piccole (fino a 50 addetti) raggiungono le migliori *performance*. Tra le forme aggregative che consentono di sopperire ai limiti connessi con le ridotte dimensioni, le reti (anche attraverso il contratto) rappresentano una modalità organizzativa molto flessibile che può aiutare a conseguire un vantaggio competitivo.

**AZIONE****AGGREGAZIONE DI IMPRESA****DESCRIZIONE**

Contratto di rete: a) estendere il regime di agevolazione fiscale ; b) introdurre incentivi alle iniziative di reti promosse da un "soggetto catalizzatore" ovvero guidate da imprese di medio-grandi dimensione in grado di gestire alcuni elementi di complessità - finanziaria, logistico-distributiva, legale e di marketing - connessi con la realizzazione del Programma di rete; c) semplificare la normativa in relazione all'aspetto della mobilità dei lavoratori interni alle imprese partecipanti (istituto della co-datorialità); d) eventuale costituzione di un Fondo nazionale che integri il singolo finanziamento regionale per supportare le imprese appartenenti al contratto di rete interregionale non beneficiarie; e) promuovere il modello italiano di contratto di rete in Europa con l'impostazione di un contratto europeo al fine di favorire l'internazionalizzazione delle reti come già proposto dal MISE nello SBA Review del febbraio 2011.

Consorzi: rilanciare il ruolo dei consorzi che svolgono un'importante funzione di supporto alle aziende, soprattutto in un'ottica di ottimizzazione degli acquisti.

**FINALITÀ**

Competitività e produttività delle MPMI.

**TEMPI**

Entro il 2015.

Il Piano di interventi -definito ‘straordinario’ sia per ammontare delle risorse impiegate sia per la portata delle misure - si pone l’obiettivo di rilanciare il *Made in Italy* sui mercati internazionali puntando sull’incremento dell’export e sull’attrazione degli investimenti esteri, facendo leva sulle potenzialità presenti nel nostro sistema produttivo e sulle opportunità offerte dall’evoluzione dello scenario internazionale.

**AZIONE****INTERNAZIONALIZZAZIONE****DESCRIZIONE**

Il Piano Straordinario per il *Made In Italy*, che mira a incrementare il numero di imprese italiane stabilmente esportatrici, si suddivide in una serie di azioni che - guardando in diverse direzioni - saranno effettuate sia sul territorio italiano che su quello estero.

Per quanto concerne il lato estero, il Piano prevede: 1) una serie di accordi commerciali con la GDO per inserire a scaffale più prodotti del *Made in Italy*, in particolare marchi di qualità appartenenti ad aziende di piccole dimensioni; 2) una collaborazione con le principali fiere italiane, volta a concretizzare la ricaduta commerciale dell’Expo nei settori dell’agroindustria; 3) una campagna di promozione contro il c.d. *Italian Sounding* allo scopo di aumentare la riconoscibilità dei marchi e dei prodotti italiani all'estero; 4) azioni di *incoming*; 5) l’attivazione di *Roadshow* focalizzati all’attrazione degli investimenti nelle top 20 piazze finanziarie mondiali, nonché la creazione di una serie di strumenti a supporto degli investitori esteri (ad es. sistemi di CRM, condivisione delle informazioni relative alle attività di customer care sugli investimenti esteri già previsti sul territorio nazionale, ecc.).

Per quanto riguarda invece il lato Italia, il Piano prevede: 1) il rafforzamento di eventi fieristici in cui l’Italia è leader riconosciuto, ma sotto attacco da competitor esteri (es. Vinitaly, Milano Unica); 2) la creazione di *Voucher per Temporary Export Manager*, ovvero dei *Voucher* che permettano alle PMI di avere accesso ad un management specializzato nell’export a costi ridotti; 3) la formazione fino a 2.000 manager in co-finanziamento con le Regioni; 4) dei *Roadshow* per le PMI che si pongono come obiettivo quello di presentare sui territori le opportunità e gli strumenti esistenti per aiutare le aziende ad aumentare la loro quota di export; 5) il potenziamento degli strumenti per le PMI per favorire l’accesso al mercato digitale.

**FINALITÀ**

Sostenere i processi di internazionalizzazione ed export delle imprese italiane agevolando le imprese già operanti sui mercati esteri e incrementandone il numero, attualmente limitato ed aumentare i flussi di investimenti esteri in Italia.

**TEMPI**

Entro al fine del 2015.

*Smart Cities & Communities* rappresentano, in un contesto di crescente urbanizzazione, un contesto ideale per promuovere politiche industriali particolarmente innovative: per questo il Governo punta a promuovere una Piattaforma nazionale di investimenti pubblico-privati per Progetti Integrati di *Smart cities*.

In particolare, il modello su cui s'intende farsi parte attiva, per promuovere investimenti pubblico-privati, identifica una strategia *Smart*, applicata ad una Città, un Territorio o un Distretto Industriale, con la co-esistenza e l'integrazione di 6 pilastri abilitanti: a) tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e l'integrazione di fonti rinnovabili; b) diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività che consentano la promozione di nuovi sistemi di servizi digitali; c) sviluppo di nuovi sistemi di servizi digitali per migliorare la qualità della vita di cittadini ed imprese; d) adeguamento delle infrastrutture e *redesign* urbano; e) adeguamento delle competenze digitali di cittadini, imprese, settore pubblico; f) presenza di un modello di sostenibilità economico-finanziaria per l'intervento.

La coesistenza di questi elementi può massimizzare l'impatto dei progetti in termini di crescita economica e occupazionale, qualità della vita, semplificazione dei rapporti con le amministrazioni, risparmio energetico da parte del settore pubblico e privato, oltre che generare *spill over* competitivi e di conoscenza sul sistema delle imprese.

<b>AZIONE</b>	<b>PROMUOVERE GLI INVESTIMENTI IN PROGETTI INTEGRATI DI SMART CITIES E COMMUNITIES</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Attivazione di un Technical &amp; Financial Hub, che fornisca supporto alle Istituzioni nazionali, locali e comunitarie interessate a promuovere programmi Smart City integrati, che si basino:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sulla coesistenza di azioni sui 6 pilastri abilitanti;</li> <li>• sulla promozione di partenariati pubblico-privati;</li> <li>• sul coordinamento tra Risorse a Fondo Perduto disponibili e la convergenza di queste con Finanziamenti bancari e da parte delle Istituzioni di Lungo Termine;</li> <li>• sulla possibilità di utilizzare le <i>facilities</i> dell'European Fund for Strategic Investment (il cosiddetto piano Juncker) a supporto dei rischi contratti dalle istituzioni finanziarie, in particolare nelle situazioni dove il "prime contractor" non ha sufficiente merito di credito.</li> </ul>
<b>FINALITÀ</b>	Promuovere, grazie anche alla convergenza ed al coordinamento di risorse finanziarie, programmi "integriti" in Smart Cities, Communities, Lands, Districts ad elevato impatto su crescita, competitività e occupazione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015.

Il costo dell'energia, e in particolare dell'energia elettrica, rappresenta storicamente un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane. Tale extra costo è particolarmente elevato per le piccole e medie imprese. Le ragioni del divario sono molteplici e derivano, tra l'altro, dal mix di generazione elettrica, dall'aumento verificatosi negli ultimi anni degli oneri generali di sistema, e da alcune vischiosità competitive che non sono ancora state integralmente rimosse.

Nell'arco del 2014 il Governo è intervenuto attraverso un pacchetto di misure (cd. 'taglia bollette') finalizzato a ridurre sia gli oneri per i consumatori, sia le

forme di sussidio incrociato tra gruppi di consumatori. Il pacchetto, che è stato implementato, produrrà una riduzione del costo dell'energia elettrica per le PMI dell'ordine dell'8-10%, su base annua, nel corso del 2015. Attualmente sono in corso azioni di monitoraggio degli effetti, completamento degli investimenti nelle infrastrutture strategiche, e stimolo alla concorrenza (si veda anche il paragrafo dedicato al DDL Concorrenza).

Il pacchetto 'taglia bollette' non esaurisce lo sforzo del Governo per contenere la spesa energetica delle imprese. Ulteriori provvedimenti sono all'esame, allo scopo di garantire la sostenibilità di lungo termine degli investimenti nelle fonti rinnovabili, la decarbonizzazione dell'economia e la piena liberalizzazione del mercato, anche attraverso il raggiungimento del pieno *market coupling* sulle frontiere francese e austriaca (l'accoppiamento alla frontiera slovena è già operativo da tempo).

**AZIONE****RIDUZIONE DEL COSTO DELL'ENERGIA PER LE PMI****DESCRIZIONE**

Nel 2014 il Governo ha lanciato un pacchetto per la riduzione dei costi dell'energia elettrica in particolare per le PMI, ma con effetti anche a beneficio dell'intera platea dei consumatori. Il pacchetto ha previsto in particolare la riduzione degli oneri generali di sistema, la riduzione delle forme di sussidio incrociato tra categorie di consumatori, e la promozione della concorrenza attraverso la realizzazione delle infrastrutture strategiche e il pieno *market coupling* alla frontiera francese e austriaca.

Nel 2015 il pacchetto consentirà una riduzione delle bollette elettriche delle PMI nell'ordine dell'8-10%, in aggiunta alle riduzioni che si stanno verificando in virtù del calo del prezzo *wholesale* dell'energia elettrica.

Attualmente il Governo sta monitorando gli effetti, allo scopo di garantire che ciascuna misura prevista trovi puntuale attuazione. Inoltre nei prossimi mesi entreranno in esercizio nuove infrastrutture di interesse strategico – in particolare l'elettrodotto Rizziconi-Sorgente, per collegare la Sicilia al continente – che consentiranno un migliore funzionamento del mercato e ulteriori riduzioni dei prezzi. Il processo di *market coupling* alla frontiera francese e austriaca ha avuto inizio il 24 febbraio. Nei prossimi mesi il processo verrà completato con l'introduzione della possibilità per i prezzi di assumere valori negativi.

Per quel che riguarda il gas, i prezzi all'ingrosso in Italia sono sostanzialmente allineati con la media Ue. Il Governo è impegnato nell'accelerare il rilascio delle autorizzazioni e di conseguenza la realizzazione delle infrastrutture strategiche, al fine di promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti e la concorrenza nel mercato.

**FINALITÀ**

Ridurre i prezzi dell'energia per imprese e cittadini, aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti, favorire l'integrazione e la competitività delle fonti rinnovabili.

**TEMPI**

Dicembre 2015.

---

Il Governo crede nella promozione della concorrenza e nell'apertura dei mercati come strumento per rilanciare l'economia, attrarre investimenti, stimolare l'innovazione e creare occupazione.

Per stimolare la concorrenza è necessario rimuovere le barriere all'ingresso per permettere o facilitare l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato nonché per agevolare il libero esercizio dell'attività imprenditoriale. È inoltre cruciale aumentare la trasparenza dei mercati e adottare tutti quei provvedimenti che possono migliorare la consapevolezza e la mobilità della clientela.

A tal fine, il 20 febbraio 2015, il Governo ha adottato il Disegno di legge annuale per la concorrenza. Il Disegno di legge è coerente con le raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre istituzioni internazionali in tema di concorrenza e aperture dei mercati e, in relazione al mercato dell'energia, è allineato con la Comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 in materia di Unione dell'Energia.

Esso interviene in una serie di ambiti, che si aggiungono a quelli oggetto di interventi precedenti (quali l'accesso al credito, la finanza per la crescita e il settore bancario in riferimento alle Banche popolari e alla portabilità dei conti correnti). Tali settori includono: assicurazioni e fondi pensione, comunicazioni, servizi postali, energia, banche, professioni, distribuzione farmaceutica.

Per quanto riguarda le assicurazioni sono previste una serie di misure finalizzate a ridurre i costi di sistema, attraverso una maggiore certezza del diritto e un più efficace contrasto alle frodi, nonché a promuovere la trasparenza e la mobilità dei consumatori. Per i fondi pensione vengono eliminate le asimmetrie tra diverse categorie di fondi e ne viene garantita la piena portabilità.

In relazione alle comunicazioni, vengono introdotte misure a tutela del consumatore finalizzate a garantire la massima trasparenza sulle modalità e i costi di recesso.

Nel campo dei servizi postali viene eliminata la riserva legale sul recapito degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione.

Per quanto attiene l'energia, viene fissata al 2018 la data della piena liberalizzazione dei mercati *retail*, col superamento della cosiddetta 'maggior tutela', e sono vietate norme discriminatorie contro i nuovi entranti per la distribuzione in rete di carburanti per autotrazione.

Sulle banche si prevedono requisiti di trasparenza più stringenti e vengono limitati i costi di accesso ai servizi per i clienti.

Per quanto riguarda la professione forense vengono eliminati una serie di vincoli anti-concorrenziali, in particolare il divieto di società di capitali. Anche la professione forense è investita dalla riforma, con la riduzione degli atti che prevedono obbligatoriamente il passaggio notarile.

Infine si pongono le premesse per modernizzare la distribuzione farmaceutica, consentendo la titolarità delle licenze in capo ai soci di capitale e rimuovendo il tetto di quattro licenze per titolare.

**AZIONE****PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO<sup>7</sup>****DESCRIZIONE**

Oltre al recente Disegno di legge annuale sulla concorrenza recentemente presentato si prevede di portare a termine altre iniziative avviate.

In merito alla razionalizzazione delle società partecipate e alla liberalizzazione dei Servizi pubblici locali, nell'ambito del Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni “Obiettivo Convergenza” per l’implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica, è stato costituito un tavolo tecnico tra l’Osservatorio per i Servizi pubblici locali del MISE e INVITALIA.

In merito alla riforma del trasporto pubblico locale, è in corso di elaborazione un Disegno di legge apposito, col duplice obiettivo di razionalizzare l’erogazione dei sussidi, garantire il massimo ricorso a strumenti competitivi e garantire che gli affidamenti *in house* diventino realmente una categoria residuale, e incentivare tutti quegli accorgimenti e quelle scelte organizzative che possono valorizzare la qualità del servizio e la produttività del settore. Entro la fine dell’anno saranno inoltre definiti i costi standard del TPL, allo scopo di ridurre i divari territoriali e mettere le aziende di TPL su un sentiero di convergenza ed efficienza. Analogamente, con lo spirito di apertura al mercato e alla concorrenza che anima tale riforma, verrà finalmente affrontato e disciplinato il tema del trasporto pubblico non di linea e dei servizi legati alla mobilità innovativa e alla *sharing economy*.

Sempre in tema di infrastrutture e trasporti, è attesa la riforma dell’ordinamento portuale, finalizzata a superare i vincoli, anche organizzativi, che frenano lo sviluppo della portualità italiana. In particolare, la riforma porterà a una razionalizzazione del ruolo delle Autorità portuali e a una riduzione del loro numero.

Il Piano di promozione della Banda ultra larga ha esso stesso vari elementi concorrenziali, in quanto il massiccio sforzo finalizzato a garantire pieno accesso a infrastrutture digitali adeguate in tutta Italia e al superamento del *digital divide* comporterà maggiori spazi concorrenziali per tutto il mondo digitale, con particolare riferimento alla *sharing economy* e all’*e-commerce*.

**FINALITÀ**

Promuovere la concorrenza, eliminare barriere all’ingresso, aumentare la trasparenza dei mercati e favorire la mobilità della domanda.

**TEMPI**

Dicembre 2015.

---

La regolazione dei servizi pubblici locali è stata oggetto negli ultimi anni diversi interventi normativi. Tenuto conto dell’esigenza di razionalizzare la normativa di settore il Governo è intervenuto con diverse disposizioni volte a orientare il comportamento degli enti locali e degli operatori tramite un mix di obblighi e sistemi di incentivi e sanzioni. In particolare si è cercato di coniugare il

<sup>7</sup> L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato il proprio contributo per la predisposizione della parte per la concorrenza del Programma Nazionale di Riforma. L’Autorità, nell’esprimere il proprio apprezzamento per le misure recentemente varate dal Governo, auspica che si intervenga sui servizi pubblici locali, le società pubbliche e gli operatori privati coinvolti nell’erogazione di prestazioni sanitarie.

rispetto dei principi europei con l'esigenza di attenersi alla specificità dei contesti in cui essi devono applicarsi.

Ciò ha determinato una correzione del percorso verso la promozione della concorrenza, e l'attuale quadro di riferimento normativo risulta costituito dall'insieme della disciplina europea e dalle norme settoriali in vigore a cui si aggiungerà, quando sarà recepita nel nostro ordinamento, la recente Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

### AZIONE

### I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

#### DESCRIZIONE

Con la Legge di stabilità 2015 si è operata una netta distinzione tra norme relative alla riorganizzazione ed alla riduzione delle partecipazioni pubbliche e misure volte specificamente alla promozione delle aggregazioni organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La prima categoria di disposizioni presenta prevalentemente natura di indirizzo politico attraverso un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica le disposizioni 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. Pertanto, 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.

Infine si segnala la delega al Governo, contenuta nel Disegno di legge Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (AS 1577), concernente la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, per predisporre specifici testi unici, uno relativo al "Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni" (articolo 14), l'altro concernente il "Riordino della disciplina dei servizi di interesse economico generale di ambito locale" (articolo 15).

#### FINALITÀ

Ridurre drasticamente il numero delle partecipazioni pubbliche al fine di aumentarne l'efficienza e di contenerne le spese. Superare la frammentazione organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, presupposto necessario per la liberalizzazione dei mercati.

#### TEMPI

Dicembre 2015.

Un clima economico più favorevole deve essere accompagnato da una semplificazione del quadro normativo e da una stabilizzazione delle regole per gli operatori economici, mediante codici e testi unici di facile consultazione. Ciò significa anche ridurre gli oneri e gli adempimenti a carico delle imprese e

garantire tempi certi e brevi per le decisioni su procedimenti amministrativi complessi, anche pensando a misure compensative per le imprese nel caso in cui sia indispensabile introdurre nuovi oneri amministrativi. Vanno razionalizzate le comunicazioni obbligatorie per l'avvio di attività, per l'ampliamento e l'apertura di stabilimenti produttivi, sfruttando anche le opportunità offerte dall'Agenda Digitale, che è una grande occasione di modernizzazione del Paese. Occorre garantire tempi rapidi per l'espletamento delle pratiche legate alla vita dell'impresa, iniziando dalla semplificazione del sistema delle autorizzazioni e dalla riforma della conferenza dei servizi e consolidando il ruolo degli sportelli unici. In particolare, per il settore edilizio, è necessario produrre modelli standard per le autorizzazioni. L'alleggerimento dei procedimenti deve essere seguito da un sostanziale miglioramento delle tempistiche per la risoluzione delle dispute commerciali, anche in un'ottica di riduzione significativa del contenzioso e di coordinamento con la disciplina del contraddittorio fra contribuente e Amministrazione nelle fasi di accertamento del tributo, con particolare riguardo a quei contribuenti nei confronti dei quali si configurano violazioni di minore entità.

<b>AZIONE</b>	<b>SEMPLIFICAZIONI PER LE IMPRESE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Occorre restituire a imprese e investitori maggiore certezza del diritto e un quadro di regole chiaro e coerente. In aggiunta alle misure già previste nell'agenda per la semplificazione 2015-2017 (cfr. paragrafo I.5) sarà necessario migliorare le tempistiche di risoluzione delle dispute commerciali, anche tramite il rafforzamento e la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione. Razionalizzare e unificare le comunicazioni obbligatorie e creare uno sportello unico per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi in materia di lavoro. Unificare e semplificare la disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti per renderla più facile e leggibile.
<b>FINALITÀ</b>	Semplificare il quadro regolatorio, ridurre gli oneri della burocrazia per agevolare la crescita del sistema produttivo.
<b>TEMPI</b>	Entro il 2015

Le dinamiche di sviluppo del Paese dipendono anche dalla capacità di incrementare e facilitare la diffusione dell'infrastruttura per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il Governo è pertanto impegnato, nel quadro degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea che ha indicato per il secondo pilastro l'obiettivo di raggiungere perlomeno dal 50% della popolazione sottoscrizioni a 100 Mbps -nell'implementazione del Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana: implementare le infrastrutture di rete. Il Progetto è stato giudicato dalla Commissione europea nel 2012 pienamente compatibile con la strategia nazionale dell'Italia per lo sviluppo della banda larga e con gli obiettivi dell'UE, ai fini dell'attuazione degli interventi per la realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga e la diffusione tra la popolazione di servizi integrati di comunicazione elettronica.

Per l'esecuzione degli interventi sono previsti tre modelli di intervento differenziati sulla base del livello di partecipazione pubblico-privata nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali.

È stato inoltre approvato il Piano Strategico per la Banda Ultralarga. Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, attraverso la Strategia per la Crescita Digitale il Governo stimolerà la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e, quindi, la sottoscrizione di abbonamenti in *ultrabroadband*. L'Italia parte da una situazione molto svantaggiata che la vede sotto la media europea. L'obiettivo del piano strategico è quello di rimediare a questo *gap* infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura per le telecomunicazioni, fisse e mobili, che al di là degli obiettivi europei ponga le basi per un'infrastruttura a 'prova di futuro', mediante: l'abbassamento delle barriere di costo di realizzazione; la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi; il 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; l'adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo; la predisposizione di incentivi fiscali e di credito a tassi agevolati. A tali misure si aggiungono le rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata e la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.

Sotto il profilo fiscale, nel corso del 2015 sarà attuata un'importante iniziativa introdotta dal decreto Sblocca Italia, che permette di ottenere benefici fiscali su interventi infrastrutturali relativi alla rete a banda ultra larga per fornitura di servizi di connettività a 30Mbps e a 100Mbps.

AZIONE	PIANO BANDA ULTRA-LARGA		
DESCRIZIONE	Il piano strategico per la banda ultra-larga si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020, in linea con l'Agenda digitale europea, la copertura fino all' 85% della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps, ponendo le basi per un'infrastruttura per le telecomunicazioni fisse e mobili, anche attraverso l'utilizzo delle rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.		
FINALITÀ	Rimediare al <i>gap</i> infrastrutturale e di mercato del Paese, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura abilitante per le telecomunicazioni, fisse e mobili.		
TEMPI	2015	2018	2020
Popolazione coperta ad almeno 30 Mbps	45%	75%	100%
Popolazione coperta ad almeno 100 Mbps	1%	40%	Fino all'85%

## I.7 SOLIDITÀ E TRASPARENZA DELLE BANCHE

Il *comprehensive assessment* condotto dalla BCE ha evidenziato la solidità complessiva del sistema bancario italiano conseguente al faticoso processo di rafforzamento della sua stabilità, portato avanti negli ultimi anni. Il Governo è impegnato nella realizzazione di un complessivo progetto di riforma del settore bancario al fine di rendere maggiormente attrattivo l'investimento nelle banche italiane, facilitare operazioni di consolidamento e aggregazione, stimolare l'efficienza e la competitività, in modo tale che esso possa supportare le iniziative in corso per stimolare la crescita in Italia.

**AZIONE****RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI****DESCRIZIONE**

Le attuali condizioni dell'economia e l'attenzione dei mercati all'adeguata dotazione di riserve patrimoniali richiedono, in particolare, un assetto delle banche popolari che rafforzi la governance e agevoli la raccolta di capitali sul mercato.

La logica dell'intervento riposa sulla fissazione di una soglia dimensionale per l'adozione della forma di banca popolare: questa viene ricondotta alla sua connotazione originaria, di un modello di esercizio dell'attività bancaria idoneo per istituti di dimensione contenuta e a vocazione locale. La soglia dimensionale è stata fissata in 8 miliardi di totale attivo

**FINALITÀ**

In sintesi, il mutato quadro dell'architettura di vigilanza bancaria in Europa (destinato ad elevare il grado di competizione nell'industria bancaria), l'evoluzione nel tempo delle caratteristiche delle banche popolari in Italia (sempre più distanti, nella sostanza, dalla natura propria dell'impresa cooperativa) e l'esigenza di accrescere il sostegno del sistema bancario all'economia reale rendono necessario un rafforzamento complessivo del comparto.

**TEMPI**

L'attuazione integrale della riforma è prevista per il secondo semestre 2016.

**AZIONE****INIZIATIVE IN MATERIA DI *NON PERFORMING LOANS*****DESCRIZIONE**

Nonostante le prove di significativa resilienza dimostrate dalle banche italiane, le dimensioni del deterioramento della qualità del credito sono particolarmente importanti e inducono a ragionare su quali strumenti possano mettere in condizione il sistema bancario di procedere a uno smobilizzo delle partite anomale. Le operazioni allo studio sono volte a facilitare la cessione d parte degli intermediari di una rilevante quota delle sofferenze nei confronti delle imprese.

**FINALITÀ**

Consentire alle banche di liberare risorse e aumentare la capacità di erogare credito all'economia.

**TEMPI**

Entro il 2015

A più di 15 anni dalla legge Ciampi sulle fondazioni bancarie è emersa l'esigenza di una messa a punto dell'impianto normativo con una migliore definizione di alcuni principi generali, in modo da chiarirne la portata applicativa. A questo scopo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha elaborato un Protocollo d'intesa che è stato poi discusso con l'associazione rappresentativa delle fondazioni bancarie, l'ACRI. Il Protocollo definisce in modo più analitico, rispetto alla legge, i parametri di riferimento cui le fondazioni conformeranno i comportamenti, con l'obiettivo di migliorare le pratiche operative e rendere più solida la *governance*. Con la sua sottoscrizione le Fondazioni assumono l'impegno ad osservare le regole contenute nel Protocollo, inserendole, ove occorra, nei loro statuti.

**AZIONE****AUTORIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE****DESCRIZIONE**

Per quanto attiene agli aspetti economici e finanziari, le Fondazioni si impegnano: a) diversificare il portafoglio degli impieghi del patrimonio, al fine di contenere la concentrazione del rischio e la dipendenza del risultato della gestione da determinati emittenti, gruppi di imprese, settori di attività e aree geografiche. È previsto un limite quantitativo di un terzo dell'attivo patrimoniale per l'esposizione nei confronti di un singolo soggetto. b) Evitare, nel rispetto del principio di conservazione del patrimonio, qualunque forma di indebitamento salvo il caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità. c) Non usare contratti e strumenti finanziari derivati salvo che per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali.

Per quanto attiene alla *governance*, le fondazioni si impegnano a:

- Applicare criteri stringenti per la definizione dei corrispettivi economici dei componenti i propri organi, coerenti con la natura di enti senza scopo di lucro e comunque commisurati all'entità del patrimonio e delle erogazioni. Sono previsti anche limiti quantitativi. Il compenso del Presidente delle fondazioni con patrimonio superiore a un miliardo di euro non potrà superare il tetto massimo di € 240.000. Sono previsti tetti parametrati al patrimonio, per i compensi complessivamente corrisposti a tutti i membri degli organi.
- Definire limiti alla permanenza in carica dei membri degli organi, assicurando il periodico ricambio degli stessi, così mantenendo un elevato grado di responsabilità nei confronti del territorio.
- Adottare procedure di nomina dirette ad assicurare la presenza del genere meno rappresentato e valorizzare il possesso di competenze specialistiche che garantiscono adeguati livelli di professionalità dei componenti degli organi.
- Osservare regole di incompatibilità al fine di assicurare il libero ed indipendente svolgimento delle funzioni degli organi.
- Conformare l'attività ad un ampio principio di trasparenza, declinato in regole puntuali che assicurino adeguata diffusione delle principali decisioni alla collettività di riferimento.

**FINALITÀ**

Trasparenza ed efficacia della *governance* delle Fondazioni bancarie

## I.8 LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO E DEL WELFARE

Nel mese di dicembre 2014 le Camere hanno approvato in via definitiva la legge delega 183/2014 c.d. Jobs Act.

Obiettivo del Jobs Act è favorire la buona occupazione, ridurre il dualismo del mercato del lavoro e rafforzare il sistema delle politiche attive. A tal fine è affidato al Governo il compito di intervenire nelle seguenti materie:

- Riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in caso di perdita dell'impiego, con l'obiettivo di estendere le tutele e rafforzare la condizionalità delle politiche passive con misure di attivazione dei soggetti interessati.
- Riordino della normativa inerente i servizi per il lavoro e le politiche attive attraverso la costituzione dell'Agenzia Nazionale per il Lavoro e il riordino degli incentivi occupazionali e per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.
- Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, anche attraverso il rafforzamento del sistema di trasmissione degli atti in via telematica.
- Revisione e riduzione del numero dei contratti di lavoro esistenti allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di lavoro, ridurre la precarietà e rendere la disciplina più coerente con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo. Introduzione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.
- Rafforzamento delle misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per tutti i lavoratori, con specifica attenzione alle donne, al fine di favorire la loro permanenza nell'occupazione e di incrementare la partecipazione di coloro che attualmente sono fuori dal mercato del lavoro.

La Legge delega il Governo a dare piena attuazione a tali obiettivi entro 6 mesi dalla sua approvazione. Tuttavia, è intenzione del Governo produrre e rendere operativi ben prima della scadenza la maggior parte dei decreti attuativi. A testimonianza di tale impegno il Governo, già a fine febbraio 2015, ha approvato in via definitiva i primi due decreti legislativi e presentato alle Camere altri due schemi di decreto. I primi due atti riguardano l'introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti e del sostegno al reddito dei disoccupati di breve e lungo periodo, che per la prima volta ha introdotto una misura universale di protezione contro la perdita di un impiego, anche per i lavoratori a progetto.

Obiettivo prioritario della riforma del mercato del lavoro è promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Il provvedimento si accompagna a nuove misure di incentivazione all'assunzione previste dalla Legge di stabilità 2015, e in particolare la decontribuzione totale per tre anni associata alle assunzioni a tempo indeterminato e lo scorporo del costo del lavoro relativo al lavoratori a tempo indeterminato dalla base di calcolo dell'IRAP.

**AZIONE****CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO A TUTELE CRESCENTI****DESCRIZIONE**

Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n 23 introduce nel panorama italiano il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Tale contratto si applica ai neo assunti e definisce una nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi. In particolare, rimanendo inalterato il principio di reintegro nei casi di licenziamenti discriminatori e nulli, tale istituto rimane limitato ai soli licenziamenti disciplinari per i quali sia accertata “l’insussistenza del fatto materiale contestato”.

Negli altri casi in cui si accerti che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, viene introdotta una tutela risarcitoria certa, commisurata all’anzianità di servizio. La regola generale prevede un risarcimento in misura pari a due mensilità per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4 ed un massimo di 24 mesi.

Al fine di ridurre il contenzioso, inoltre, viene introdotta una nuova procedura di conciliazione (facoltativa) incentivata che stabilisce una forma risarcitoria esente da imposizione fiscale e contributiva pari ad un mese per ogni anno di servizio (non inferiore a due e sino ad un massimo di diciotto mensilità).

Il regime dell’indennizzo monetario valido per i licenziamenti individuali viene esteso anche a quei licenziamenti collettivi attuati in violazione delle procedure (art. 4, comma 12, legge 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1).

**FINALITÀ**

Promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Rendere più rapido e trasparente il contenzioso in materia di licenziamenti e al contempo ridurne l’entità.

**TEMPI**

Operativo da marzo 2015, monitoraggio in corso d’anno.

Il sistema italiano è stato a lungo caratterizzato da una difficoltà di accesso alle misure di sostegno al reddito, in particolare per i lavoratori atipici. Attraverso una revisione e unificazione degli strumenti esistenti il Governo ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari del sussidio di disoccupazione ed è stata aumentata l’entità dell’assegno, introducendo al contempo una misura di sostegno per le persone in condizioni di povertà che non riescono ad attivarsi per un reinserimento tempestivo nel mercato del lavoro. Novità di rilievo è la costruzione di un sistema che incentiva e supporta un comportamento pro-attivo dei disoccupati rendendo più stringente ed efficace il legame tra percezione del sussidio e contestuale attivazione sul mercato del lavoro, anche attraverso la sperimentazione del contratto di ricollocazione. Questo intervento va inoltre letto come integrazione alle misure che intendono incrementare la quota di lavoro a tempo indeterminato o, comunque, subordinato, previste dal Jobs Act, in particolare la misura volta ad eliminare progressivamente le collaborazioni a progetto ‘esclusive e mono committenti’.

**AZIONE****SOSTEGNO ALLA DISOCCUPAZIONE E LOTTA ALLA POVERTÀ****DESCRIZIONE**

Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n.22 recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati" introduce la Naspi, la nuova assicurazione sociale per l'impiego. Il sussidio si applica agli eventi di disoccupazione relativi a tutti i lavoratori dipendenti che perdono l'impiego e che hanno cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro ed almeno 18 giornate effettive di lavoro negli ultimi 12 mesi. La durata della prestazione corrisponde alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. L'entità dell'indennità di disoccupazione è commisurata alla retribuzione percepita nel periodo considerato e non può comunque eccedere i 1.300 euro. L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale.

Viene inoltre istituito un Fondo specifico (nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) con dotazione di 200 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per l'erogazione dell'Asdi, un assegno di disoccupazione destinato a coloro che, scaduta la Naspi, non sono riusciti a reinserirsi nel mercato del lavoro e si trovano in condizioni di particolare necessità. La durata dell'assegno, pari al 75% dell'indennità Naspi, è di 6 mesi.

Per i collaboratori iscritti alla Gestione separata INPS che perdono il lavoro è stata introdotta una indennità di disoccupazione (Dis-Col) che prevede l'erogazione di un assegno commisurato al reddito. Ne possono usufruire i collaboratori che hanno maturato almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno precedente la perdita dell'occupazione alla data del predetto evento. 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 ad iniziative di politiche attive.

Ai disoccupati viene inoltre offerto un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro ("contratto di ricollocazione") da parte di servizi per il lavoro pubblici e privati accompagnato da una "dote individuale" destinata a quei soggetti accreditati ad intermediare nel mercato del lavoro che finalizzano l'intervento di inserimento.

**FINALITÀ**

Assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori che preveda, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. Rafforzare il legame tra politiche passive e politiche attive nell'ottica di rendere più efficaci le misure di attivazione.

**TEMPI**

Operativo dal 1 maggio 2015.

---

Nel corso dell'ultimo ventennio si è osservata in Italia una crescente segmentazione del mercato del lavoro, dovuta alla proliferazione delle tipologie contrattuali. Obiettivo del Jobs Act è una profonda razionalizzazione del contesto legislativo che favorisca un maggiore ricorso da parte dei datori di lavoro alle tipologie di contratto standard estendendo in tal modo il sistema di tutele ad una platea di lavoratori più vasta. Attraverso l'introduzione di un testo organico di semplificazione e revisione delle forme contrattuali il Governo intende rendere il

quadro regolatorio più flessibile e coerente con il tessuto produttivo nazionale e internazionale.

### AZIONE

#### IL RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI

### DESCRIZIONE

Il nuovo testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni prevede una serie di misure per il riordino delle tipologie contrattuali e per una gestione più flessibile della manodopera in azienda.

A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto e, comunque, dal 2016 non potranno più essere attivati rapporti di collaborazione caratterizzati da mono-committenza. Sono definitivamente abrogati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il *job sharing*. 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 quanto attiene al lavoro accessorio il testo prevede un aumento dell'importo percepibile annualmente dal lavoratore fino a 7.000 euro (restando comunque nei limiti della no-tax area) e l'introduzione della tracciabilità dell'attività del lavoratore occasionale con tecnologia sms.

Si punta, inoltre, 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.

Il decreto inoltre interviene in materia organizzazione aziendale migliorando la flessibilità di alcuni strumenti. In particolare l'impresa potrà modificare le mansioni di un lavoratore senza modificare il suo trattamento economico fondamentale, fatta salva la possibilità di accordi tra datore di lavoro e lavoratore che possano prevedere ulteriori clausole di flessibilità al fine della conservazione dell'occupazione, dell'acquisizione di una diversa professionalità o del miglioramento delle condizioni di vita.

### FINALITÀ

Rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale.

### TEMPI

Aprile 2015.

Il Jobs Act interviene in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per rafforzare le misure del testo unico a tutela della maternità (Decreto Legge n° 151 del 26 marzo 2001) a sostegno delle cure parentali, della tutela della 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. Obiettivo finale è quello di favorire la permanenza delle donne nell'occupazione e di incrementare la loro partecipazione al mercato del lavoro, per ridurre l'elevato divario con i tassi di attività femminili prevalenti in Europa.

Al provvedimento si affiancano misure fiscali per sostenere la maternità introdotte con la Legge di Stabilità 2015 (c.d. 'bonus bebé').

**AZIONE****CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI LAVORO CON LE ESIGENZE GENITORIALI****DESCRIZIONE**

Il provvedimento interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari, favorendo 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%) 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. 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.

Oltre agli interventi di modifica del testo unico a tutela della maternità, il decreto contiene due disposizioni innovative in materia di telelavoro e di donne vittime di violenza di genere.

Sono previsti particolari benefici per i datori di lavoro privati che ricorrono al telelavoro per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti.

È introdotto il congedo per le donne vittime di violenza di genere inserite in percorsi di protezione debitamente certificati, per un massimo di tre mesi durante i quali sono garantiti la piena retribuzione, la maturazione delle ferie e gli altri istituti connessi.

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

**FINALITÀ**

Garantire adeguato sostegno alle cure parentali attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.

**TEMPI**

Aprile 2015.

---

Il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, pur avendo svolto un ruolo fondamentale nell'alleviare gli effetti della crisi economica, risulta selettivo e oneroso. In particolare, nei casi in cui le crisi aziendali risultino irreversibili, l'intervento degli ammortizzatori sociali prolunga inutilmente i tempi di transizione verso nuova occupazione dei lavoratori, riducendone le opportunità di ricollocazione. Un sistema economico in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti strutturali è in grado di offrire maggiori opportunità di posti di lavoro di qualità. A tal fine, la delega al Governo prevede la revisione dei criteri e modalità di accesso agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (in particolare la CIG).

**AZIONE****AMMORTIZZATORI SOCIALI****DESCRIZIONE**

La legge delega 183/2014 indica al Governo i principi e criteri direttivi di intervento in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro:

- 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.

Dovranno inoltre essere individuati meccanismi volti ad assicurare il coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario di prestazioni di integrazione salariale, al fine di favorirne lo svolgimento di attività in favore della comunità locale di appartenenza.

**FINALITÀ**

Favorire un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

**TEMPI**

Giugno 2015.

Il Governo intende istituire una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, con l'obiettivo di incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'attività ispettiva finalizzata alla tutela delle condizioni di lavoro e salute dei lavoratori, alla lotta al lavoro sommerso e alla prevenzione di abusi nei luoghi di lavoro.

**AZIONE****AGENZIA PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA****DESCRIZIONE**

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, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

**FINALITÀ**

Rendere più efficiente l'attività ispettiva e tutelare maggiormente la salute dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro.

**TEMPI**

Maggio 2015.

---

La trasparenza delle norme e le semplicità procedurali contraddistinguono i contesti più efficienti dal punto di vista amministrativo. Molti studi internazionali evidenziano come l'eccessiva burocrazia freni molti potenziali investitori esteri dall'impegnare risorse sul nostro territorio, a scapito della crescita economica e occupazionale. Il Jobs Act vuole intervenire anche su questo aspetto cruciale per la vita dell'impresa e per una più efficiente gestione delle risorse umane, in particolare rafforzando il sistema della trasmissione degli atti per via telematica e l'incrocio delle banche dati tra le pubbliche amministrazioni.

**AZIONE****SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI****DESCRIZIONE**

La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:

- 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;
- semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi;
- 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;
- promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; rivedere il regime delle sanzioni;
- revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

**FINALITÀ**

Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

**TEMPI**

Maggio 2015.

---

Un efficace sistema di politiche attive richiede la presenza di una rete di servizi per il lavoro adeguatamente strutturati. Il contesto italiano è tuttora caratterizzato da una frammentazione eccessiva del sistema di erogazione delle politiche attive e da una loro generale debolezza. Il Parlamento ha dato ampia delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive con lo scopo di ridurre i tempi di transizione nei passaggi dalla scuola al lavoro, dalla

disoccupazione al lavoro e da lavoro a lavoro. Con tale finalità, in particolare, è richiesto al Governo di procedere all'istituzione di un'Agenzia Nazionale per il Lavoro. È cruciale, in questo contesto, la concorrente riforma costituzionale attualmente all'esame delle Camere, che prevede la modifica del Titolo V della Costituzione e in particolare l'attribuzione delle competenze in materia di politiche attive tra Stato e Regioni.

Un sistema centralizzato di gestione delle politiche attive del lavoro, pur rispettoso delle specificità dei territori e dei *cluster* produttivi, garantirebbe standard uniformi dei servizi sul territorio, un miglior legame tra politiche attive e passive e una maggiore mobilità dei lavoratori a livello nazionale e internazionale.

**AZIONE****SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE****DESCRIZIONE**

La Legge Delega 183/2014 incarica il Governo di legiferare in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive indicando, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:

- razionalizzazione degli incentivi all'assunzione già esistenti e quelli per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità;
- istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un'Agenzia Nazionale per il Lavoro per la gestione integrata delle 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 autoimprenditorialità;
- razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa;
- rafforzamento e valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del Terzo settore, dell'Istruzione secondaria, professionale e universitaria per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro per i soggetti che cercano lavoro;
- valorizzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate.

**FINALITÀ**

Garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

**TEMPI**

Giugno 2015.

Il Governo Italiano intende continuare a dare impulso al programma italiano per l'attuazione della 'Garanzia giovani', il Piano europeo volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (NEET). In Italia il problema è particolarmente rilevante in quanto interessa più di un quinto dei giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni.

A inizio aprile 2015 il numero degli utenti complessivamente registrati presso i punti di accesso della Garanzia Giovani ha superato le 491 mila unità, su di un bacino di riferimento stimato dal MLPS in 560 mila giovani che non studiano né lavorano. Sono stati quasi 245 mila i giovani presi in carico dai servizi accreditati.

Dopo una fase di avvio, fisiologicamente ritardata da alcune dinamiche di coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione del Programma, si è verificato un sostanziale cambio di marcia che ha portato, ad esempio, ad un incremento mensile delle prese in carico pari al 16,5% (prima settimana di marzo 2015) e ad un aumento del 19,7% della quota dei giovani che hanno ricevuto una proposta di tirocinio, formazione, apprendistato, servizio civile, occupazione.

<b>AZIONE</b>	<b>ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA EUROPEA 'GARANZIA PER I GIOVANI' (YOUTH GUARANTEE)</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	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 NEETs. 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 'Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione europea e declinate in piani di attuazione regionale della Garanzia Giovani.
<b>FINALITÀ</b>	Garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocino entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.
<b>TEMPI</b>	Avviata nel maggio 2014. Monitoraggio e rafforzamento nel 2015

La legge di stabilità per il 2015 ha segnato una chiara inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in materia di finanziamento delle politiche sociali. La manovra per il 2015 ha stanziato strutturalmente risorse per i servizi territoriali a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali (300 milioni) e sul Fondo per le non autosufficienze (400 milioni per il 2015 e 250 a decorrere dall'anno successivo). A queste si accompagna un finanziamento straordinario di 100 milioni per il rafforzamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, il rifinanziamento della cosiddetta 'social card' (250 milioni) e altri interventi a sostegno della famiglia - tra cui l'assegno per i nuovi nati, di cui si dirà oltre - nonché di promozione dell'economia sociale e di supporto a settori fragili della popolazione. Sono risorse che, compatibilmente con i vincoli di bilancio, dovranno

rappresentare un punto di partenza in una logica che fa della spesa sociale un investimento a supporto di una più generale strategia di crescita inclusiva.

In tale contesto, trovano finalmente concreta attuazione riforme di infrastruttura sociale avviate negli ultimi anni e diventate pienamente operative nel 2015. In particolare, il 1° gennaio è entrata in vigore la riforma dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), che combina redditi e patrimoni delle famiglie, rendendoli confrontabili per mezzo di una scala di equivalenza. La riforma è volta a rafforzare le caratteristiche di equità nell'operare la selezione dei beneficiari, quando rilevanti a tal fine sono le condizioni economiche delle famiglie. Accanto ad una ridefinizione delle variabili costitutive dell'indicatore (maggior peso del patrimonio, particolare favore per famiglie con particolari carichi, ecc.), a essere rafforzati sono soprattutto i meccanismi di controllo e di utilizzo delle banche dati amministrative finalizzati a rendere il più possibile veritiero l'indicatore, a fronte delle diffuse pratiche elusive ed evasive registrate in passato. Diminuiscono così le frodi e si migliora l'efficienza e l'efficacia delle politiche, in grado di meglio selezionare i beneficiari in reale condizione di bisogno.

Accanto alla riforma dell'ISEE, nel 2015 troverà attuazione il sistema informativo dei servizi sociali, una grande banca dati che incrocerà le informazioni relative alle prestazioni sociali erogate dai diversi livelli di governo (Stato, regioni, amministrazioni locali), anche attraverso il canale delle detrazioni e deduzioni fiscali (*tax expenditures*). Oltre alle prestazioni, il sistema riporterà - in caso di presa in carico da parte dei servizi - le valutazioni multidimensionali che le hanno determinate. Si tratta di un preziosissimo strumento per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, oltre che un utile mezzo di contrasto alle frodi.

Novità della legge di stabilità è il sostegno alla natalità e alle famiglie fornito con il citato assegno per i nuovi nati, il cosiddetto 'bonus bebè'. La misura costituisce un sostegno economico di 80 euro mensili, che per le famiglie in condizioni economiche disagiate (ISEE inferiore a 7.000 euro) è raddoppiato, a fronte delle spese aggiuntive che si sostengono per la nascita di un figlio. La misura riguarderà i nati nel triennio 2015-17 e per ciascuno di essi il sostegno è previsto fino al compimento dei tre anni.

Con più specifico riferimento alle prestazioni per la lotta alla povertà, l'assegno per i nuovi nati permetterà di razionalizzare alcuni strumenti esistenti - in particolare, la *social card*, attualmente rivolta (con riferimento ai bambini) ad una analoga platea in termini di soglie ISEE - potenzialmente permettendo di liberare risorse al fine dell'estensione della sperimentazione del SIA, il Sostegno per l'Inclusione Attiva. 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. Il programma combina l'erogazione di un sussidio con l'attivazione di un progetto personalizzato sul nucleo familiare beneficiario, volto a supportare i suoi componenti nelle diverse dimensioni della vita - dalla ricerca attiva di lavoro, alla frequenza scolastica per i più piccoli, all'adozione di stili di vita sani. A tal fine, i territori potranno ricevere sostegno anche a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo, in particolare sul PON Inclusione, approvato dalla Commissione nel dicembre scorso. Lo strumento è attualmente rivolto alle sole famiglie con figli e in cui vi sia almeno un componente che abbia perso il

lavoro, ma si tratta di un utile strumento la cui valutazione fornisce chiari elementi per la definizione di una strategia nazionale di lotta alla povertà. È intenzione del Governo, a tal fine, avviare un'ampia discussione nel Paese, coinvolgendo i diversi livelli territoriali di governo e gli *stakeholders* di riferimento, che porti a condividere un Piano nazionale da approvare entro l'estate.

**AZIONE****ESTENSIONE DELLA Sperimentazione DEL SIA****DESCRIZIONE**

Il SIA (sostegno per l'inclusione attiva) 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. Obiettivo è quello di 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.

**FINALITÀ**

Fornire strumenti di valutazione condivisi al fine di definire uno strumento generalizzato di contrasto alla povertà assoluta.

**TEMPI**

Avviata nella primavera del 2014 nelle 12 città più grandi del paese, prima dell'estate è prevista l'estensione a tutto il Mezzogiorno.

Sarà varato un apposito DDL per consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese e per favorire l'evoluzione nelle relazioni industriali, con il superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi.

**AZIONE****PRODUTTIVITÀ, RELAZIONI INDUSTRIALI E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA VITA DELLE IMPRESE****DESCRIZIONE**

Il DDL sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese contiene un elenco di modalità di coinvolgimento che vanno dalle procedure di informazione e consultazione preventiva alle procedure di verifica e controllo sui piani di gestione aziendale e sulle strategie industriali e decisioni concordate con l'istituzione di organismi congiunti (con competenze, poteri di indirizzo e controllo su temi come la sicurezza e salute sul posto di lavoro, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, l'inquadramento, il welfare aziendale).

Nel merito, inoltre, si può prevedere modalità di partecipazione agli utili dell'impresa, all'attuazione e al risultato di piani industriali. Sono previste anche modalità di partecipazione al consiglio di sorveglianza o al collegio sindacale, modalità dirette o indirette di accesso privilegiato alla partecipazione azionaria o a quote di capitale o diritti di opzione. Viene disciplinata la possibilità di istituire con contratto aziendale un fondo fiduciario a favore dei dipendenti, e di prevedere la creazione da parte di un intermediario finanziario (banca o altro istituto) di un fondo

di investimento in obbligazioni emesse dall'azienda: «ad entrambi i fondi possono aderire i dipendenti beneficiari dei piani di azionariato, sul modello dei cosiddetti *Esop* (*employee stock ownership plans*)».

**FINALITÀ**

Consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese per favorire un'evoluzione nelle relazioni industriali, con il superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi.

**TEMPI**

Entro 2015.

## I.9 PRIVATIZZAZIONI E DISMISSIONI IMMOBILIARI

A fronte di un alto debito pubblico, il Governo italiano sta attuando un piano straordinario su base pluriennale di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico che, congiuntamente alla vendita di partecipazioni azionarie, è volto a reperire risorse aggiuntive da destinare alla riduzione del debito e al finanziamento degli investimenti.

Le recenti manovre finanziarie hanno imposto un'accelerazione ai processi di dismissione e riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico; tuttavia, occorre avere chiaro che si tratta di processi che richiedono tempi di attuazione di medio e lungo periodo, nonché il pieno coinvolgimento, in un piano di azione pluriennale e unitario, di tutti gli attori istituzionali responsabili della gestione dei cespiti.

La dismissione del patrimonio pubblico, per problemi connessi alle capacità di assorbimento del mercato e ai tempi necessari per l'adozione delle opportune misure di valorizzazione, è un processo di medio/lungo termine e richiede un piano di azione pluriennale e una revisione organica della normativa, per quanto attiene alle modalità di vendita, agli aspetti fiscali, a quelli attinenti alle regolarizzazioni urbanistica, edilizia e catastale.

Nel gennaio 2015 è stato ufficialmente formalizzato il primo disciplinare di asta per la vendita di numerose unità immobiliari a uso residenziale del patrimonio immobiliare alloggiativo della Difesa, dislocate su tutto il territorio nazionale (circa 700), al fine di realizzare introiti non inferiori a 220 milioni nel 2015 e a 100 milioni in ciascuno degli anni 2016 e 2017. Analoghe procedure per altri immobili della Difesa (sia di alloggi di servizio che di altri immobili) sono di imminente formalizzazione. A tale riguardo, nell'ipotesi in cui al termine delle citate procedure alcuni immobili dovessero risultare non alienati, occorre ipotizzare interventi per rendere appetibili tali immobili sul mercato.

**AZIONE****VALORIZZAZIONE E DISMISSIONI IMMOBILIARI****DESCRIZIONE**

Avviare un processo di valorizzazione degli immobili non utilizzati, unitamente all'Agenzia del Demanio e agli Enti territoriali; accelerare il passaggio degli immobili gestiti dal Ministero della difesa, non più utilizzati per fini istituzionali, al patrimonio disponibile; coinvolgere gli

enti territoriali nei processi di valorizzazione e dismissione, anche attraverso l'effettiva implementazione degli strumenti «premiali» di tipo monetario oggi previsti; implementare politiche di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi relativi ad immobili in uso ad Amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici e degli enti territoriali, volte a conseguire: a) la liberazione di immobili da destinare ad operazioni di valorizzazione e dismissione; b) la riduzione dei costi per locazioni passive; c) il risparmio sulle spese di manutenzione e sui consumi energetici.

**FINALITÀ**

Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.

**TEMPI**

2015-2017.

---

Il completamento del programma di privatizzazioni è finalizzato a ridurre il debito pubblico e a promuovere la competitività del sistema produttivo e lo sviluppo del mercato dei capitali.

A norma di legge, per quanto attiene le partecipazioni direttamente detenute, gli introiti derivanti da tali dismissioni saranno destinati alla riduzione del debito pubblico, mentre, per le operazioni di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo (parte di tali proventi potranno essere anche destinati al pagamento di un dividendo a favore dell'azionista pubblico).

Relativamente alle privatizzazioni delle Società direttamente controllate, nel gennaio 2014 sono stati emanati due decreti (DPCM) che regolamentano l'alienazione del 40 per cento del capitale di Poste Italiane e del 49 per cento del capitale di ENAV, mediante operazioni di IPO che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società.

La realizzazione delle cessioni delle quote in Poste Italiane e ENAV avverrà nel 2015, con uno slittamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista di completamento delle dismissioni entro il 2014, a motivo sia del cambio di *management* delle due società, sia della complessità delle operazioni medesime che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati.

In particolare, per quanto riguarda Poste Italiane, il MEF ha selezionato, oltre ai consulenti finanziari e legali, anche le Banche del Consorzio di garanzia e collocamento. Alla luce del nuovo piano industriale predisposto dalla Società sono in fase di preparazione le attività necessarie alla quotazione. Relativamente ad ENAV il Ministero ha selezionato i consulenti legali e finanziari e avvierà a breve gli ulteriori adempimenti necessari per la realizzazione dell'operazione.

Con riferimento alla cessione della partecipazione detenuta in STMicroelectronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'Azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), la Società può essere ceduta ad un soggetto pubblico. Tale soggetto è stato individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate. La fase preparatoria per la realizzazione di tale cessione è in corso di completamento.

Nel mese di febbraio 2015, il Ministero ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, attraverso una procedura di vendita accelerata (*accelerated book building*), un pacchetto di azioni ENEL pari al 5,74% del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24% al 25,50%. Il corrispettivo della vendita delle azioni ENEL è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi.

Sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di intesa con la Società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione dell'operazione. Il MEF ha selezionato i consulenti finanziario e legale che lo assisteranno nell'individuazione di tale modalità e nell'intero processo di privatizzazione.

AZIONE	PRIVATIZZAZIONI
DESCRIZIONE	Dismissioni di partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, attraverso piani di privatizzazioni annuali per il periodo 2015-2018. Attivare strumenti tali da consentire un efficace processo di dismissione a livello locale.
FINALITÀ	Le privatizzazioni annunciate porteranno 0,4 p.p. di PIL nel 2015, 0,5 p.p. nel 2016 e 2017 e 0,3 p.p. nel 2018.
TEMPI	Piano annuale per il periodo 2015-2018.

## I.10 IL SETTORE SANITARIO

Il Servizio Sanitario Nazionale ha oggi di fronte una sfida assistenziale imponente per conciliare il mantenimento degli standard e dei risultati conseguiti con le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. In questo comparto vi sono gli spazi per la riduzione di aree di spreco e per proseguire il percorso già avviato di allineamento delle spese ai costi standard. La sostenibilità finanziaria del SSN nel medio-lungo periodo, anche in relazione alle tendenze demografiche in atto, ha come punto di partenza lo sviluppo del modello di *governance* del settore sanitario. Allo stesso tempo si basa sul ripensamento dell'attuale modello di assistenza, con l'obiettivo di garantire prestazioni rivolte a chi ne ha effettivamente bisogno.

AZIONE	RIPENSARE IL SERVIZIO SANITARIO IN UN'OTTICA DI SOSTENIBILITÀ ED EFFICACIA
DESCRIZIONE	Attuazione del nuovo Piano nazionale della prevenzione 2014-2018 (PNP). Si tratta di un documento di respiro strategico che a livello nazionale stabilisce gli obiettivi e gli strumenti per la prevenzione che saranno adottati a livello regionale con i Piani regionali. Tale PNP è articolato nei seguenti Macro Obiettivi: 1) Ridurre il carico prevenibile ed evitabile di morbosità, mortalità e disabilità delle malattie non trasmissibili. 2) Prevenire le conseguenze dei disturbi neurosensoriali.

3) Promuovere il benessere mentale nei bambini, adolescenti e giovani. 4) Prevenire le dipendenze da sostanze e comportamenti. 5) Prevenire gli incidenti stradali e ridurre la gravità dei loro esiti. 6) Prevenire gli incidenti domestici e i loro esiti. 7) Prevenire gli infortuni e le malattie professionali. 8) Ridurre le esposizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute. 9) Ridurre la frequenza di infezioni/malattie infettive prioritarie. 10) Attuare il Piano Nazionale Integrato dei Controlli per la prevenzione in sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria. Sistematizzare la raccolta di dati in modo da rendere operativo il fascicolo sanitario elettronico di prossima adozione, costituito dall'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi riguardanti l'assistito. In generale dare impulso all'informatizzazione dei processi di assistenza, allo sviluppo e alla diffusione della sanità elettronica in modo che la sanità in rete divenga una componente strutturale del SSN (vedi Patto per la sanità digitale).

**FINALITÀ**

Rafforzare le politiche legate alla prevenzione, con investimenti anche allargati a settori diversi da quello sanitario, che contribuiscano a limitare il ricorso al SSN per finalità di cura, sia in termini di accessi che di livello delle cure richieste. La salute è in gran parte influenzata da fattori esogeni, pertanto la politica sanitaria va integrandosi con le politiche ambientali, con la politica economica, con le politiche sociali, con le politiche per l'istruzione e la ricerca. Lo stesso Trattato UE stabilisce di adottare sempre l'approccio *“Health in all Policies – HIAP”* (‘La salute in tutte le politiche’).

Per ridurre la spesa sanitaria rispetto al PIL e al numero delle malattie appare più che mai importante poter avere strumenti efficaci per la valutazione preventiva degli impatti sulla salute a supporto delle decisioni.

**TEMPI**

2015-2016

---

In tema di programmazione sanitaria, sarà fondamentale proseguire il percorso già avviato di attuazione del Patto per la salute per il triennio 2014-2016, sancito con l'intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014, nel quale sono definiti gli aspetti finanziari e programmatici tra Governo e Regioni correlati al SSN. È parimenti essenziale monitorare la sostenibilità economica del Servizio sanitario nazionale, al fine di assicurare un costante equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, contemplando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costi definiti nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni. In vista del progressivo miglioramento dei servizi sanitari regionali occorrerà proseguire, ai fini della determinazione delle modalità di riparto delle risorse destinate al finanziamento del SSN e in ossequio al disposto di legge, nel percorso di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Rilanciare il Sistema nazionale delle Linee guida per promuovere l'eccellenza clinica, la qualità e la sicurezza delle cure e favorire l'appropriatezza nella prescrizione ed erogazione delle prestazioni ed introdurre strumenti di verifica del loro rispetto, promuovendo in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

**AZIONE****PATTO PER LA SALUTE PER IL TRIENNIO 2014-2016****DESCRIZIONE**

Avviare il riordino della rete ospedaliera nel rispetto dei nuovi standard qualitativi, strutturali, tecnologici e qualitativi di cui al regolamento di prossima adozione e consolidare in tutte le Regioni le forme organizzative innovative della medicina territoriale fondate sulle aggregazioni dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta per consentire l'ulteriore trasferimento di attività a livello territoriale e favorire l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri. Individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e nomenclatori protesici. Il relativo provvedimento di aggiornamento è in corso di istruttoria.

**FINALITÀ**

Equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, contemperando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costo definiti nell'ambito dei rapporti di Stato-Regioni.

**TEMPI**

2015-2016

Contemporaneamente il Ministero dovrà dotarsi dei dati necessari per la costruzione degli strumenti di monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza (LEA), attraverso una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali, a partire da quelli ospedaliero e territoriale, con particolare riferimento all'assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare e con l'aggiunta di quelle prestazioni erogate in ambiti assistenziali a metà tra ospedale e territorio (emergenza-urgenza).

Per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni è necessario aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria, in specie nelle aree dell'assistenza specialistica e dell'assistenza protesica ai disabili, e potenziare le attività socio-sanitarie svolte a favore della popolazione non-autosufficiente e con condizioni di fragilità.

Per migliorare l'attuale sistema di monitoraggio, basato su un punteggio sintetico per valutare il mantenimento dei LEA ma che non coglie appieno le peculiarità e le singole criticità regionali nell'erogazione dei LEA, è stato attivato un percorso per definire una metodologia di monitoraggio più analitica, con particolare attenzione alle dimensioni di appropriatezza, efficienza ed efficacia dell'erogazione, nonché alle variazioni di tali dimensioni a livello sociale e geografico.

**AZIONE****RIDISEGNARE IL PERIMETRO DEI LEA E ADOTTARE L'APPROCCIO DEL HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENT(HTA)****DESCRIZIONE**

Identificare le opzioni assistenziali maggiormente efficaci dal punto di vista dei costi e per i pazienti. Definire una regia nazionale per mantenere l'unitarietà del SSN e per garantire l'equità di accesso sul piano territoriale. Potenziare il ruolo della cabina di regia HTA quale strumento per la definizione delle priorità del sistema per la valutazione di tutte le tecnologie del sistema (farmaci, dispositivi e percorso farmaco terapeutici).

**FINALITÀ**

Aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni.

**TEMPI**

2015-2016

---

Si dovrà provvedere alla revisione ed all'aggiornamento del sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie.

Si procederà con maggiore sostegno nelle attività di affiancamento, supportando le regioni in provvedimenti e iniziative volte a rendere più efficaci ed uniformemente distribuite sul territorio le prestazioni erogate. Proseguiranno le attività relative agli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari, che rivolgono la loro attenzione in maniera sempre più attenta e specifica al miglioramento qualitativo del servizio sanitario regionale, da cui dipende il controllo e l'efficientamento della spesa sanitaria. Si proseguirà nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria, con un maggiore coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale (MMG) e dei Pediatri di Libera Scelta (PLS), secondo una logica di rete, in modo da consentire la presa in carico globale e costante del paziente da parte di un *team* multi professionale e multidisciplinare con competenze diversificate.

Ciò comporta, anche sotto l'impulso della normativa nazionale, la realizzazione di azioni programmate orientate alla riqualificazione del sistema delle Cure Primarie, mediante l'adozione di modelli organizzativi che, nel rispetto dei contesti regionali, siano in grado di fornire risposte assistenziali integrate con il sistema ospedaliero e dell'emergenza-urgenza.

In tal senso si darà impulso all'attuazione da parte delle Regioni dei modelli organizzativi delle Cure Primarie tra i quali le Aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e le Unità complesse di cure primarie (UCCP), per garantire l'assistenza primaria in un'ottica di complementarietà con le strutture ospedaliere e per l'accrescimento della capacità di presa in carico del cittadino assistito dal SSN. La riorganizzazione delle cure primarie è anche un elemento fondamentale del Piano Nazionale delle Cronicità, in fase di predisposizione come previsto nel Patto della Salute 2014-2016.

Al fine di garantire contemporaneamente l'accesso dei cittadini all'innovazione tecnologica e la sostenibilità del sistema in un contesto di risorse limitate, verrà promosso ed utilizzato l'approccio dell'HTA, grazie anche ad iniziative di standardizzazione delle metodologie e diffusione delle buone pratiche da parte di strutture centrali vigilate dal Ministero della Salute, per tutte le tecnologie sanitarie e biomediche, quali farmaci, vaccini, dispositivi medici, grandi attrezzature, procedure organizzative.

Inoltre, si rende necessario assicurare tutti gli adempimenti in materia di circolazione dei servizi sanitari all'interno del territorio dell'Unione Europea. Si impone, al riguardo, un necessario coordinamento tra la detta disciplina e i vigenti Regolamenti in materia di sicurezza sociale.

Riguardo alle attività per il miglioramento della qualità e della sicurezza è necessario assicurare il monitoraggio degli eventi sentinella, attraverso il flusso

informativo SIMES. La sicurezza del percorso nascita dovrà prevedere un programma di attività di monitoraggio sistematico.

Appare centrale, in generale, la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, al fine di garantire nel tempo il mantenimento e il rinnovo del patrimonio nazionale delle strutture sanitarie.

Si dovrà inoltre potenziare ulteriormente il ruolo delle farmacie convenzionate, in particolare la Farmacia dei Servizi e promuovere in ogni ambito la trasparenza, funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

#### AZIONE

#### REVISIONE E AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA DI REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE E SERVIZI MIGLIORI

##### DESCRIZIONE

Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari; proseguire nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria; riqualificazione del sistema delle Cure Primarie; monitoraggio degli eventi sentinella attraverso il flusso informativo SIMES; potenziare il ruolo delle farmacie convenzionate e in particolare la Farmacia dei Servizi; promuovere in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

##### FINALITÀ

Efficienza, economicità e qualità dei servizi sanitari.

##### TEMPI

2015-2016

La commissione Igiene e Sanità del Senato ha dato il via libera alla prima legge-cornice sull'autismo. Il DDL di natura ordinamentale, dedica ampio spazio alla formazione. L'obiettivo è potenziare il canale scolastico prevedendo, nella legislazione nazionale, una preparazione *ad hoc* degli insegnanti di sostegno, ma anche puntare su interventi di ampia portata, frutto di addestramenti mirati sul territorio, di un'integrazione sociosanitaria necessaria per l'attuazione della legge, della valorizzazione del volontariato e del terzo settore.

#### AZIONE

#### LEGGE-CORNICE SULL'AUTISMO

##### DESCRIZIONE

Due criteri cardine: l'importanza cruciale della diagnosi precoce e l'attivazione di servizi di terapia riabilitativa intensiva. L'Istituto superiore di Sanità aggiorna le Linee guida sul trattamento dei disturbi dello spettro autistico in tutte le età della vita sulla base dell'evoluzione delle conoscenze fisiopatologiche e terapeutiche. Diagnosi precoce, cura e trattamento individualizzato sono prestazioni assegnate alle Regioni in base all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza. Regioni e PA possono individuare centri di riferimento per coordinare i servizi, stabiliscono percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali per la presa in carico di minori, adolescenti e adulti verificandone l'evoluzione. Adottano poi misure finalizzate a: unità funzionali multidisciplinari, formazione degli operatori, definizione di équipe territoriali, figure di coordinamento, continuità dei percorsi diagnostici,

terapeutici e assistenziali nel corso della vita della persona, progetti dedicati alle famiglie, disponibilità sul territorio di strutture residenziali e semiresidenziali accreditate, pubbliche e private. Previste anche azioni volte a promuovere la presa in carico e l'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disturbo dello spettro autistico.

**FINALITÀ**

Garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico.

**TEMPI**

2015-2016

---

Infine, Per il settore sanitario, particolare rilievo assume il programmato riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute, in particolare Agenzia italiana del farmaco (AIFA), al fine di operare una razionalizzazione dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni. Tale riordino potrà garantire la presenza in Italia di strutture regolatorie, di vigilanza e di ricerca in campo sanitario più competitive, in particolar modo a livello internazionale, con conseguenti effetti positivi in termini di tutela della salute pubblica e di volano per il sistema Paese.

## **I.11 LE INFRASTRUTTURE**

Il percorso degli investimenti pubblici in Italia, specie quelli in grandi infrastrutture di trasporto, è segnata da una bassa efficienza.

Le ragioni di questa deludente performance sono molteplici: tempi lunghi di realizzazione, gli alti costi dovuti alla complessità giuridica e burocratica, le opere compensative, i sistemi contrattuali che non incentivano sufficientemente il rispetto dei tempi e dei costi, l'insufficiente concorrenza e la manifestazione di fenomeni corruttivi, la mancanza di cultura di analisi di costi e benefici, sia nella scelta delle opere che nella loro progettazione.

L'impegno del Governo è compiere un cambio di passo, incentrato sulla valorizzazione della progettualità del sistema delle grandi opere, sulla trasparenza della loro approvazione e realizzazione, sull'introduzione di *best practices* elaborate sulla base dell'esperienza internazionale.

In quest'ambito l'azione del governo già avviata nel 2014 è volta alle semplificazioni burocratiche ( contenute soprattutto nel DL Sblocca Italia), e alla lotta alla corruzione, rafforzata con la creazione dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione.

La centralità e l'importanza del settore delle infrastrutture sono testimoniate dalla ricorrenza del tema, in maniera trasversale, nelle diverse priorità del Governo, cui è strettamente legata la ripresa economica: infrastrutture strategiche, edilizia scolastica, carceraria e sanitaria, incremento dell'efficienza energetica degli immobili della PA, beni culturali. Anche in questo settore i limiti di finanza pubblica impongono una gestione oculata delle risorse, attraverso: a) la programmazione strategica finalizzata a promuovere le opere prioritarie; b) il ricorso anche a procedure alternative al tradizionale appalto per la realizzazione delle opere, coinvolgendo il capitale privato attraverso varie forme di PPP (Partenariato Pubblico Privato); c) una maggiore attenzione per le opere medio-

piccole volte ad assicurare la manutenzione del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico. Per favorire la diffusione degli interventi di PPP, il nostro ordinamento si è recentemente dotato di strumenti innovativi come i *project bond* e una disciplina di forte agevolazione fiscale per le opere infrastrutturali superiori ai 200 milioni, prive di contributo pubblico.

<b>AZIONE</b>	<b>DELEGA CODICE APPALTI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Approvazione del Disegno di Legge Delega di recepimento Direttive Appalti e Concessioni 2014/23/UE; 2014/24/UE; 2014/25/UE.
<b>FINALITÀ</b>	L'obiettivo è semplificare, rafforzare la qualificazione degli operatori e accrescere la partecipazione di tutti gli <i>stakeholders</i> qualificati di interesse. Ridurre gli spazi di illeciti e corruzione attraverso una normativa chiara e trasparente.
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.
<b>AZIONE</b>	<b>INVESTIMENTI PER L'EUROPA E RUOLO DELL'ITALIA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Nel corso del proprio semestre di Presidenza l'Italia ha impresso un decisivo impulso per l'attivazione di un Piano per gli Investimenti per l'Europa, cd Piano Juncker per sostenere la crescita e l'occupazione. Il Piano si articola in tre filoni di azione: i) riforme strutturali per migliorare il <i>"business climate"</i>; ii) selezione di una <i>pipeline</i> di progetti europei, cui ha provveduto una task force congiunta, BEI, Commissione e Paesi membri; la task force ha indentificato investimenti in Europa per oltre 1300 miliardi, di cui circa 240 nel nostro Paese; iii) risorse aggiuntive per il finanziamento di progetti pubblici e privati in Europa attraverso la creazione di un fondo ad hoc, Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici - FEIS costituito da risorse BEI e garanzie sul bilancio UE. Inoltre, per ovviare a strozzature e carenze nella capacità tecnica delle amministrazioni nell'identificare e strutturare la finanza di progetto è prevista la costituzione presso la BEI di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti (<i>European Investment Advisory Hub o EIAH</i>). Il Polo, cofinanziato dall'Unione europea per un importo massimo di 20 milioni annui, avvalendosi anche di contributi della Commissione e delle NPBs offrirà a amministrazioni e a privati assistenza tecnica nell'individuazione, preparazione e sviluppo dei progetti di investimento</p> <p>Attraverso il FEIS la Commissione prevede di mobilizzare 315 miliardi di nuovi investimenti nel quinquennio 2015-2019. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate che devono rivolgersi a un portafoglio di progetti dal rischio più elevato rispetto all'ordinaria attività di BEI e a operazioni destinate a colmare i gap di investimento dovunque questi si manifestino in Europa.</p> <p>Gli Stati Membri, e in particolare le loro <i>"banche promozionali"</i> (<i>National Promotional Banks</i> o NPBs), potranno finanziare singole</p>

operazioni oppure piattaforme d'investimento. Al riguardo le banche promozionali di Germania - KFW, Francia - Caisse de depot e Italia - Cassa Depositi e Prestiti, hanno annunciato un contributo di 8 miliardi di euro ciascuna, mentre l'Instituto de Crédito Oficial (ICO) spagnolo si è impegnato a contribuire per un ammontare pari a 1,5 miliardi.

Le iniziative cui contribuirà CDP, che si articolieranno in un arco temporale di circa 4 anni, saranno individuate nei settori eleggibili alla garanzia del Fondo ed in particolare per favorire il credito alle PMI, la Digital economy, il sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia. I progetti oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti e delle garanzie del Fondo FEIS dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

In aggiunta, in linea con le previsioni del Regolamento del FEIS, la Cassa, con il coordinamento del Ministero, collaborerà con l'EIAH per offrire un adeguata assistenza tecnica alle amministrazioni per l'identificazione e la preparazione di progetti in Italia e agevolare così la loro presentazione al Comitato Investimenti del Fondo.

**FINALITÀ**

Affrontare il forte deficit di investimenti pubblici e privati e le sue cause di natura strutturale e macroeconomica. Realizzare investimenti in beni pubblici europei il cui impatto sul potenziale dell'economia è massimo che non troverebbero altrimenti fonti alternative di finanziamento a causa di fallimenti del mercato riconducibili alle deboli prospettive di crescita e o vincoli finanziari o di bilancio. Fornire assistenza tecnica per la realizzazione dei progetti.

**TEMPI**

La BEI potrà cominciare a indentificare e finanziare fin da subito progetti eleggibili, che verranno successivamente coperti dalla garanzia del Fondo, non appena questo diverrà operativo. L'entrata in vigore del Regolamento del Fondo attualmente in corso di definizione nell'ambito della procedura che coinvolge i co-legislatori Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo è prevista entro la fine dell'estate.

**AZIONE****COINVOLGERE I PRIVATI NELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI****DESCRIZIONE**

Creazione di una Unità tecnica interministeriale preposta alla valutazione dei profili di bancabilità delle opere da realizzare con la finanza di progetto. Il parere obbligatorio della Unità è da inserire nelle procedure di approvazione dei progetti superiori a 20 milioni di euro.

Creazione di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando.

Superamento della modifica della II parte del Titolo V della Costituzione con il passaggio agli esistenti centri di competenze e responsabilità costituzionali delle materie concorrenti delle regioni.

Miglioramento degli strumenti e le strategie di comunicazione e di pubblicizzazione delle opportunità offerte al privato, anche mediante l'apposita pipeline di progetti europei di investimento del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Assicurare maggiore trasparenza del flusso di informazioni e un

monitoraggio durante la fase di realizzazione e quella successiva di gestione delle opere, anche attraverso il supporto di sistemi informativi.

Studio di specifiche disposizioni riguardanti i modelli di PPP contestualmente al recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici.

**FINALITÀ**

Rafforzare le competenze tecniche dell'Amministrazione nella valutazione dei profili finanziari delle opere infrastrutturali, a tutela della finanza pubblica e dei privati relativamente ai tempi e alle modalità di asseverazione delle proposte.

**TEMPI**

Dicembre 2015

**AZIONE**

**INTERVENTI SEGNALATI DAI SINDACI DEI PICCOLI COMUNI**

**DESCRIZIONE**

Il Decreto Legge n.133/2014 cosiddetto "Sblocca Italia" prevede il finanziamento dei seguenti interventi:

- 100 mln per lo scorrimento della graduatoria delle richieste risultate ammissibili al finanziamento, in attuazione del programma "6000 Campanili";
- 100 mln per un secondo bando definiti d'intesa con ANCI con indicazione delle nuove linee di intervento per: a) qualificazione e manutenzione del territorio; b) riqualificazione e incremento dell'efficienza energetica; c) messa in sicurezza degli edifici pubblici;
- 200 mln per interventi segnalati dai Sindaci alla Presidenza del Consiglio tra il 2 e il 15 giugno 2014.

**FINALITÀ**

Consentire l'avvio di cantieri medio piccoli maniera diffusa sul territorio in particolare in aree (piccoli Comuni) che ordinariamente non sono in possesso di risorse sufficienti per l'esecuzione di lavori pur necessari alla comunità locale.

**TEMPI**

Interventi completati entro il 2017.

**AZIONE**

**COMPLETAMENTO DI BENI IMMOBILI DEMANIALI ED INTERVENTI URGENTI IN MATERIA DI DISSESTO IDROGEOLOGICO**

**DESCRIZIONE**

La selezione degli interventi è stata effettuata sulla base di nuove opere in fase di completamento e/o opere di completamento relativo a lavori di adeguamento ristrutturazione e funzionalità di edifici in uso particolarmente alle forze dell'ordine. Per quanto concerne invece gli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico sono stati selezionati quelli a maggiore criticità relativa e a possibili fenomeni geo-idraulici e/o comunque relativi a funzioni di pubblico interesse.

**FINALITÀ**

La finalità per quanto concerne i beni demaniali è legata ad una pronta conclusione delle opere avviate e quindi coerentemente la consegna ai relativi usuari nonché, per la parte relativa ai completamenti di ristrutturazione una migliore funzionalità degli stessi in termini di

efficienza. Per quanto riguarda, invece, interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico è di tutta evidenza che sono urgentissimi e necessari, atteso i ben noti tragici eventi di quest'ultimo anno dicano che oltre che compromettere la stabilità territoriale alimenterebbe in maniera esponenziale il costo a carico dello Stato.

**TEMPI**

Interventi completati entro il 2018.

---

**AZIONE****COMPLETARE L'INFRASTRUTTURAZIONE DEL PAESE SECONDO IL DISEGNO DELLE RETI EUROPEE****DESCRIZIONE**

Finanziamento dei progetti trasmessi alla Commissione Europea nell'ambito dei 12 mld stanziati dai primi bandi TEN-T 2014 a valere sulle risorse della 'Connecting Europe Facility' CEF. L'insieme delle proposte italiane prevede una spesa ammissibile entro il 2020 pari a 7mld, con una richiesta di contributo comunitario pari a 2,5 mld.

In piena aderenza al citato obiettivo di favorire l'intermodalità e l'interoperabilità, oltre l'85 per cento del contributo richiesto riguarda progetti ferroviari lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari e per l'implementazione del sistema di segnalamento e controllo ERTMS e il potenziamento tecnologico.

Approvazione da parte della Commissione Europea del *Programma operativo infrastrutture e reti 2014 – 2020* che persegue l'obiettivo generale di promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete di cinque regioni del Sud (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). In tale contesto, cospicue risorse sono destinate al potenziamento dell'offerta ferroviaria sulle principali direttive del Corridoio TEN-T Scandinavo Mediterraneo.

**FINALITÀ**

Dare piena attuazione agli obiettivi comunitari (condizionalità, intermodalità, interoperabilità), in particolare nella realizzazione delle opere lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari.

**TEMPI**

Giugno 2015.

---

**AZIONE****IL PIANO PER L'EMERGENZA ABITATIVA****DESCRIZIONE**

Completare l'attuazione del Piano per l'emergenza abitativa approvato dal Governo con il decreto legge n. 47/2014 e articolato nelle seguenti linee di attività:

- Sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione attraverso il rifinanziamento del Fondo affitti e del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli nonché con la riduzione della cedolare secca - e altre misure fiscali- per contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento, per il quadriennio 2014-2017
- Programma di recupero degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

Forme di incentivazione e semplificazioni procedurali - edilizie e urbanistiche - a favore dell'Edilizia Residenziale Sociale

**FINALITÀ**

Far fronte al disagio abitativo conseguente alla trasformazione della struttura familiare, ai fenomeni migratori e alla marginalità urbana attraverso l'insieme dei predetti interventi tenendo conto delle nuove articolazioni della domanda abitativa.

**TEMPI**

2016.

**AZIONE****TRASPORTO AEREO E MARITTIMO****DESCRIZIONE**

Proseguzione dell'iter di definizione ed attuazione del Piano nazionale degli aeroporti, a seguito delle integrazioni decise in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. Favorire la realizzazione di alleanze di sistema e reti aeroportuali nei bacini individuati dal Piano per ottimizzare la capacità aeronautica e infrastrutturale. Promuovere il miglioramento dell'accessibilità agli aeroporti e le interconnessioni modali, incentivando, in particolare, i collegamenti con l'AV ferroviaria dei gate intercontinentali (Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia) ed attraverso l'inserimento delle infrastrutture di ultimo miglio stradali e ferroviarie nelle procedure speciali di "legge obiettivo". Sviluppare il trasporto cargo.

Riforma del settore marittimo mediante la definizione di un Piano della portualità e della logistica attraverso la gerarchizzazione della rete. Individuazione di bacini portuali di rilevanza nazionale per segmento di mercato. Individuazione e implementazione di un modello di governance che centralizzi gli indirizzi strategici e le scelte di investimenti infrastrutturali razionalizzando l'uso delle risorse disponibili. Completamento dei corridoi europei e miglioramento delle infrastrutture di collegamento stradali e ferroviarie di ultimo miglio. Identificazione di azioni di defiscalizzazione e di incremento di concorrenza e trasparenza, per aumentare la competitività portuale.

Implementazione ed attivazione della *National Maritime Single Window* (NMSW) per unica finestra di dialogo in Europa per il trasporto delle merci ed attivazione di sistemi informativi di gestione e monitoraggio di supporto all'Amministrazione.

**FINALITÀ**

Razionalizzare il sistema aeroportuale del Paese, aumentandone la competitività e ottimizzando con criteri di specializzazione ed effetto rete dell'organizzazione degli scali. Riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e migliorare nel complesso il sistema portuale italiano ed europeo.

**TEMPI**

Giugno 2015

**AZIONE****TRASPORTO STRADALE, AUTOTRASPORTI, ITS E MOBILITÀ SOSTENIBILE****DESCRIZIONE**

Superamento della logica di erogazione annuale di risorse al settore dell'autotrasporto, mediante l'attuazione di un programma strutturale triennale, tale da consentire una più efficace finalizzazione dei fondi, destinandoli alla crescita delle imprese e spese per investimenti, compatibile con i vincoli comunitari; una programmazione degli interventi e una formazione permanente degli addetti.

Con Decreto PCM del 26 settembre 2014 si approva il Piano Nazionale Infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica. L'attuazione avviene attraverso la stipula di apposite Convenzioni con le Regioni per l'avvio di progetti destinati alla risoluzione delle più rilevanti esigenze nelle aree urbane ad alta congestione di traffico e la stipula Accordi di Programma. Predisposizione del Quadro Strategico Nazionale sulla strategia nazionale in merito allo sviluppo di infrastrutture di ricarica per combustibili alternativi in recepimento Direttiva 2014/94/UE.

**FINALITÀ**

Migliorare i servizi resi al cittadino in termini di qualità, costi e sicurezza.

**TEMPI**

Luglio 2015 (piattaforma ITS).

---

**AZIONE****TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E FERROVIARIO****DESCRIZIONE**

Coordinamento tra la programmazione dei servizi e la programmazione degli investimenti al fine di migliorare progressivamente gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione del settore, adeguando la qualità (intesa anche in termini di scelta del vettore) e la quantità dei servizi alla dinamica della domanda reale tenendo conto della domanda potenziale. Garantire la concorrenza e la trasparenza dei servizi locali e in particolare di quel del trasporto locale ferroviario coadiuvandosi della Autorità dei Trasporti.

**FINALITÀ**

Riorganizzazione industriale del comparto, per garantire ai cittadini una mobilità efficace e sostenibile nelle aree urbane e regionali. Riorganizzazione dei servizi c.d. universali, a beneficio dei cittadini, attraverso l'ottimizzazione dei collegamenti, la revisione dei meccanismi di finanziamento pubblico e una progressiva apertura alla concorrenza.

**TEMPI**

2016

---

**AZIONE****PIANO NAZIONALE PER LE CITTÀ****DESCRIZIONE**

In attuazione di quanto previsto dal Decreto legislativo n.83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012 si è proceduto alla selezione di 28 progetti a cui è stata garantita la copertura finanziaria in parte con fondi nazionali ed in parte con fondi del PAC (ex zone franche urbane). Sottoscrizione di 28 Contratti di Valorizzazione Urbana e firma di 24

Convenzioni per la definizione delle modalità di erogazione del finanziamento e di monitoraggio degli interventi.

Finanziamenti destinati al Piano Nazionale per le Città, per un totale di 318 milioni di cui 224 milioni di fondi nazionali e 94 milioni fondi PAC.

**FINALITÀ**

Riqualificazione urbana: valorizzazione ed recupero del territorio urbano attraverso il criterio del cofinanziamento pubblico-privato e possibile integrazione territoriale strategica.

**TEMPI**

Finanziamenti fino al 2017.

## **I.12 DIFESA: UN MODERNO STRUMENTO MILITARE**

Tra gli interventi fondamentali per realizzare uno Strumento militare moderno e flessibile non vanno trascurati quelli diretti a razionalizzare il parco infrastrutturale non residenziale.

**AZIONE**

### **RAZIONALIZZAZIONE DEL PARCO INFRASTRUTTURALE NON RESIDENZIALE**

**DESCRIZIONE**

Nell'ambito della "Revisione dello strumento militare" si procederà a:  
 a) utilizzare il minor numero di immobili per contenere le relative spese  
 b) di rendere disponibili risorse infrastrutturali per altre finalità, quali la riduzione del debito pubblico, l'abbattimento della spesa per fitti passivi e il recupero di fondi integrativi per le Forze armate. In caso di alienazione, le infrastrutture non più utilizzate sono preventivamente valorizzate allo scopo di attribuire loro una destinazione urbanistica compatibile con le esigenze del territorio e idonea ad essere immesse sul mercato in modo appetibile.

Sviluppare una nuova e moderna politica degli alloggi al fine di assicurare la pronta reperibilità del personale presso il luogo di servizio in un quadro di forte mobilità del medesimo personale

**FINALITÀ**

Il processo di razionalizzazione del vasto e variegato patrimonio infrastrutturale della Difesa ha come obiettivo il raggiungimento della piena efficienza di un moderno strumento militare.

**TEMPI**

2015-2017.

E' ormai di prossima pubblicazione il "Libro Bianco" atto a delineare la strategia di evoluzione dello strumento militare nei prossimi 15 anni. Tale obiettivo sarà ottenuto attraverso un modello organizzativo e di *governance* del Ministero della Difesa che consenta l'impiego ottimale delle risorse disponibili. Queste dovranno essere utilizzate coerentemente con le linee complessive di sicurezza per la protezione degli interessi del Paese in un contesto internazionale in rapida evoluzione.

**AZIONE****RIMODULAZIONE DELLE SPESE PER LA DIFESA****DESCRIZIONE**

Al fine di perseguire la migliore tutela della sicurezza e della stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, nonché degli interessi nazionali primo tra tutti quello economico, appare necessario rimodulare la spesa per la Difesa, in modo che sia migliore per efficacia ed efficienza.

**FINALITÀ**

Creare le condizioni perché le Forze armate nei prossimi anni possano essere chiamate a operare quale adeguato strumento per tutelare gli interessi nazionali e contribuire alla sicurezza internazionale.

**TEMPI**

2015-2020.

---

**I.13 ECONOMIA VERDE E USO EFFICIENTE DELLE RISORSE: OPPORTUNITÀ DI CRESCITA E DI SVILUPPO**

Il Governo è impegnato a proseguire nel percorso di valorizzazione delle straordinarie risorse di cui il Paese dispone, quali l'ambiente e il territorio. In tal senso, continua l'azione di ottimizzazione delle opportunità offerte dall'economia verde e la contestuale attenzione alle fragilità che caratterizzano il nostro territorio, dai rischi prodotti dal dissesto idrogeologico, alle politiche di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, agli interventi per il risanamento ambientale e la bonifica dei territori inquinati.

In tal senso procede il percorso di riforma già avviato con il disegno di legge 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali' (originariamente Collegato ambientale alla legge di stabilità 2014) contenente misure per la protezione della natura, valutazione di impatto ambientale, acquisti e appalti verdi, etichettatura ecologica, gestione dei rifiuti, difesa del suolo, strategia per lo sviluppo della *Green Community*, servizio idrico, acqua pubblica, mobilità sostenibile, capitale naturale, catalogo dei sussidi dannosi per l'ambiente. L'iter di approvazione della norma, compreso il disegno di legge sul consumo del suolo, è in via di perfezionamento.

Proseguirà il processo già avviato di riequilibrio del carico fiscale, dalla tassazione del lavoro e del reddito al patrimonio e ai consumi, in particolare quelli dannosi per l'ambiente. Un rafforzamento del ruolo della fiscalità ambientale, infatti, può rappresentare un'opportunità di sviluppo poiché libera risorse pubbliche per sostenere la ricerca e gli investimenti per un'economia verde e più efficiente nell'uso delle risorse energetiche e naturali.

**AZIONE****FISCALITÀ AMBIENTALE****DESCRIZIONE**

Comitato per una riforma fiscale ecologica. Il Comitato affronterà la revisione del sistema delle accise tenendo conto delle emissioni di CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>; analisi e valutazione dei sussidi ambientalmente

dannosi e revisione dei sussidi ambientalmente favorevoli; introduzione di eventuali nuove misure di fiscalità ecologica che incentivino l'uso (consumo e produzione) efficiente delle risorse.

**FINALITÀ**

Spostare il carico fiscale dal lavoro e dalle imprese all'inquinamento e all'utilizzo di risorse naturali; liberare risorse per sostenere la ricerca e gli investimenti per una economia verde e più efficiente nell'uso delle risorse energetiche e naturali.

**TEMPI**

Comitato Giugno-Novembre; approvazione misure 2015 e 2016; attuazione misure: progressiva dal 2016.

Inoltre, al fine di completare il processo di riforma già avviato, il Governo sta elaborando una serie di misure addizionali volte a facilitare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente al cambiamento climatico. Obiettivo complessivo delle misure è incentivare l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, con particolare riferimento al capitale naturale.

**AZIONE****GREEN ACT****DESCRIZIONE**

Provvedimento legislativo contenente misure finalizzate a: efficienza e risparmio energetico; sviluppo delle fonti rinnovabili; incentivazione della mobilità sostenibile, con particolare riferimento alle città sostenibili e alla rigenerazione urbana; misure per la gestione ed uso efficiente del capitale naturale (suolo, foreste, terreni agricoli); agricoltura sostenibile, strumenti finanziari e fiscali per lo sviluppo dell'economia verde

**FINALITÀ**

Programmazione a medio lungo termine di politiche, misure e strumenti per la sostenibilità ambientale come volano di crescita e occupazione.

**TEMPI**

Giugno 2015.

Fondamentale sarà anche portare a compimento il disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della Protezione Civile. Lo scopo della delega è mettere ordine tra le numerose modifiche e correzioni apportate, nel tempo, alla legislazione originaria del 1992 e scaturite spesso sull'onda delle emergenze, rendendola spesso di difficile interpretazione, con le conseguenti difficoltà per il lavoro dell'Esecutivo. Il nostro Paese si caratterizza per una elevata esposizione ai rischi naturali e legati alle attività dell'uomo che, nel panorama europeo, non ha pari. L'intensità e la diffusione dei rischi naturali rendono imprescindibile la scelta di un Servizio nazionale di coordinamento, che vada oltre l'impostazione centralistica e statalistica degli anni '80.

**AZIONE****SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE****DESCRIZIONE**

Mantenere una configurazione modulare, con il pieno coinvolgimento e la forte responsabilizzazione dei livelli territoriali e un sistema nazionale policentrico. Il mantenimento della configurazione “a geometria variabile”, già previsto dalla legge che ha istituito il Servizio, e incardinato nella struttura di coordinamento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri sono i punti di forza della delega in discussione, in linea anche con la modifica costituzionale al vaglio del Parlamento, che elimina le materie a legislazione concorrente ma non ricolloca la materia della ‘protezione civile’ tout-court nell’alveo della legislazione esclusiva dello Stato. La riforma costituzionale salvaguarda il tema del sistema modulare e dell’indirizzo unitario, riservato alla competenza legislativa dello Stato, e valorizzando in modo chiarissimo ruolo e responsabilità dei livelli territoriali di governo. Si prevede un riordino degli strumenti straordinari preposti alla gestione dell’emergenza: dichiarazione dello stato di emergenza e ordinanze di protezione civile in deroga”.

**FINALITÀ**

Quadro chiaro in quanto a responsabilità e organizzazione della Protezione Civile

**TEMPI**

Entro 2015

---

**AZIONE****IL RILANCIO DEL SETTORE AGRICOLO E AGROALIMENTARE****DESCRIZIONE**

Adottare misure urgenti volte a rilanciare la competitività del settore lattiero-caseario, anche in relazione al superamento del regime delle quote latte, attraverso politiche per l’ulteriore miglioramento della qualità e una riforma strutturale delle relazioni commerciali.

Avviare il Programma di Sviluppo Rurale nazionale relativo alla gestione del rischio, introducendo nuove forme di mutualità per la stabilizzazione del reddito e per fronteggiare le emergenze climatiche.

Realizzare un radicale cambiamento del sistema agricolo semplificando e riducendo gli adempimenti per le aziende relative alla gestione della PAC 2014-2020, attraverso la presentazione di una domanda unica pre-compilata per tutte le misure di sostegno dell’Unione europea a superficie previste nel I e nel II Pilastro della PAC. Realizzare un’Anagrafe Unica nazionale integrata dalle Anagrafi regionali, ottimizzare i flussi di aggiornamento delle informazioni. Conseguire risparmi sia per le imprese sia per l’Amministrazione, in termini di tempo dedicato agli oneri amministrativi.

Aumentare l’efficacia dei controlli connessi all’erogazione delle diverse forme di incentivazione al settore, con conseguente riduzione del rischio di correzioni finanziarie da parte dell’Unione europea.

Sostenere le imprese agricole condotte da giovani e favorire l’ingresso di questi nel settore, continuando a sviluppare nuovi strumenti di incentivazione e di accesso alla terra e a rafforzare quelli esistenti.

Promuovere le produzioni agroalimentari d’eccellenza sui mercati esteri anche attraverso manifestazioni di carattere internazionale (Expo, Vinitaly). Rendere più facilmente riconoscibili le indicazioni geografiche con un’efficace comunicazione e promozione attraverso tutti i canali

distributivi, favorendo l'identificazione dei prodotti italiani di qualità e provenienza certificata. Assicurare la corretta informazione del consumatore attraverso chiare informazioni in etichetta.

Rafforzare lo strumento dei contratti di filiera, promuovendo nuove modalità di organizzazione per l'aggregazione dell'offerta e la programmazione di interventi sul mercato. Promuovere politiche di sostegno alle imprese agroalimentari con efficaci strumenti finanziari e creditizi ed avviare misure per l'attivazione di nuovi canali commerciali.

Dare impulso alla ripresa economica ed intervenire su quei fattori in grado di elevare il grado di competitività del settore agricolo, anche attraverso la prosecuzione dell'opera di semplificazione e sistemazione normativa, a partire dal settore vitivinicolo, e di razionalizzazione degli interventi pubblici, anche attraverso la riorganizzazione degli enti controllati e vigilati.

Dare piena attuazione alla programmazione delle risorse del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) 2014-2020. Rafforzare le azioni dirette alla cooperazione e all'associazionismo, al fine di sostenere le azioni di sviluppo della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca nazionali singole e associate, nonché per il sostegno all'occupazione nel settore e l'attuazione delle norme internazionali con particolare riguardo alla materia del controllo.

**FINALITÀ**

Accelerare e facilitare l'attuazione, a livello nazionale, della riforma della Politica Agricola Comune 2014-2020, per l'assegnazione e l'attivazione dei diritti all'aiuto ottenuti nell'ambito del regime di pagamento unico a norma del regolamento (UE) 1307/2013 e per le azioni dello sviluppo rurale di cui al regolamento (UE) n. 1305/2013. Adeguare la politica di gestione del rischio ai nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato sfruttandone le opportunità. Salvaguardare la biodiversità delle specie e razze di interesse zootecnico anche a rischio di estinzione. Promuovere lo sviluppo, l'occupazione, la competitività e la qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca, la tracciabilità dei prodotti italiani e la crescita del Made in Italy nel mondo, favorendo la propensione all'export e l'internazionalizzazione delle imprese.

**TEMPI**

Misure di rilancio del settore lattiero-caseario, misure di gestione del rischio attuabili attraverso la normativa secondaria entro il 2015.

Attuazione della PAC dicembre 2015.

Riforma della legge n. 30 del 1991 e del decreto legislativo n. 102 del 2004 ed esercizio delle deleghe in tema di semplificazione normativa e riordino degli enti in relazione ai tempi di effettiva approvazione del disegno di legge collegato in materia di agricoltura.

## **I.14 LA STRATEGIA: POLITICA DI COESIONE, MEZZOGIORNO E COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI**

Per innescare un percorso di sviluppo duraturo nel Mezzogiorno e sostenere la ripresa dell'intero Paese, la spesa pubblica per investimenti riveste un'importanza fondamentale. In un contesto di progressiva contrazione di tale componente, specialmente al Sud, la politica di coesione è divenuta una fonte di finanziamento

quasi esclusiva della spesa di investimento. I Fondi strutturali europei, unitamente al Fondo per lo sviluppo e la coesione, dovranno quindi essere utilizzati in maniera sempre più efficace per sostenere la creazione di un contesto più adeguato di sviluppo produttivo, orientato all'innovazione e ad elevare gli standard di vita nei territori, migliorando la qualità dei servizi a cittadini e imprese, realizzando infrastrutture più efficienti, tutelando e valorizzando il vasto e diversificato patrimonio naturale e culturale del Mezzogiorno e del Paese. Per il perseguitamento di tali obiettivi, nel 2015 si completerà la programmazione 2007-2013, si avvierà l'implementazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 che mette a disposizione ingenti risorse (31 miliardi di fondi strutturali FESR e FSE, cui si aggiungono 20 miliardi di cofinanziamento nazionale) e partirà la programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione<sup>8</sup> (50 miliardi, di cui 40 già disponibili). Nel rispetto delle regole europee, pre-condizione per l'attuazione efficace dell'ampio programma di spesa sostenuto dai fondi strutturali è la possibilità di utilizzare gli spazi di flessibilità nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Grande attenzione sarà data al rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei e, più in generale, alla qualità della spesa complessiva sostenuta dalla politica di coesione attraverso una programmazione più orientata ai risultati, la definizione delle linee di pianificazione strategica negli ambiti rilevanti per lo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno e un presidio più attento sull'attuazione, grazie all'entrata a regime dell'Agenzia per la Coesione territoriale. Nella strategia complessiva particolarmente rilevante è il focus sulla competitività territoriale sostenibile, con particolare riferimento alle aree interne del Paese, contrastandone il declino demografico, e alla valorizzazione delle città nella loro funzione di poli di sviluppo.

**AZIONE****RILANCIARE GLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO UNA SPESA DI QUALITÀ DEI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DELLA POLITICA DI COESIONE****DESCRIZIONE**

Proseguire nell'azione di sostegno all'accelerazione della rendicontazione della spesa dei fondi strutturali, completando la programmazione 2007-2013 entro il 31 dicembre 2015 con ogni sforzo necessario a massimizzare la capacità di spesa delle autorità di gestione nazionali e regionali, accompagnandole nella rimozione delle criticità e dei colli di bottiglia che rallentano l'attuazione, per migliorare efficacia e qualità degli investimenti. Mettere a punto il presidio di facilitazione e accompagnamento all'attuazione e di monitoraggio rappresentato dall'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del nuovo assetto istituzionale di governo dei fondi, e dare impulso all'azione del Dipartimento dedicato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione e coordinamento dei programmi e interventi della politica di coesione. Considerata l'elevata concentrazione di spesa da rendicontare nel 2015 a valere sulla programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali europei (di cui circa lo 0,3 per cento del PIL di cofinanziamento nazionale), utilizzare tutti gli spazi di flessibilità possibili nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita per consentire i

<sup>8</sup> Attuativo dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

pagamenti della quota di cofinanziamento nazionale. Far partire l'implementazione del piano di investimenti previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, accompagnando il negoziato con la Commissione Europea sui programmi operativi non ancora approvati e supportando l'avvio dei programmi già adottati. Porre le basi per perseguire i risultati attesi individuati nell'Accordo in termini di espansione e modernizzazione del sistema produttivo, anche nella direzione delle specializzazioni intelligenti indicate quali traiettorie di sviluppo del Paese e del Mezzogiorno, aumento delle opportunità occupazionali per i soggetti più vulnerabili, miglioramento degli standard di alcuni servizi essenziali (inclusa la scuola, i servizi di cura per bambini e anziani e l'assistenza alle famiglie e agli individui con maggiore disagio sociale), modernizzazione delle infrastrutture strategiche per la crescita (incluse le reti digitali a banda ultra larga e le reti di trasporto), tutela dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio culturale. Qualificare la pubblica amministrazione a servizio degli interventi di sviluppo e presidiare l'attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo per migliorare la capacità di programmazione e gestione dei fondi aggiuntivi. Definire gli indirizzi di impiego delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 attraverso l'indicazione delle linee strategiche nazionali e attivare un piano stralcio per il tempestivo avvio di interventi di più rapida cantierabilità.

**FINALITÀ**

Utilizzare le risorse comunitarie e nazionali disponibili per rilanciare la competitività del sistema Italia e dei suoi territori, promuovere occupazione e coesione sociale, rafforzare la capacità amministrativa a garanzia di un efficace impiego dei fondi.

**TEMPI**

2015

Il PNR 2014 e l'Accordo di Partenariato 2014-2020 adottato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 hanno dato l'avvio alla Strategia nazionale per le aree interne del Paese. Si tratta di aree che, pur avendo forti potenzialità di sviluppo, si caratterizzano per la lontananza dai centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute, mobilità) e che sono interessate da fenomeni di declino demografico, invecchiamento della popolazione e depauperamento del territorio. Queste aree interessano oltre il sessanta per cento del territorio nazionale, di cui il 30,6 per cento è lontano più di 40 minuti (aree periferiche e ultra periferiche) e ospita una popolazione pari al 7,6 per cento della popolazione italiana. Per invertire queste tendenze, si interviene su due fronti: da un lato, promuovendo le condizioni di mercato nei punti di forza di questi territori, riconducibili alla presenza di produzioni agroalimentari specializzate, al patrimonio culturale e naturale, all'energia, al turismo, al 'saper fare' locale; dall'altro, riequilibrando l'offerta di servizi pubblici fondamentali: scuola, servizi sanitari, servizi di mobilità e connessione digitale. L'attuazione della strategia è sostenuta combinando tutti i fondi europei disponibili (FESR, FSE, FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, e le risorse nazionali previste appositamente dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015 (180 milioni nel complesso), per recuperare il deficit di cittadinanza. Attraverso una selezione pubblica condotta con il coinvolgimento di tutti i Ministeri responsabili, d'intesa con le Regioni, sono state individuate 55 aree progetto in 16 Regioni e una Provincia

autonoma, con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, con 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). Tra queste aree è in corso l'individuazione di 23 aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. La selezione delle aree tiene conto degli indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, dei dati di offerta dei servizi di base, dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, e della capacità progettuale dell'area, con particolare attenzione alla capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali.

**AZIONE****IL RILANCIO DELLE AREE INTERNE DEL PAESE: MERCATO E CITTADINANZA****DESCRIZIONE**

Partendo dalle 55 aree progetto selezionate, completare l'individuazione delle aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. Definire interventi mirati attraverso la sottoscrizione da parte dei Ministeri coinvolti, delle Regioni e degli Enti Locali degli Accordi di Programma Quadro che disciplineranno la fase attuativa. Completare la definizione degli atti di programmazione regionale per indirizzare i fondi europei disponibili, opportunamente integrati, su progetti di sviluppo locale che valorizzino il patrimonio naturale, culturale, di saper fare e produttivo di queste aree. Attuare, per mezzo della Strategia per le aree interne, riforme nazionali fondamentali nei settori della sanità (Patto Salute) e dell'istruzione (La Buona Scuola), adattandole alle specificità di questi territori e sperimentando interventi concordati con le comunità. Avviare nelle aree prototipo un confronto aperto con il territorio per sviluppare un'idea guida di sviluppo attorno a cui costruire interventi coordinati e coerenti, anche dando impulso ai centri di competenza e ai soggetti innovativi presenti nell'area. Concentrare quindi le risorse finanziarie disponibili nelle aree dove maggiori sono i bisogni e le opportunità di sviluppo attraverso un processo trasparente e informato di selezione delle aree stesse e procedendo attraverso sperimentazioni. Realizzare un monitoraggio sistematico e aperto delle iniziative finanziate individuando risultati attesi con riferimento agli obiettivi della Strategia, misurabili attraverso appropriati indicatori. Promuovere un coordinamento efficace dei diversi livelli di governo coinvolti.

**FINALITÀ**

Invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese, valorizzandone le potenzialità di sviluppo, adeguando l'offerta dei servizi essenziali ai bisogni dei residenti e adattando riforme nazionali di settore alle specificità di tali aree.

**TEMPI**

Entro il 30 settembre 2015 sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro. 2015 per l'avvio dell'attuazione della Strategia nelle aree prototipo.

---

## I.15 LA GIUSTIZIA

### La giustizia civile

Nel febbraio 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega relativo al processo civile, che persegue i seguenti obiettivi: 1) migliorare efficienza e qualità della giustizia civile, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; 2) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; 3) assicurare maggiore speditezza del processo, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

Occorre prendere atto che, allo stato attuale, il codice di rito civile italiano prevede una serie di tecniche progressive e articolate tali da rendere faticoso il suo esito naturale, ovvero la sentenza. Nel contempo, preme evidenziare che negli ultimi quarant'anni, a partire dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi ed hanno inciso sul tessuto originario del codice di procedura civile, con esiti negativi per la sua organicità e sistematicità.

La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo. Pertanto, è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili, così rimettendo al centro del sistema la professionalità di magistrati e avvocati come protagonisti del processo.

L'accelerazione dei tempi processuali e la semplificazione delle procedure riguarderà anche le procedure concorsuali e di emersione tempestiva della crisi di impresa.

Sono inoltre in corso iniziative legislative relative ad adozione e divorzio breve.

#### AZIONE

#### TRIBUNALE DELLE IMPRESE E DISCIPLINA DELLA CRISI DI IMPRESA

#### DESCRIZIONE

Valorizzazione dei positivi risultati raggiunti con la istituzione delle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale. In particolare estensione delle competenze: a) alle controversie in materia di concorrenza sleale; b) di pubblicità ingannevole; c) in materia di azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo; d) 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; e) controversie societarie relative (anche) a società di persone; f) controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

#### FINALITÀ

Migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione. Accelerare e semplificare le procedure concorsuali relative alla crisi di impresa.

#### TEMPI

Settembre 2015.

**AZIONE****TRIBUNALE DELLA FAMIGLIA E DELLA PERSONA****DESCRIZIONE**

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, e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile.

**FINALITÀ**

Rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona.

**TEMPI**

Settembre 2015.

---

**AZIONE****MISURE ACCELERATORIE DEL PROCESSO CIVILE****DESCRIZIONE****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, anche in chiave di anticipata valutazione prognostica sull'esito della causa. Razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali.

**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.

**FINALITÀ**

Migliorare efficienza e qualità della giustizia.

**TEMPI**

Settembre 2015.

---

**AZIONE****ADOZIONI E DIVORZIO BREVE****DESCRIZIONE**

Per le adozioni il DDL stabilisce come, una volta accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e dunque sia dichiarata l'adottabilità, il tribunale dei minorenni, nel decidere sulla domanda di adozione presentata dalla famiglia affidataria deve tenere conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria.

Questa corsia preferenziale opera solo quando la famiglia affidataria soddisfa tutti i requisiti previsti per l'adozione (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) e quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si è concretizzato di fatto in un rapporto prolungato, sul piano anche affettivo, tra la famiglia affidataria e il minore.

Per divorzio breve il DDL riduce a 12 mesi la durata del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi necessaria per poter proporre la domanda di divorzio nei casi di separazione giudiziale. Quando però la separazione è consensuale, il periodo di separazione diminuisce ulteriormente sino a collocarsi a 6 mesi.

**FINALITÀ**

Semplificazioni e riduzione dei tempi procedurali.

**TEMPI**

Settembre 2015

## Riforme ordinamentali e organizzative

Sul fronte ordinamentale è in corso di approvazione in Parlamento un DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738).

E' in corso la riorganizzazione del Ministero della giustizia secondo criteri di efficienza e riduzione della spesa.

E' in fase di completamento il processo civile telematico ed è stata avviata l'informatizzazione del processo penale

E' in corso di realizzazione l'ufficio del processo mediante decreti ministeriali, sia per i profili organizzativi che per la previsione di borse di studio a favore dei tirocinanti.

E' in elaborazione una riforma dell'accesso in magistratura per ridurre l'età media di accesso e favorire l'accesso dei laureati con migliore preparazione.

Sarà anche completato il progetto "Strasburgo 2" che, attraverso un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari, fornirà lo strumento necessario per lo smaltimento dell'arretrato.

Importante sarà finalizzare l'opera di revisione della geografia giudiziaria razionalizzando le Corti di appello nonché procedere alla razionalizzazione dei processi di spesa connessi alla gestione e al funzionamento degli uffici giudiziari.

L'informatizzazione avanzata, i nuovi compiti di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, la nuova geografia giudiziaria, i processi di mobilità esterna dalle Province, porteranno a una riorganizzazione del personale anche attraverso la revisione delle mansioni e delle qualifiche e una riqualificazione mediante formazione, aggiornamento e riconoscimento delle professionalità acquisite.

**AZIONE****RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA****DESCRIZIONE**

Semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, etc.)

Aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare

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

**FINALITÀ**

Cessare le innumerevoli proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza deve costantemente provvedere. Dare un assetto organico alla magistratura onoraria.

**TEMPI**

Giugno 2015

---

**AZIONE****RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA****DESCRIZIONE**

Duplice obiettivo di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. L'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee e improvvise logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

**FINALITÀ**

Contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione e contenimento della spesa pubblica.

**TEMPI**

Giugno 2015

---

**AZIONE****PROCESSO CIVILE E PROCESSO PENALE TELEMATICI****DESCRIZIONE**

Sono in fase di completamento i DM (regolamentari e non regolamentari) attuativi del processo civile telematico. Si estenderà l'informatizzazione al processo di appello civile e al processo di cassazione. Si adegueranno le regole del processo civile al processo telematico. E' in fase di studio la creazione di un mercato elettronico dei beni oggetto delle procedure fallimentari

Nel settore penale si implementeranno le comunicazioni e notificazioni telematiche e l'informatizzazione dei registri con un complessivo potenziamento dei sistemi informativi in materia penale anche grazie a finanziamenti europei.

**FINALITÀ**

Favorire la riduzione dei costi e dei tempi di comunicazione e notifica, assicurare certezza alle comunicazioni tra parti e ufficio, semplificare il lavoro di giudici e avvocati.

**TEMPI**

Dicembre 2015

**AZIONE****UFFICIO DEL PROCESSO****DESCRIZIONE**

Sono in fase di adozione i DM per attuare l'ufficio del processo, regolandone i profili organizzativi e borse di studio in favore dei tirocinanti. Il decreto di attuazione disciplinerà le modalità di organizzazione dell'ufficio per il processo, in particolare indicando le attività che possono essere effettuate dai vari soggetti chiamati a comporre tali strutture, e delineando alcune finalità nello sviluppo della digitalizzazione da realizzarsi con tali strutture (banche dati di merito, sportelli per utenza).

**FINALITÀ**

Costituire uno staff a supporto dei giudici, per migliorare l'efficienza e abbattere l'arretrato

**TEMPI**

Giugno 2015.

**AZIONE****ACCESSO IN MAGISTRATURA****DESCRIZIONE**

L'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati introdotta nel 2014 comporta un aumento dei già consistenti vuoti di organico della magistratura. L'attuale sistema di accesso comporta che il primo ingresso avviene ad un'età media superiore ai 30 anni. Vi sarà un intervento normativo per modificare i requisiti di accesso

**FINALITÀ**

Abbassare l'età di accesso al concorso, favorire l'ingresso dei giovani neolaureati, coprire i vuoti di organico, assicurare una migliore selezione allargando la platea degli aspiranti, contribuire in tal modo ad abbattere l'arretrato

**TEMPI**

Dicembre 2015.

**AZIONE****PROGETTO "STRASBURGO 2"****DESCRIZIONE**

Sviluppo di un sistema informativo integrato, con l'ausilio del Datawarehouse della giustizia, che fotografa la situazione delle pendenze in materia civile, diversificate per ufficio giudiziario, che consente l'esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile, individuando, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.

**FINALITÀ**

Smaltimento dell'arretrato civile, razionalizzazione delle risorse e miglioramento della qualità dei servizi della giustizia.

**TEMPI**

Giugno 2015.

<b>AZIONE</b>	<b>GEOGRAFIA GIUDIZIARIA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Creare sportelli di prossimità nei comuni già sede di uffici soppressi. Completare l'assetto degli uffici dei giudici di pace. Ridefinire le circoscrizioni delle Corti di appello
<b>FINALITÀ</b>	Migliorare il servizio agli utenti, conseguire risparmi di spesa e maggiore specializzazione dei giudici, assicurare maggiore uniformità della giurisprudenza
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.
<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI SPESA CONNESSI ALLA GESTIONE E AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Attuazione di un modello organizzativo per la gestione diretta, da parte del Ministero della giustizia, delle spese connesse al funzionamento degli uffici giudiziari, attualmente sostenute dai comuni ed in relazione alle quali sono erogati contributi di compartecipazione da parte dell'amministrazione della giustizia. Adozione del regolamento che individua le necessarie misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dalla Legge di Stabilità 2015
<b>FINALITÀ</b>	Monitoraggio e contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione della spesa pubblica.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015
<b>AZIONE</b>	<b>ASSUNZIONE DI NUOVE PROFESSIONALITÀ, FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE GIUDIZIARIO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Completamento delle procedure di reclutamento in mobilità extra compartmentale, già avviate per un numero di 1.031 unità provenienti da Pubbliche Amministrazioni e Province. Avvio dei processi di formazione del personale in coerenza con lo sviluppo del processo telematico civile e penale. Interventi legislativi ed amministrativi per la riqualificazione professionale del personale giudiziario.
<b>FINALITÀ</b>	Potenziamento e riqualificazione delle risorse umane nell'ambito degli uffici giudiziari per il miglioramento e l'efficientamento dei relativi servizi istituzionali.
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

## Settore penale

Il Consiglio dei Ministri è intervenuto nel settore della giustizia penale con un pacchetto di riforme che comprendono:

1) Schema di disegno di legge recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi;

2) Schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti e il contrasto alla corruzione;

3) Schema di disegno di legge recante: “Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive”.

Contemporaneamente è in corso di attuazione la delega per la depenalizzazione di fattispecie penali di minore gravità e sono stati sottoposti all'approvazione del Parlamento un disegno di legge sulla prescrizione del reato e uno su falso in bilancio, delitti contro la pubblica amministrazione, associazione a delinquere di stampo mafioso.

E' in corso di adozione lo schema di regolamento che istituisce la banca dati nazionale del DNA e il laboratorio centrale del DNA, in attuazione del Trattato di Prum.

E' in fase di completamento il piano di azione varato per l'adempimento della sentenza c.d. Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di sovraffollamento carcerario, resa nel gennaio 2013, anche attraverso il riordino dell'ordinamento penitenziario, l'adozione del decreto ministeriale volto a istituire l'ufficio del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, e l'adozione del regolamento sulla messa alla prova.

#### AZIONE

#### MODIFICHE ALLA NORMATIVA PENALE, SOSTANZIALE E PROCESSUALE,

#### DESCRIZIONE

Sono previsti interventi sui seguenti aspetti del diritto processuale penale: a) estensione della procedibilità a querela; b) estinzione del reato per riparazione del danno; c) diritti difensivi in fase di indagine; d) garanzie nell'acquisizione dei tabulati telefonici e nelle intercettazione di comunicazioni e conversazioni telefoniche o telematiche; e) riduzione dei tempi di durata del processo penale mediante interventi sull'udienza preliminare, sui riti alternativi e sulle impugnazioni; f) potenziamento degli strumenti investigativi con il già approvato decreto legge per la lotta al terrorismo anche internazionale, e mediante l'istituzione della banca dati nazionale del DNA.

Nel settore del diritto penale sostanziale sono previsti i seguenti interventi: a) revisione della prescrizione dei reati; b) riordino del codice penale; c) depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale

#### FINALITÀ

Accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale ridurre i tempi di durata del processo, rafforzando al contempo le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. Rafforzare la risposta penale nei confronti della criminalità organizzata, economica. Rafforzare gli strumenti investigativi, preventivi e repressivi per la lotta al terrorismo anche internazionale

#### TEMPI

Giugno 2015.

**AZIONE****MISURE VOLTE A RAFFORZARE IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E AI PATRIMONI ILLECITI E IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE****DESCRIZIONE**

Sul terreno del contrasto alla criminalità produttrice di illecita ricchezza i punti della riforma sono i seguenti: a) revisione della disciplina del falso in bilancio con un più severo trattamento sanzionatorio, e pene differenziate per le società quotate e non quotate, e pene meno severe in caso di società non soggette a fallimento e fatti di lieve entità; b) aumento delle pene principali e accessorie per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, e previsione della restituzione del profitto illecito quale condizione per l'ammissione a patteggiamento, nonché riduzione della pena per chi collabora con inquirenti e magistratura; c) introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'A.N.A.C. in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a taluni 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; d) inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso; e) 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, unitamente alla produzione di effetti anche dopo una sentenza di proscioglimento per prescrizione o amnistia intervenuta in appello o nel giudizio di cassazione a seguito di una pronuncia di condanna in uno dei gradi di giudizi. Importanti modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

**FINALITÀ**

Contrasto alla criminalità organizzata, economica e dei colletti bianchi, produttrice di illecita ricchezza.

**TEMPI**

Giugno 2015.

---

**AZIONE****DDL RECANTE MISURE IN MATERIA DI ESTRADIZIONE PER L'ESTERO: TERMINE PER LA CONSEGNA E DURATA MASSIMA DELLE MISURE COERCITIVE****DESCRIZIONE**

Sulla assistenza giudiziaria internazionale: valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea attraverso il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria e assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti; potere 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; 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;

Sulla estradizione: modificare l'intera sequenza procedimentale

dell'estradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente, a fini di acquisizione informativa nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio; prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento. Coordinamento tra forze di polizia internazionale.

**FINALITÀ**

Semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive e rafforzare la cooperazione internazionale nell'attività investigativa.

**TEMPI**

Giugno 2015.

**AZIONE****COMPLETAMENTO DEL PIANO DI AZIONE PER IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO****DESCRIZIONE**

Approvazione e attuazione della delega per il riordino dell'ordinamento penitenziario. Istituzione del garante nazionale per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale. Adozione del regolamento in materia di lavoro di pubblica utilità in relazione alla messa alla prova. Completamento degli ampliamenti strutturali finalizzati ad aumentare la capacità recettiva degli istituti penitenziari. Modernizzazione delle strutture e ampliamento degli spazi comuni finalizzati all'umanizzazione della pena. Progetti per l'aumento delle opportunità di istruzione, formazione professionale e lavoro per i detenuti. Potenziare l'esecuzione penale esterna anche attraverso la riorganizzazione del Ministero. Rafforzamento tecnologico delle misure di controllo a distanza dei detenuti sottoposti a misure alternative alla detenzione.

**FINALITÀ**

Eliminare il problema del sovraffollamento carcerario in modo stabile, migliorare la qualità della vita in carcere, assicurare la funzione rieducativa della pena e il reinserimento sociale dei detenuti, ridurre il tasso di recidiva

**TEMPI**

Dicembre 2015

### **Rafforzare le misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA**

Tra le misure volte a rafforzare la prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni, l'ANAC ha predisposto e messo in consultazione pubblica le Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*) volte, peraltro, a promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro. Nelle linee guida s'individua l'ambito soggettivo di applicazione, con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela sia ai soggetti direttamente tutelati. Quanto all'oggetto della segnalazione, le condotte illecite comprendono situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza

penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche.

L'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni attiene al controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa. L'attività di vigilanza viene esercitata con particolare riguardo agli ambiti principali in cui si consumano gli episodi di corruzione nella pubblica amministrazione - contratti di appalto e di fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni- nonché con riguardo alle situazioni di incompatibilità/inconferibilità degli incarichi.

L'ANAC è parte attiva nel percorso di superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti del nostro Paese, attraverso l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo I.2 - Acquisti.

**AZIONE****RAFFORZARE LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PA E IL RUOLO DELL'ANAC****DESCRIZIONE**

Tra le misure volte al rafforzamento della prevenzione della corruzione: a) promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti; b) rafforzamento del rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione; c) controllo sul conferimento degli incarichi e cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali e in particolare per i dirigenti sanitari; d) disciplinare le misure di trasparenza reddituale e patrimoniale degli organi di indirizzo politico-amministrativo di amministrazioni ed enti pubblici e il relativo sistema sanzionatorio; e) verifica della pubblicazione sui siti istituzionali dei dati di significativo rilievo ai fini della prevenzione della corruzione, quali bandi di gara, enti controllati dalle amministrazioni, dati sugli organi di indirizzo politico amministrativo e sugli incarichi dirigenziali. f) Rafforzare la collaborazione inter istituzionale dell'ANAC con amministrazioni pubbliche e soggetti a cui l'ordinamento conferisce specifici compiti in materia di anticorruzione.

**FINALITÀ**

Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA.

**TEMPI**

Giugno 2015.

---

**AZIONE****SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI****DESCRIZIONE**

Tra le misure: 1) l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), operante presso l'ANAC, dell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte la Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, oltre alle ulteriori centrali di committenza che risultino in possesso di specifici requisiti di iscrizione, fermo restando il tetto massimo di 35 unità. 2) preclusione al rilascio del codice identificativo gara (CIG) in favore dei comuni non capoluogo di provincia che intendano procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi senza ricorrere alle unioni dei comuni, ovvero senza costituire un apposito

accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero senza ricorrere ad un soggetto aggregatore o alle province, né acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento. 3) Specificazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco soggetti aggregatori, (natura dei soggetti abilitati e valore complessivo delle procedure bandite nel triennio precedente e per singolo anno) da parte dei soggetti candidati ulteriori rispetto a quelli designati dalle regioni. l'ANAC definirà le modalità operative per la presentazione delle richieste di iscrizione. 4) DPCM relativo alla definizione l'elenco dei beni e servizi e le soglie di importo per obbligo ricorso ai soggetti aggregatori. 5) Per le ulteriori centrali di committenza, definire l'indicazione di soglie minime - in termini di popolazione complessiva, e/o di volumi di acquisto da rispettare - affinché le unioni di comuni o i consorzi tra gli stessi risultino funzionali ad una concreta centralizzazione, tale da poter garantire l'auspicata economia di scala, oltre che una sufficiente organizzazione amministrativa (dotata, cioè, di tutte le competenze per un'idonea gestione delle odierne procedure di gara, soprattutto se complesse).

**FINALITÀ**

Superare la frammentazione delle stazioni appaltanti, revisione della spesa.

**TEMPI**

Giugno 2015.

### La valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

In Italia il numero dei beni immobili e aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha raggiunto una dimensione patrimoniale, economica e finanziaria considerevole e costituisce una risorsa da valorizzare. Tenuto conto che i beni confiscati solo in parte sono destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente, è necessario potenziare e qualificare la capacità di gestione e destinazione dei soggetti a ciò preposti superando le diverse criticità oggi presenti. Risulta altresì urgente l'adozione di una *policy* nazionale per la valorizzazione degli *asset* confiscati, finalizzata al miglioramento della capacità di gestione istituzionale e amministrativa, all'adozione delle buone pratiche finora realizzate, alla transizione verso la legalità delle aziende confiscate. Il completamento i progetti in corso permetterà di conoscere la consistenza effettiva dei beni confiscati nonché valutare il loro potenziale di riutilizzo a fini sociali e imprenditoriali, per interventi organici di sviluppo e coesione territoriale.

**AZIONE**

#### **VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

**DESCRIZIONE**

Definizione di una strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata. Definizione di strumenti di programmazione e attuazione delle politiche di riutilizzo in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo. Contemperare le esigenze della

giurisdizione con le esigenze operative della gestione dei beni in sequestro. Rafforzare la capacità di gestione dinamica dei beni nella fase giudiziaria tramite l'assegnazione di risorse professionali adeguate. Potenziare la capacità di gestione dell'Agenzia nazionale, con l'acquisizione di ulteriori professionalità e degli strumenti necessari ai compiti affidati. Completamento e implementazione della banca dati, mappatura delle informazioni, secondo i principi di open data. Individuare adeguate risorse finanziarie per i soggetti destinatari e assegnatari dei beni immobili confiscati finalizzati al welfare, all'inclusione e all'economia sociale. Prevedere supporto tecnico idoneo agli enti locali in fase progettuale e di programmazione degli interventi di riutilizzo. Individuazione di azioni necessarie per prevenire le situazioni di crisi delle aziende sequestrate e confiscate e per salvaguardare i posti di lavoro. Introduzione di strumenti di agevolazione per la transizione alla legalità delle aziende e per favorire l'accesso al Fondo nazionale di garanzia per le piccole e medie imprese. Favorire la nascita delle cooperative dei dipendenti delle aziende e realizzazione di servizi di ricollocazione e orientamento sulla base delle esigenze del mercato del lavoro. Promozione e implementazione di contratti di rete per la legalità tra aziende confiscate e imprese sane del made in Italy, nelle filiere produttive in aree strategiche o particolarmente vulnerabili.

Approvazione delle modifiche legislative in materia di procedimento di prevenzione patrimoniale, di struttura e di funzionamento dell'Agenzia nazionale, di sostegno alle buone pratiche di riutilizzo sociale ed economico.

**FINALITÀ**

Aumentare il numero di beni immobili confiscati destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente. Evitare il fallimento e la chiusura delle aziende confiscate, recuperare le aziende confiscate all'economia lecita e salvaguardare l'occupazione. Sviluppare relazioni virtuose tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale, improntate alla diffusione dei principi di legalità. Programmare gli interventi pubblici comunitari, nazionali e regionali di sostegno al riutilizzo degli asset sottratti alla criminalità organizzata.

**TEMPI**

Dicembre 2015.

---

## **I.16 ISTRUZIONE E RICERCA: IL PAESE RIPARTE DALLA CONOSCENZA**

Il Governo ha deciso di mettere la conoscenza al centro delle politiche di riforma del Paese, nella consapevolezza che molti dei principali nodi che rallentano lo sviluppo del Paese siano superabili solo attraverso un investimento sul capitale umano che sia stabile, ambizioso e coerente.

Il Governo sta agendo in questa direzione con interventi decisi, anche dal punto di vista finanziario, sul capitale umano, con l'obiettivo di diminuire la disoccupazione giovanile e il tasso di abbandono scolastico, assicurare ai giovani le competenze necessarie per essere cittadini e lavoratori nel XXI secolo, aumentare il livello innovativo della nostra economia anche incrementando il numero dei

ricercatori, numeri che collocano l'Italia fra gli ultimi paesi in assoluto nella Comunità Europea.

Questa inversione di tendenza è partita, nel settore della scuola, con l'elaborazione del piano 'La Buona Scuola', presentato nel Marzo 2015 dopo una vasta consultazione pubblica; nel settore dell'università, attraverso un investimento sempre più deciso sulla qualità e sulle buone performance e sull'internazionalizzazione; nel settore della ricerca, con l'elaborazione di un nuovo Programma Nazionale per la Ricerca.

Il Piano 'La Buona Scuola' consiste in un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione, che prevede una nuova autonomia degli istituti scolastici - che potranno rafforzare l'offerta di competenze agli studenti con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti - la fine dei contratti precari, l'assunzione a regime solo da concorso e l'istituzione di un sistema di formazione in servizio e premialità per merito degli insegnanti, e di valutazione di tutto il sistema scolastico a partire dalle scuole e dai dirigenti.

## AZIONE

### VALUTAZIONE E MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA SCOLASTICO

#### DESCRIZIONE

In sinergia con la messa a regime del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), e del Rapporto di Autovalutazione e un Piano di Miglioramento per ciascuna scuola, sarà messa a regime la valutazione dei dirigenti scolastici e dei docenti. I Dirigenti, incaricati ogni tre anni, riceveranno degli obiettivi di mandato individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sulla base dei dati della SNV. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione. Per quanto attiene i docenti, questi saranno valutati dai dirigenti scolastici. È prevista altresì una delega legislativa per la definizione del relativo sistema di valutazione, nonché della valutazione degli insegnanti. La valutazione dei dirigenti avrà riflessi sulla loro retribuzione, per la parte legata al raggiungimento degli obiettivi. Per quanto attiene ai docenti, i dirigenti potranno assegnare loro un bonus economico, per valorizzarne le performance eccellenti in termini di qualità dell'insegnamento, attività di formazione svolte e contributo al miglioramento organizzativo della vita scolastica. Il sistema integrato di valutazione è sviluppato dal MIUR in collaborazione con INVALSI e prevede la creazione di una sistema informativo integrato, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi esistenti, e lo sviluppo di iniziative verticali di sostegno alle decisioni pubbliche a partire dalla valutazione.

#### FINALITÀ

Creazione e messa a regime di un sistema informativo integrato per la valutazione del sistema scolastico, in cui, oltre alle informazioni sulla valutazione delle scuole, si integrino quelle di valutazione dei dirigenti, per permettere migliori scelte di policy e per orientare al meglio le scelte dei giovani e delle famiglie.

#### TEMPI

Entro il 2015

Il legame tra istruzione e mondo del lavoro è un elemento strategico del DDL La Buona Scuola che, anche in sinergia con il Jobs Act, mette in campo azioni che

facilitino una integrazione tra sapere e saper fare, favorendo orientamento, educazione all'imprenditorialità e diffusione delle competenze trasversali richieste dal mondo del lavoro.

**AZIONE****UN LEGAME PIÙ STRETTO TRA SCUOLA E LAVORO****DESCRIZIONE**

A scuola: strutturare la didattica basata sull'alternanza scuola lavoro, rendendola obbligatoria con un monte ore cospicuo dalle classi terze sia nei tecnici e nei professionali sia dei licei (400 ore l'anno nei tecnici e nei professionali, 200 ore nei licei). Per farlo si agisce su diverse leve:

- risorse finanziarie, con un investimento di circa 100 milioni per permettere alle scuole di coprire i costi di formazione, assicurazioni, trasporti, sicurezza, tutoraggio degli studenti;
- semplificazioni delle procedure e visibilità alle imprese che decidono di investire sulle nuove generazioni con percorsi di alternanza attraverso una registro nazionale;
- la possibilità di stipulare contratti di apprendistato anche prima del compimento dei 18 anni per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, in coordinamento con la normativa del Jobs Act;
- l'obbligo per gli studenti che intraprendono percorsi di alternanza negli istituti tecnici e professionali, di sostenere la terza prova dell'esame di Stato in una modalità che valorizzi i percorsi stessi.

Negli Istituti Tecnici Superiori: Rafforzamento degli ITS per valorizzarne le buone performance in termini di occupabilità dimostrate, attraverso (a) l'attribuzione in modalità premiale di una quota crescente del finanziamento pubblico, sulla base di un framework di valutazione condiviso e (b) la possibilità anche per chi l'Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale di accedere agli ITS, integrando la propria formazione con un corso di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) di durata annuale.

**FINALITÀ**

Fornire la risposta più efficace all'aumento dei NEET: offrire ai ragazzi un'opportunità di lavoro e orientamento non dopo, ma durante la formazione scolastica. Recuperare produttività per il sistema Italia attraverso formazione, innovazione e ricerca.

**TEMPI**

2015.

---

La digitalizzazione della scuola, in sintonia con il piano del Governo per la Banda Ultralarga e gli investimenti di varia natura effettuati tramite la programmazione Europea e regionale, si basa sulla definizione di un Piano pluriennale che non affronti solo le arretratezze tecnologiche della scuola, ma introduca e metta a sistema azioni sulle competenze digitali di docenti e studenti, sull'innovazione didattica e sull'uso consapevole delle tecnologie e dei media.

**AZIONE****PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE****DESCRIZIONE**

La Buona Scuola prevede una Agenda Digitale dedicata alla scuola, incardinata in un nuovo Piano Nazionale Scuola Digitale. Gli obiettivi del piano, realizzati attraverso più provvedimenti amministrativi, riguarderanno: a) la formazione dei docenti all'innovazione didattica; b) formazione del personale ATA, per l'innovazione amministrativa e il supporto tecnico alla digitalizzazione degli istituti; c) il potenziamento delle infrastrutture di rete e delle dotazioni multimediali per la didattica, con particolare riferimento alla connettività nelle scuole; d) lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (logica e pensiero computazionale, educazione ai media, cittadinanza digitale, educazione all'utilizzo dei dati, artigianato e creatività digitale), attraverso moduli didattici prodotti anche in collaborazione di Università, associazioni e imprese; e) il potenziamento degli strumenti organizzativi e di governance della scuola; f) laboratori.

**FINALITÀ**

Permettere un passaggio da una visione di digitalizzazione intesa come infrastrutturazione, ad una di *Education in a digital era*, incentrata sull'innovazione didattica e le competenze chiave.

Accelerare, in coerenza con gli altri piani del Governo, la dotazione tecnologica e infrastrutturale delle scuole.

**TEMPI**

Lancio del Piano a metà 2015, attuazione triennale.

All'azione sulle competenze e sulle attività della scuola il Governo ha affiancato, fin dall'inizio del suo mandato, un investimento straordinario sull'edilizia scolastica, per la messa in sicurezza, e l'ammodernamento delle scuole esistenti e la creazione di nuovi istituti adatti all'innovazione didattica.

**AZIONE****EDILIZIA SCOLASTICA****DESCRIZIONE**

Due miliardi per rendere le scuole più sicure, con interventi di messa in sicurezza, efficienza energetica, adeguamento antisismico e costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Più di 400 interventi già realizzati e 200 in corso di completamento con il "Decreto del Fare". Avvio di oltre 1.500 cantieri per la realizzazione di scuole sicure nel corso del 2015. Più efficace gestione, quindi, attraverso procedure snelle e consolidate, dei fondi nazionali disponibili e dei fondi comunitari della vecchia programmazione 2007-2013 e di quelli previsti dalla nuova programmazione 2014-2020; dei fondi INAIL per la costruzione di nuove scuole. Avvio delle procedure e della programmazione relativa ai mutui trentennali con la BEI e altri soggetti autorizzati. Effettivo insediamento e potenziamento dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con funzioni di indirizzo e strategiche in materia di edilizia scolastica. Realizzazione della programmazione unica dell'edilizia scolastica.

**FINALITÀ**

Tutela della sicurezza scolastica, miglioramento delle infrastrutture, attraverso lo stanziamento di nuove risorse e la razionalizzazione di

quelle esistenti anche alla luce della programmazione unica dell'edilizia scolastica. Attuazione delle politiche già previste e monitoraggio dei relativi interventi, anche attraverso la completa implementazione dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

**TEMPI**

Entro il 2015.

---

Nell'Università, l'attuazione puntuale di un sistema funzionante di valutazione costituisce il cardine di una vera autonomia e, proprio in quest'ottica, si intende favorire una sempre più stretta interrelazione fra valutazione e ripartizione delle risorse. Il sistema di ripartizione delle risorse adottato nel corso del 2014 ha già condotto a una ripartizione direttamente (quota premiale al 18%) e indirettamente (costo standard pari al 20% della quota-base del FFO delle Università statali e non-statuali) incentivante per quasi la metà del finanziamento ordinario degli Atenei. Analoghe procedure, in via progressiva valgono per il fondo premiale, a valere sul FOE degli Enti di ricerca, che prevede una ripartizione di circa l'8% delle risorse sulla base dei risultati della ricerca (VQR) e su specifici progetti innovativi. Analogamente, nelle Università è stato varato un piano triennale 2013-2015 con forti caratteristiche meritocratiche rispetto alle progettazioni presentate dalle Università. Anche la formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) si doterà di un nuovo sistema di valutazione che verrà connessa con una inedita politica di autonomia responsabile e di conseguente ripartizione, *in via progressiva*, delle risorse.

**AZIONE****MERITO E VALUTAZIONE NELLE UNIVERSITÀ**

---

**DESCRIZIONE**

Valutazione e incentivi alle università migliori (ANVUR). Ampliamento progressivo delle quote incentivanti nelle Università fino a un modello a regime con il 30% premiale e il restante parametrato secondo il cosiddetto costo-standard; adozione di analoghe misure, in via progressiva, nel sistema AFAM e negli Enti Pubblici di Ricerca.

Revisione delle regole di reclutamento dei docenti universitari con interventi su Università che non raggiungono gli obiettivi di qualità del reclutamento del personale attraverso le chiamate degli abilitati. Progressiva estensione dei parametri incentivanti alla ripartizione di tutte le quote a disposizione del finanziamento pubblico delle Università, incluso il fondo giovani e i dottorati.

**FINALITÀ**

Fornire strumenti di raffronto, verifica e riconoscimento del merito e dell'efficienza. Disporre, a livello nazionale, di un sistema trasparente dove i risultati relativi al miglioramento delle attività didattiche e formative siano comparabili tra istituti e tra il nostro sistema nazionale e quelli dei principali paesi europei.

**TEMPI**

2015

---

Garantire il diritto allo studio non è solo un dovere dello Stato nei confronti dei suoi cittadini. È anche un preciso interesse se si vuole perseguire la crescita e l'aumento della competitività del nostro sistema.

**AZIONE****MERITO E DIRITTO ALLO STUDIO NELLE UNIVERSITÀ****DESCRIZIONE**

Aumento dell'impatto delle misure di diritto allo studio, base di garanzia per tutti gli studenti capaci e meritevoli in stretta correlazione con il reddito. Rafforzamento dello strumento dei prestiti d'onore in un'ottica di parallelismo, non di sostituzione o supplenza del diritto allo studio. Interventi sulla mobilità.

**FINALITÀ**

Accrescere il tasso degli immatricolati all'università; favorire la diffusione di sistemi meritocratici che premino l'impegno degli studenti. Concludere l'iter di approvazione delle misure previste nel D.lgs. 68/2012, in primo luogo l'approvazione dei nuovi Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), rendendo omogenea la platea dei servizi agli studenti offerti dai singoli territori. Accentuare i fattori meritocratici nelle assegnazioni delle borse e migliorare di conseguenza i tempi di percorrenza dei corsi di studio riducendo *drop-out* e ritardi. Intervenire in maniera strutturale sui percorsi di orientamento pre-universitario attraverso strumenti innovativi di *self-assessment*, anche ai fini delle procedure selettive ai corsi a numero programmato nazionale.

**TEMPI**

Entro il 2015.

È prioritario inoltre attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema dell'università e della ricerca, per favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l'Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri. Le azioni hanno l'obiettivo di favorire una maggiore attrattività del sistema universitario, anche tramite la mobilità per i *visiting professors* e la loro inclusione all'interno delle strutture didattiche delle Università.

**AZIONE****INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO E DELLA RICERCA****DESCRIZIONE**

Estensione e potenziamento del programma Erasmus e sua progressiva inclusione a pieno titolo nel *curriculum* di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani' già dal 2014 sono stati incrementate considerevolmente le risorse per la mobilità studentesca. Come risulta dalle risorse messe a disposizione, 51 mln, la mobilità internazionale è l'iniziativa sulla quale si concentra l'investimento maggiore. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: (1) 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%); (2) 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%). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università da quest'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. Il Ministero, d'accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri sta studiano 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).

**FINALITÀ**

Accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea. Il nostro Paese si è impegnato (Comunicato di Lovanio, 2009) ad assicurare che il 20% dei propri laureati realizzzi un'esperienza di mobilità internazionale durante gli studi entro il 2020. Il tasso di crescita annuale della mobilità calcolato da Indire per Erasmus è pari al 7,9%. Il Ministero, alla luce del forte investimento assicurato alla mobilità dal fondo giovani, si attende che il tasso di crescita annuale sarà pari almeno al 10%. Assicurare che l'Italia torni a rilanciare il progetto europeo partendo dall'educazione.

**TEMPI**

Entro il 2015.

---

Verrà pubblicato del Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020 e ne sarà avviata l'implementazione. Il Piano integra le politiche definite a livello europeo e internazionale (Horizon 2020) con il contesto nazionale e le iniziative delle Regioni, proponendo obiettivi e modalità di intervento per le amministrazioni pubbliche attive in ambito ricerca e innovazione. Nel Piano si propongono precise scelte che rispondono a sei obiettivi: forte coordinamento tra le politiche europee e nazionali per la ricerca e innovazione; rafforzamento dell'investimento sul capitale umano; sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca; strutturazione di una stabile collaborazione Pubblico-Privato con imprese e società civile; efficienza e qualità della spesa; sostegno specifico al Mezzogiorno.

**AZIONE****SINCRONIZZARE LA RICERCA PUBBLICA E PRIVATA ALLE SFIDE DI HORIZON 2020****DESCRIZIONE**

Rafforzamento del processo di Programmazione Congiunta (JP) e supporto ai rappresentanti italiani nel Comitato di Programma H2020, l'assunzione di un ruolo di leadership in alcuni progetti strategici e l'avvio di strumenti di "matching fund" e sostegno alla partecipazione italiana alle KIC (Knowledge and Innovation Community).

**FINALITÀ**

Allineamento dei programmi nazionali che riguardano ricerca e innovazione alle politiche europee

**TEMPI**

Entro il 2015.

---

**AZIONE****RAFFORZARE LE INFRASTRUTTURE DI RICERCA: UN SOSTEGNO SELETTIVO****DESCRIZIONE**

Razionalizzazione del sistema di Infrastrutture di Ricerca (IR) esistenti e supporto, anche con il coinvolgimento delle Regioni e attraverso la pianificazione pluriennale del Programma Nazionale Infrastrutture di Ricerca (PNIR), a quelle selezionate affinché possano qualificarsi e qualificare sempre più i ricercatori e il capitale umano che vi accede.

**FINALITÀ**

Attraverso questa azione, di pari passo con la nuova *roadmap* dell'ESFRI, si attendono impatti sulla società, con il coinvolgimento del settore privato nell'utilizzo e nel finanziamento delle IR; sul sistema della ricerca e sui ricercatori che avranno a disposizione strumentazione di livello competitivo; sul sistema produttivo non solo in termini di ricadute occupazionali ma anche in termini di circolazione e trasferimento dei risultati della ricerca e la creazione di nuova imprenditoria

**TEMPI**

A partire dal 2015.

**AZIONE****STRUTTURAZIONE DI UNA STABILE COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO CON IMPRESE E SOCIETÀ CIVILE****DESCRIZIONE**

Si intensifica l'investimento sulla promozione della cooperazione tra il sistema della ricerca e quello produttivo.

Si individuano come strumento principale per raggiungere questi obiettivi i Cluster Tecnologici Nazionali, infrastrutture di *soft-governance* che generano *roadmap* tecnologiche condivise, producono e aggregano nel modo più efficace le partnership pubblico-private. L'esperienza dei cluster, attualmente applicata su 8 aree di specializzazione nazionale, sarà quindi estesa alle rimanenti 4 aree, a copertura delle 12 aree di specializzazione nazionale della ricerca applicata indicate nel Programma Nazionale per la Ricerca.

Sarà inoltre rafforzato il coinvolgimento della società civile su progetti di innovazione sociale, *smart communities* e filantropia per la ricerca e verranno avviate sperimentazioni di politiche della domanda (*precommercial procurement, challenge prize, lead market intuitives*).

**FINALITÀ**

Favorire l'applicazione industriale dei risultati scientifici, stimolare la creazione di reti lunghe per la ricerca e l'innovazione delle filiere tecnologiche nazionali, aprire nuovi campi di ricerca e di innovazione per dare origine a nuovi mercati.

**TEMPI**

A partire dal 2015.

L'impatto del Programma Nazionale per la Ricerca dipenderà non tanto dagli investimenti in tecnologie, ma soprattutto dal capitale umano che il Paese riuscirà a formare, potenziare, e attrarre. È indispensabile combinare azioni che guardano sia alla domanda che all'offerta di capitale umano per la ricerca, intervenendo quindi sulla qualità della formazione alla ricerca, sul percorso di carriera e sui canali attraverso i quali i ricercatori possono trasferire alla società la loro conoscenza e i risultati del loro lavoro.

Ognuna di queste azioni dovrà inoltre tendere ad allinearsi all'obiettivo di *Horizon 2020* per il completamento *dell'European Research Area (ERA)*, la

creazione di uno spazio aperto per le conoscenze e le tecnologie nel quale i ricercatori, le istituzioni scientifiche e gli operatori economici possano liberamente circolare, competere e cooperare.

**AZIONE****VALORIZZAZIONE E ATTRAZIONE DEI MIGLIORI RICERCATORI****DESCRIZIONE**

Potenziamento e semplificazione degli strumenti per le cosiddette "chiamate dirette" (incluse le cosiddette Borse Levi-Montalcini) per ricercatori e professori all'estero, favorendone un rientro nei ruoli delle Università e degli EPR, eventualmente anche per periodi temporanei ma sempre integrati nell'offerta formativa delle Università. Per alcuni specifici profili di vincitori di bandi competitivi di ricerca europei, si considereranno e amplieranno gli strumenti già esistenti che mirano a una loro promozione nei ruoli della docenza. A questi strumenti si aggiungono azioni che prevedono la possibilità di assunzione in posti di ricercatore in *tenure track*.

Semplificazione dell'impiego delle risorse assunzionali sia presso le Università sia presso gli Enti di ricerca.

Avvio di una procedura selettiva di carattere nazionale per assegnare ogni anno almeno un centinaio di posizioni triennali a tempo determinato per creare un circolo virtuoso di talenti, progetti e investimenti.

Finanziamenti dedicati a docenti e ricercatori con documentata e solida esperienza nella conduzione di programmi di ricerca finanziati a livello nazionale, europeo, internazionale, e per consolidare gruppi di ricerca che abbiano dimostrato particolare creatività nella scelta dei temi di ricerca e/o negli approcci metodologici, oltre ad un costante riferimento ai principi della ricerca responsabile. L'interdisciplinarità e l'apertura internazionale dei gruppi sono valutate positivamente.

Infine, per i vincitori e potenziali vincitori di *grant* concessi dal Consiglio Europeo della Ricerca (European Research Council – ERC), si attueranno interventi di supporto nella presentazione della domanda e "matching fund".

**FINALITÀ**

Offrire opportunità di ricerca per i migliori talenti italiani e stranieri.

**TEMPI**

A partire dal 2015.

---

**AZIONE****DOTTORANDI E RICERCATORI PROTAGONISTI DEL TRASFERIMENTO DI CONOSCENZA****DESCRIZIONE**

Investimento sugli attuali percorsi di dottorato rafforzandoli ulteriormente su almeno tre aspetti: internazionalizzazione, interdisciplinarità, intersettorialità. Si supporterà quindi lo sviluppo di Dottorati Innovativi, in linea con i *Principles for Innovative Doctoral Training* formulati a livello europeo, intesi come dottorati caratterizzati da un forte impegno per sviluppare profili internazionali, interdisciplinari, e spendibili su diversi settori, pubblici o privati. Saranno sostenuti, in particolare, i progetti proposti da corsi e scuole di dottorato che rinsaldino il rapporto fra le università, il sistema produttivo territoriale e la società nel suo complesso, migliorando la percezione circa l'utilità sociale dell'alta formazione e della ricerca.

Inoltre, si interviene direttamente su due ambiti legati al trasferimento di conoscenza. Il primo guarda agli spin-off e alle startup innovative e riconosce in questi due soggetti il veicolo adatto a rafforzare dottori di ricerca e ricercatori nella loro attività di trasferimento di conoscenza. Il secondo ambito prevede azioni per stimolare le opportunità di impiego dei dottori di ricerca nel settore privato affiancandoli nella ricerca di opportunità professionali e creando canali di *placement* dedicati. Entrambe le linee di azione potranno beneficiare delle capacità e competenze disponibili nei Cluster Tecnologici Nazionali.

**FINALITÀ**

Sensibilizzare i dottorandi sul tema della valorizzazione della ricerca e dell'imprenditorialità, favorendo il trasferimento della conoscenza sviluppata nei percorsi di dottorato e sostenendoli nell'avvio di attività imprenditoriali innovative.

**TEMPI**

A partire dal 2015.

## I.17 CULTURA E TURISMO

Il Governo darà continuità all'azione di rafforzamento e integrazione delle politiche in materia di cultura e turismo consapevole che entrambi i settori rappresentano un fattore essenziale nell'economia italiana, in grado di generare crescita inclusiva e occupazione.

Nell'ambito del dibattito europeo per la revisione della Strategia Europa 2020, nel corso del semestre di presidenza italiana, è stata data maggiore evidenza al ruolo della cultura come strumento di sviluppo e coesione sociale ed è stato riconosciuto il suo carattere trasversale rispetto a molte aree di *policy* con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione e della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, dell'occupazione e coesione sociale, dello sviluppo territoriale e urbano. La cultura può svolgere un ruolo di primo piano anche nelle relazioni internazionali, e il nostro Paese può farne un efficace strumento di conoscenza e confronto, in particolare nell'area mediterranea.

L'impegno del Governo sarà di declinare in modo concreto e operativo questi assunti strategici, partendo proprio dal valorizzare l'interdipendenza tra turismo e cultura attraverso politiche e strategie sinergiche orientate verso uno sviluppo sostenibile in termini sociali, economici e ambientali.

La valorizzazione del ruolo trasversale della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali modifica i tradizionali schemi di *governance* delle politiche di settore richiedendo, di contro, la definizione e l'applicazione di nuovi modelli di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, all'interno di una nuova prospettiva del patrimonio - materiale, immateriale e digitale - inteso come bene comune, riconoscendo il ruolo di tutti gli attori pubblici e privati e ponendo al centro i territori e le loro identità.

Un primo fondamentale ambito di riforma riguarda l'assetto organizzativo dell'amministrazione MiBACT sviluppata nel solco degli adempimenti della *spending review*, e divenuta occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo in Italia.

La riforma è concepita in base ad alcune linee programmatiche che rivestono un carattere di priorità per l'azione di Governo.

Uno degli assi portanti è costituito dall'adozione di una nuova politica dedicata al settore dei musei italiani, secondo una logica di radicale innovazione che mira a rafforzare i profili qualitativi e competitivi di tale sistema, per un efficace consolidamento di questo comparto, tenuto conto della domanda nazionale ed internazionale. Una combinata azione multilivello è esplicata a livello centrale, attraverso un rafforzato coordinamento delle politiche per la fruizione ed il riconoscimento dello status di autonomia amministrativa a una selezione di musei aventi rilevante interesse nazionale; a livello territoriale viene promossa la creazione di un sistema museale che, tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati, darà luogo a poli museali regionali comprensivi anche di strutture di competenza regionale e degli enti locali.

Concorrono al processo di riforma le parallele azioni di semplificazione dell'amministrazione periferica da un lato, con la razionalizzazione della filiera delle linee di comando tra livelli centrali e periferici dell'amministrazione, e, dall'altro, l'ammodernamento della struttura centrale, a vantaggio di ambiti di *policy* settoriali di grande importanza per il Paese, e, più in generale, nell'ottica dell'efficienza amministrativa. In tale prospettiva trova adeguata focalizzazione il rilancio di politiche d'innovazione e di valorizzazione del personale dell'amministrazione.

L'azione di riforma in questi ambiti si avvantaggia altresì della messa a regime di dispositivi normativi e procedurali adottati nel corso del 2014, in coerenza con il ruolo riconosciuto alla cultura e al turismo nel quadro degli obiettivi di crescita e di sviluppo del Paese.

**AZIONE****INCENTIVARE IL COINVOLGIMENTO E L'ATTRAZIONE DEL SETTORE E DEI CAPITALI PRIVATI IN CULTURA E TURISMO****DESCRIZIONE**

La Legge di Stabilità 2015 ha posto un ulteriore tassello nel percorso di coinvolgimento del settore privato nella cultura, che aveva avuto concreto impulso nelle disposizioni nel c.d. Art Bonus, estendendo il credito di imposta, anche alle donazioni private a favore delle produzioni delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. Sta entrando in piena attuazione, pertanto, un articolato sistema di disposizioni in materia di fiscalità per il rilancio della cultura e della competitività del settore turistico attraverso l'applicazione di un credito di imposta: a) per le donazioni effettuate da privati, imprese, enti non commerciali a favore di interventi su beni, istituti e luoghi della cultura; b) per la digitalizzazione delle strutture ricettive e attività di incoming e per la ristrutturazione e riqualificazione delle imprese alberghiere; c) per le produzioni cinematografiche ed audiovisive e per il restauro e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche storiche; d) per le produzioni delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione.

Dal 2015 inoltre, anche le imprese turistiche create da persone di età inferiore ai 40 anni potranno godere delle agevolazioni fiscali previste per le start up.

Ulteriori interventi avranno ad oggetto la classificazione nazionale delle strutture alberghiere per adeguarle al livello europeo e internazionale, premiando sia l'accessibilità sia l'efficienza energetica delle strutture e il Piano straordinario della mobilità turistica. Tale piano favorirà la fruibilità del patrimonio culturale con particolare attenzione alle destinazioni

minori, al Sud Italia, e alle aree interne, a partire da un elenco di destinazioni di particolare interesse culturale, da valorizzare sotto il profilo della fruizione turistica attraverso la verifica di accessibilità a valere sul trasporto pubblico locale, nazionale e internazionale. Inoltre, nel quadro delle politiche per il turismo, la dimensione della sostenibilità, nelle sue diverse declinazioni, assumerà un rilievo centrale.

**FINALITÀ**

Consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

**TEMPI**

2015

**AZIONE****RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE MULTILIVELLO E LA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE****DESCRIZIONE**

Nuovi modelli di collaborazione tra Stato, Regioni e Enti locali sono posti a fondamento delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e di rilancio del turismo e vengono messi in campo strumenti operativi e iniziative per integrare e rafforzare le politiche nazionali e locali. A fine 2014 è stato insediato il tavolo permanente tra Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e l'Anci, in attuazione del Protocollo d'intesa precedentemente siglato, attraverso cui rafforzare e rendere sinergico il rapporto tra Stato e Comuni, individuando soluzioni innovative in materia di gestione dell'offerta culturale delle città, intervenendo in modo coordinato su una molteplicità di aspetti quali gli orari di apertura al pubblico dei musei, la bigliettazione integrata, la realizzazione di campagne di comunicazione e la formazione. In tale contesto si inserisce la selezione della Capitale italiana della cultura 2016 e 2017, nata in analogia alla selezione della Capitale europea della cultura 2019 per valorizzare le energie e la progettualità delle comunità locali che riconoscono la cultura quale elemento determinante per lo sviluppo sociale, economico e civile del territorio. A seguito di un virtuoso processo competitivo che porterà le città che vogliono avanzare la candidatura verso la definizione di un approfondito programma di iniziative, sarà riconosciuto un finanziamento fino a un milione di euro per la realizzazione delle attività previste dalle proposte risultate vincitrici. Partendo dall'esperienza di Matera, cui è andato il titolo di capitale europea della cultura 2019, l'obiettivo è costruire e diffondere modelli di sviluppo sostenibili che possano rappresentare occasione di rilancio dei territori, in particolare del Mezzogiorno

**FINALITÀ**

Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

**TEMPI**

2015

<b>AZIONE</b>	<b>PROMOZIONE DELLA CULTURA COME VEICOLO DI DIALOGO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Nell'ambito delle azioni connesse all'attuazione delle strategie di sviluppo rivolte all'area euro-mediterranea, il Governo italiano promuoverà l'organizzazione di una Conferenza internazionale dedicata ad avviare una riflessione tra i Paesi coinvolti sulle tematiche della cultura quale strumento di dialogo e di confronto nelle relazioni internazionali di scala bilaterale e multilaterale.
<b>FINALITÀ</b>	Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.
<b>TEMPI</b>	2015

## **I.18 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME**

L'effettiva attuazione delle riforme costituisce un obiettivo programmatico al pari del varo di nuovi provvedimenti legislativi. Avendo ben chiara questa prospettiva, subito dopo il suo insediamento, il Governo, parallelamente all'azione riformatrice, ha delineato e messo in campo una strategia mirata con il duplice obiettivo di imprimere una forte accelerazione all'adozione dei decreti attuativi derivanti da norme di legge e di incrementare e migliorare i flussi informativi sull'attuazione del programma di Governo nei confronti della collettività.

In via preliminare, la struttura deputata a operare nell'area dell'impulso e del supporto all'attuazione del programma di Governo, l'Ufficio per il programma di Governo, è stata oggetto di una incisiva riorganizzazione volta a focalizzarne l'azione sulle attività più strategiche per migliorare e accelerare il processo di monitoraggio e di attuazione delle riforme.

Il monitoraggio del processo attuativo dei provvedimenti legislativi è stato, quindi, significativamente rafforzato sia dal punto di vista della frequenza ed ampiezza delle rilevazioni, che dal punto di vista della spinta e dell'impulso nei confronti dei ministeri per dare concretezza alle riforme.

Nell'arco di 13 mesi si sono ottenuti risultati significativi: il tasso di attuazione delle riforme del Governo in carica, al 24 marzo 2015 è al 58,5 per cento. Inoltre, lo stock dei decreti attuativi, ereditati dai precedenti governi di Letta e Monti, che ammontava a 889 provvedimenti, è sceso a 326 da febbraio 2014 a marzo 2015, con un tasso di attuazione del 69% (cfr Fig.I.1). Considerando anche l'adozione dei decreti riferiti al Governo in carica, i ministeri hanno definito, in media, due decreti al giorno.

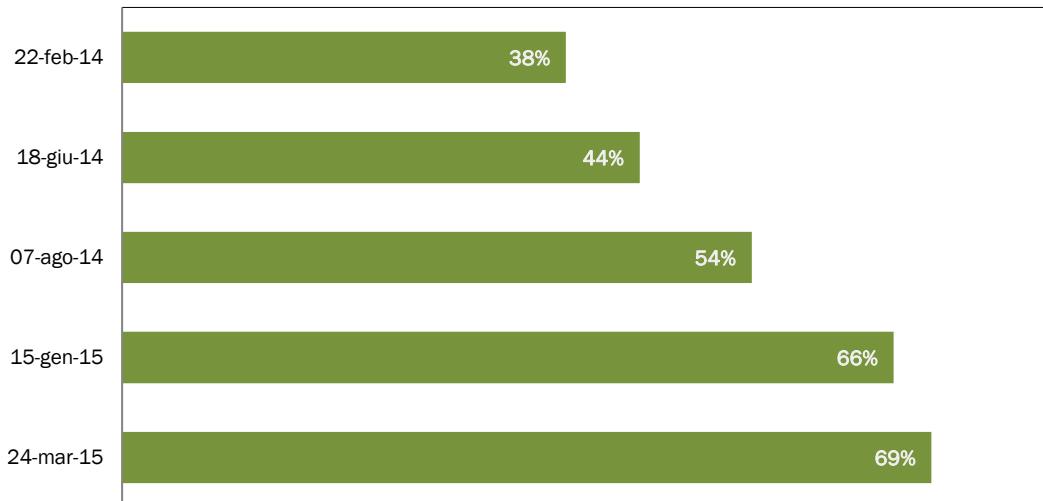
Molte iniziative sono state messe in campo anche per sciogliere criticità e problematiche interministeriali sull'adozione di decreti complessi: si fa riferimento, in particolare, alle Conferenze dei Capi di Gabinetto presiedute dal Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento e all'attivazione di numerosi tavoli tecnici inter istituzionali su specifici

provvedimenti. È stata anche costituita una vera e propria “rete operativa” tra gli uffici di Gabinetto, gli uffici Legislativi e l’Ufficio per il programma di Governo che permette di aggiornare i dati di monitoraggio costantemente e consente al Ministro delegato di presentarli e discuterli in apertura di ogni Consiglio dei Ministri. Inoltre, un dettagliato rapporto viene pubblicato sul sito istituzionale con cadenza mensile.

Un’iniziativa particolarmente significativa è rappresentata dalla realizzazione, in corso, di un sistema informativo *web based* che consentirà, già dall’anno in corso, alle Amministrazioni centrali dello Stato, di intervenire contestualmente nell’ambito del medesimo processo di monitoraggio complessivo di attuazione delle riforme. A partire dal mese di giugno, infatti, l’Ufficio per il programma di Governo potrà acquisire informazioni in tempo reale e già organizzate in forma di reportistica ed ogni Ministero si potrà avvalere di un cruscotto gestionale per governare e accelerare il processo attuativo dei provvedimenti di propria competenza.

AZIONE	PROGETTO MONITOR
DESCRIZIONE	Messa in rete degli Uffici di Gabinetto e degli Uffici Legislativi dei Ministeri e la Presidenza del Consiglio attraverso l’utilizzo di un applicativo <i>web based</i> .
FINALITÀ	Accelerare i processi di attuazione dei provvedimenti legislativi, affinare e velocizzare la fase del monitoraggio.
TEMPI	A regime entro giugno 2015.

**FIGURA I.1: GOVERNI MONTI E LETTA: TASSI DI ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI (22 febbraio 2014 – 24 marzo 2015)**



## I.19 IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE

Nel 2015 proseguirà l'azione di riforma della partecipazione dell'Italia ai processi decisionali dell'Unione Europea, con l'obiettivo di assicurare un'ancora maggiore efficacia e tempestività delle interazioni con le istituzioni europee.

Il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dei Ministri dell'UE ha evidenziato l'esigenza di rafforzare la *governance* nazionale delle politiche dell'Unione attraverso il coordinamento e la consultazione degli *stakeholders* nonché attraverso una efficace funzione d'indirizzo e d'impulso politico su materie trasversali e strategiche per la crescita e la competitività del Paese.

Strumento fondamentale, per assicurare questo coordinamento si è rivelato il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE<sup>9</sup>) che ha svolto per tutto il 2014 il ruolo di efficace luogo di raccordo e impulso dei processi decisionali nazionali sulle politiche europee.

Il 2015 porterà al consolidamento e all'ulteriore valorizzazione del ruolo del Comitato. Molte le sfide che lo attendono, su dossier di grandissima rilevanza: dal rilancio degli investimenti produttivi e delle politiche europee per la crescita ai diritti fondamentali, passando per il rafforzamento del mercato interno, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'Unione per l'Energia e il nuovo quadro clima-energia per il 2030, le politiche regionali dell'Unione, la sfida del digitale, la coesione sociale, le politiche di asilo e immigrazione e il tema della sicurezza.

Il coordinamento della posizione nazionale nella fase di definizione delle politiche e della legislazione UE (c.d. fase ascendente) è determinante anche per la loro efficace e tempestiva trasposizione a livello nazionale (c.d. fase discendente). Ciò ha un impatto positivo sulla competitività nazionale ed europea, garantendo uniformità dell'applicazione delle regole, certezza del diritto, eliminazione degli ostacoli al mercato interno.

In tal senso, il Comitato continuerà nello sforzo di ridurre il precontenzioso e contenzioso europeo che già nel corso del 2014 ha consentito di ridurre il numero di infrazioni contestate all'Italia del 25%, migliorando i meccanismi per un tempestivo e corretto adeguamento alle norme europee.

## I.20 L'ATTENZIONE ALLA POLICY: LE GRIGLIE DELLE RIFORME STRUTTURALI DEL PAESE

Il Governo presta al programma di riforme un'attenzione continua. Il progetto nasce conseguentemente dall'esigenza di mostrare in modo organico l'insieme di interventi di riforma che il Paese sta realizzando e che sono contenuti annualmente nelle griglie delle misure indicate al PNR.

Al momento attuale le informazioni relative al PNR 2015 vengono pubblicate in modalità semplificata e di facile consultazione per la pubblica opinione e agli

---

<sup>9</sup> Istituito dalla Legge 234 del 2012.

interlocutori specializzati. La versione *on line*, ancora statica, è raggiungibile all'indirizzo [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

L'organizzazione del sito facilita la consultazione dei dati e delle informazioni contenuti nelle griglie e li rende liberamente accessibili.

La pagina iniziale propone un quadro sinottico relativo a tutte le maggiori aree di intervento (al momento: Spesa pubblica e Tassazione, Federalismo, Energia e Ambiente, Infrastrutture e Sviluppo, Innovazione e Capitale Umano, Lavoro e Pensioni, Mercato dei Prodotti e Concorrenza, Efficienza Amministrativa, Sistema Finanziario e Sostegno alle Imprese).

#### FIGURA I.2: IL SITO DELLE RIFORME

» **Le Riforme del Paese**

Il sito intende dare evidenza delle principali azioni di riforma adottate dal Governo Italiano dal 2012 e organizzate per area di intervento: *Spesa pubblica e Tassazione, Federalismo, Energia e Ambiente, Infrastrutture e Sviluppo, Innovazione e Capitale umano, Lavoro e Pensioni, Prodotti e Concorrenza, Efficienza amministrativa, Sistema finanziario e Sostegno alle imprese*.

Le informazioni riportate nel sito possono essere navigabili all'interno di ogni singolo ambito di intervento, una volta selezionato quello di interesse. Le principali informazioni riportate riguardano le norme di riferimento, le norme di attuazione e il relativo iter procedurale, gli impatti sul bilancio pubblico e il monitoraggio europeo. Per maggiori dettagli sulla organizzazione delle misure, si veda *Guida alla lettura delle griglie*.



---

## **II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME**

### **II.1 SCENARIO MACROECONOMICO**

Come previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, nella seconda metà del 2014 sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si è arrestata la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive (Tavola II.1).

I dati disponibili sui primi mesi del 2015, confermano il superamento del punto di minimo del ciclo economico e l'avvio di una fase ciclica moderatamente espansiva, che sta beneficiando di diversi fattori quali il deprezzamento dell'euro e l'ampia flessione del prezzo del petrolio. I livelli degli indicatori di fiducia si sono portati nel corso degli ultimi mesi su livelli storicamente elevati.

Inoltre, nel medio termine il complesso delle misure espansive implementate dalla BCE dovrebbe favorire una ripartenza del credito al settore privato e, conseguentemente, la crescita di consumi e investimenti, e una graduale risalita dell'inflazione al consumo verso l'obiettivo di medio termine.

In via prudenziale si rivede il tasso di crescita del 2015 di un solo decimo verso l'alto, portando il valore previsto a 0,7. Il più rapido miglioramento del ciclo nel corso dell'anno avrà riflessi positivi soprattutto sulla variazione del PIL del 2016. Le nuove previsioni tendenziali indicano per tale anno la previsione di crescita si porta all'1,3 per cento.

Le previsioni programmatiche scontano l'impianto complessivo delle politiche di bilancio che il governo enuncia all'interno del DEF. In particolare il quadro macroeconomico assume la completa disattivazione degli aumenti di imposte indirette previsti per il 2016, pari ad un punto percentuale di PIL, e misure di contenimento della spesa e altre coperture per un importo pari a 0,6 decimi di PIL. Per il 2017 sono previste ulteriori moderate misure espansive. Il tasso di crescita dell'economia si gioverà dell'impatto delle riforme strutturali che sono state considerate in maniera estremamente prudenziale.

**TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
<b>MACRO ITALIA (VOLUML)</b>						
PIL	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Importazioni	1,8	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,8	1,0	1,0	1,0
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Spesa della PA	-0,9	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	4,1	4,1	3,5	3,2
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,4	1,9	2,0	1,6
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,1	3,1	3,2
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	1,1	1,3	1,3	1,2
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	0,8	1,7	1,8	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,7	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5	-	-
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6	-	-
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,8	1,2	1,0
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,3	56,7	57,1	57,4
<i>p.m. PIL nominale</i>						
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>	<i>1.616.048</i>	<i>1.638.983</i>	<i>1.681.479</i>	<i>1.736.958</i>	<i>1.793.354</i>	<i>1.848.649</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015. PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

## FOCUS

**All'ombra del PIL: misure per la valutazione del benessere equo e sostenibile**

Per cogliere il grado di benessere di una popolazione occorre integrare le misure del reddito con altre misure più adatte a valutare aspetti non solo economici, ma anche sociali e ambientali<sup>1</sup>. Il progetto del Benessere Equo e Sostenibile (BES) è finalizzato a sviluppare un approccio multidimensionale al benessere. L'esperienza italiana s'inquadra in un ampio dibattito internazionale che anima la definizione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nonché la revisione della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Attraverso il BES, sono stati identificati dodici domini<sup>2</sup> che maggiormente contribuiscono a caratterizzare il progresso della società italiana. I domini sono rappresentati da 134 indicatori. La Tavola sottostante presenta una selezione d'indicators aggiornati.

**La salute:** attraverso l'indicatore della speranza di vita alla nascita si rileva che le donne continuano a vivere più degli uomini anche se il divario di genere sta diminuendo mentre la qualità della vita è tra le più elevate in Europa.

**L'istruzione:** la percentuale di persone con almeno un diploma superiore va costantemente crescendo, mentre la percentuale di persone con competenze informatiche resta stabile. Diminuiscono le persone che escono dal sistema d'istruzione e formazione.

**Il lavoro:** il numero di chi sarebbe disposto a lavorare ma non cerca attivamente lavoro o è scoraggiato è molto vasto, anche nel confronto con gli altri Paesi europei, ed è cresciuto di circa cinque punti percentuali nel periodo considerato. Anche la quota di occupati sovra istruiti è cresciuta. La quota di occupati precari da almeno 5 anni è stabile, rimanendo comunque a livelli intorno ad un quinto rispetto agli occupati totali.

**Il benessere materiale:** si basa sul valore dei servizi forniti dalle istituzioni pubbliche che, in Italia, hanno aiutato i beneficiari a contrastare la caduta del reddito individuale. Il reddito medio disponibile aggiustato a valori correnti è lievemente diminuito nel 2013 rispetto al 2010. La distribuzione del reddito disponibile è migliorata rispetto ai picchi della crisi.

L'intensità delle **relazioni** e la **rete sociale**: guardando alla dinamica della fiducia interpersonale negli ultimi anni, si nota una diminuzione fino al 2012 con una inversione di tendenza nell'ultimo periodo. Diminuisce la fiducia nei confronti delle istituzioni nazionali e locali mentre cresce decisamente nei cinque anni considerati (quasi 16 punti percentuali) la presenza delle donne nei luoghi decisionali economici e politici.

La **sicurezza** personale: il tasso di borseggi denunciati dai cittadini e dei furti in abitazione risultano in aumento nel periodo considerato mentre rimane costante il tasso di omicidi.

La **dotazione d'infrastrutture** e i **servizi**: in Italia le famiglie che dichiarano di avere molta difficoltà ad accedere ai servizi essenziali sono ancora numerose, con grandi differenze a livello territoriale. Tra i servizi di pubblica utilità, il numero d'interruzioni senza preavviso dell'energia elettrica è rimasto, in media, stabile negli ultimi anni. E' diminuita l'irregolarità nella distribuzione dell'acqua. Il sovraffollamento degli istituti di pena resta un problema, tuttavia la tendenza dell'indicatore è in diminuzione nell'ultimo periodo.

La **ricerca**: oltre la metà delle imprese hanno introdotto innovazioni di prodotto e di processo, organizzative e di *marketing* nel periodo considerato. Cresce l'intensità d'uso d'internet tra le famiglie e gli individui.

**L'ambiente:** in Italia l'estensione delle aree d'interesse naturalistico e di conservazione della biodiversità era arrivata a coprire complessivamente il 21% del territorio nazionale nel 2011, nei tre anni successivi si è avuta una inversione di tendenza (19%). Il livello d'inquinamento dell'aria urbana è migliorato. Le energie elettriche da fonti rinnovabili sono decisamente in aumento, mostrando un incremento di oltre 10 punti percentuali nei quattro anni considerati.

<sup>1</sup> Due rapporti annuali BES a cura dell'Istat sono stati pubblicati rispettivamente a marzo del 2013 e a giugno 2014. Il terzo verrà pubblicato a settembre 2015. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito dell'iniziativa: <http://www.misuredelbenessere.it/>

<sup>2</sup> Essi sono: *i*) salute; *ii*) istruzione e formazione; *iii*) lavoro e conciliazione dei tempi di vita; *iv*) benessere economico; *v*) relazioni sociali; *vi*) politica e istituzioni; *vii*) sicurezza; *viii*) benessere soggettivo; *ix*) paesaggio e patrimonio culturale; *x*) ambiente; *xi*) ricerca e innovazione; *xii*) qualità dei servizi.

La tutela del **paesaggio**: il tasso di abusivismo edilizio è aumentato nel periodo considerato.

Infine, il **benessere soggettivo** è un concetto trasversale a tutte le dimensioni e costituisce un complemento necessario alle misure 'oggettive'. Negli ultimi anni, anche a causa della crisi, è diminuito il grado di soddisfazione della vita anche se rimane stabile il giudizio sulle prospettive future.

<b>SELEZIONE INDICATORI BES 2014</b>		2010	2011	2012	2013	2014
Dimensione	Indicatore					
<b>Salute</b>	Speranza di vita alla nascita, Donne	84,3	84,5	84,4	84,6	84,9(a)
	Speranza di vita alla nascita, Uomini	79,1	79,4	79,6	79,8	80,2(a)
	Speranza di vita in buona salute, Donne	56,4	57,0	57,3	57,3	-
	Speranza di vita in buona salute, Uomini	59,2	59,4	59,8	59,2	-
<b>Istruzione e formazione</b>	Uscita precoce dal sistema d'istruzione e formazione	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0
	Persone con alte competenze informatiche (%)	-	22,2	21,7	22,6	-
	Persone con almeno il diploma superiore (%)	54,8	55,7	56,9	57,8	58,9
<b>Lavoro e conciliazione di vita</b>	Tasso di mancata partecipazione al lavoro	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9
	Incidenza di occupati sovrastrutti	20,9	21,0	21,5	21,9	23,1
	Rapporto tra tasso di occupazione delle donne con e senza figli	71,7	72,4	75,1	75,4	77,5
	Percentuale di occupati in lavori a termine da almeno 5 anni	19,7	19,3	19,2	20,2	19,7
<b>Benessere economico</b>	Reddito medio disponibile aggiustato reale pro-capite	20.936	21.156	20.727	20.677	-
	Indice di diseguaglianza del reddito disponibile	5,2	5,6	5,5	5,7	-
	Indice di rischio di povertà relativa	18,2	19,6	19,4	19,1	-
<b>Relazioni sociali</b>	Partecipazione sociale	26,9	25,4	23,5	22,5	23,1
	Fiducia generalizzata	21,7	21,1	20,0	20,9	23,2
	Molto soddisfatti per le relazioni familiari	35,7	34,7	36,8	33,4	33,8
<b>Politica e Istituzioni</b>	Partecipazione civica e politica	-	67,2	67,0	68,6	66,9
	Fiducia nelle istituzioni locali	-	-	4,0	3,8	-
	Fiducia nel Parlamento italiano	-	3,4	3,6	3,3	-
	Donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa	6,8	7,4	10,6	17,8	22,7
<b>Sicurezza</b>	Tasso di borseggi	5,1	6,0	6,7	-	-
	Tasso di omicidi	0,9	0,9	0,9	0,83	-
	Tasso di furti in abitazione	12,0	14,9	16,7	-	-
<b>Benessere soggettivo</b>	Soddisfazione per la propria vita	43,4	45,8	35,2	35,0	35,4
	Giudizio sulle prospettive future	-	-	24,6	24,0	-
<b>Paesaggio e patrimonio culturale</b>	Spesa comunale per il patrimonio culturale	10,5	-	-	-	-
	Tasso di abusivismo edilizio	12,2	13,9	14,2	14,7	-
<b>Ambiente</b>	Qualità dell'aria urbana	51,0	59,0	52,0	44,0	-
	Aree di particolare interesse naturalistico	20,6	21,0	19,2(b)	19,3(b)	19,3(b)
	Flussi di materia	697,3	676,3	573,8	542,5	-
	Energia da fonti rinnovabili	22,2	23,8	26,9	33,7	-
<b>Ricerca e Innovazione</b>	Tasso di innovazione del sistema produttivo	50,3	-	50,8	-	-
	Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza	3,3	3,3	3,3	3,4	-
	Intensità d'uso di internet	48,7	51,7	53,8	56,0	-
<b>Qualità dei servizi</b>	Irregolarità del servizio elettrico	2,3	2,0	-	-	-
	Indice di sovraffollamento degli istituti di pena	151,0	146,4	139,7	131,1	108,0
	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	10,8	9,3	8,9	9,9	8,6

Fonte: Istat, Rapporto BES 2014. (a) Dato provvisorio. (b) Nel calcolo dell'indicatore sono state escluse le aree a mare e la sola superficie terrestre è stata rapportata alla superficie nazionale.

## II.2 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

In questo capitolo si presentano le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali facendo riferimento allo scenario che considera solo le riforme più recenti, quelle suscettibili di essere considerate ai fini dell'applicazione della clausola di flessibilità recentemente introdotta dalla Commissione Europea (scenario clausola flessibilità, SCF). In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le nuove riforme del Governo, già varate o ancora in corso di approvazione, che dovrebbero produrre i loro principali effetti a partire dal 2016.<sup>3</sup> Le valutazioni di impatto sono state elaborate con i modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III e IGEM). Inoltre, i risultati delle simulazioni effettuate per questo scenario di riforme, incorporano alcune revisioni metodologiche riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli.<sup>4</sup> Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia. Inoltre, rispetto ai documenti programmatici precedenti sono state considerate due ulteriori aree di riforma: la riduzione del cuneo fiscale e la riforma dell'istruzione.

**TAVOLA II.2: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO  
(scostamenti percentuali del pil rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift (totale)	0,2	0,2	0,2
<i>di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP - IRPEF)</i>	0,4	0,4	0,4
<i>Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA</i>	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,2	0,3
<b>TOTALE</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>7,2</b>

Nella Tavola II.2 si presenta l'impatto sul prodotto dei principali provvedimenti di riforma disaggregato per le diverse aree di intervento.<sup>5</sup> L'impatto degli interventi di riforma nello scenario qui presentato consiste in un

<sup>3</sup> A titolo di comparazione può essere utile fare riferimento a uno scenario di riforme più ampio, che comprende anche le principali riforme introdotte nel Paese dal 2012. Poiché questo scenario corrisponde a quello complessivo presentato nei precedenti documenti programmatici, per un esame del suo impatto macroeconomico si rimanda al Documento Programmatico di Bilancio 2015 (Appendice metodologica, pagg. 33-38) e alla nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015, pag. 11-20.

<sup>4</sup> Le simulazioni con i modelli sono state riviste anche alla luce dei suggerimenti tecnici indicati nel Report predisposto dalla Commissione Europea per le conclusioni dell'Articolo 126(3) del Trattato. Si veda: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2015-02-27\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf).

<sup>5</sup> Per quanto attiene alle aree di riforma relative alla riduzione del cuneo fiscale e all'istruzione si fa notare che i valori delle stime di impatto differiscono da quelli presentati nello scenario programmatico della nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015 (pag. 12). Tale discrepanza si riconduce a ipotesi diverse sulle modalità di copertura finanziaria degli oneri di finanza pubblica delle due riforme.

incremento del PIL rispetto allo scenario di base pari, nel 2020, all'1,8 per cento, mentre nel 2025 l'impatto risulta del 3 per cento. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari al 7,2 per cento.

Nella Tavola II.3 si riporta l'effetto complessivo ascrivibile alle riforme rilevanti per la clausola di flessibilità facendo riferimento alle principali variabili macroeconomiche. In particolare emerge il carattere espansivo delle riforme, soprattutto nel medio e lungo periodo, e l'impatto sia sulla spesa per consumi sia su quella per investimenti è sostanzialmente in linea con quello registrato per il prodotto. Attraverso i modelli è stato inoltre calcolato l'impatto delle riforme sulla finanza pubblica caratterizzato in generale da un miglioramento degli indicatori salvo l'effetto di breve periodo stimato nell'anno 2016 ove si configura un peggioramento del rapporto indebitamento/PIL e un leggero miglioramento del rapporto debito/PIL. Per maggiori dettagli si veda il Focus relativo nel Programma di Stabilità.

**TAVOLA II.3: EFFETTI MACROECONOMICI TOTALI DELLE RIFORME (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	1,8	3,0	7,2
Consumi	2,3	3,7	5,4
Investimenti	2,1	3,3	8,2
Occupazione	1,6	2,2	3,7

I provvedimenti di riforma considerati nello scenario rilevante per la clausola di flessibilità sono elencati in dettaglio nella Tavola II.4, opportunamente suddivisi per specifica area di intervento.

**TAVOLA II.4: RIFORME STRUTTURALI RILEVANTI PER L'APPLICAZIONE DELLA CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ**

Area di intervento	Provvedimento	Articolo	Descrizione misura
Pubblica Amministrazione e Semplificazione	D.L.90/2014 cvt. da L. 114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	Artt. 1 - 15 Artt. 16-23 Artt. 24 - 26 Artt.43, 44, 47, 49	Misure in materia di lavoro pubblico (mobilità del personale PA) Misure per la riorganizzazione della PA Misure di accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della PA Misure di semplificazione in materia di giustizia
	Disegni di legge Delega al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (DDL 1577/2014)	Art. 1 Art. 13	Delega in materia di accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese Deleghe per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
	Agenda per le semplificazioni 2015-2017 (adottata dal Governo a dicembre 2014)		Strumenti di cittadinanza digitale (diffusione del sistema pubblico di identità digitale; completamento dell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR); diffusione dei pagamenti elettronici; modelli unici semplificati ed istruzioni standardizzate per l'edilizia; semplificazione delle procedure preliminari all'avvio delle attività d'impresa; semplificazione e coordinamento dei controlli sulle imprese).
	Strategia italiana per la banda ultra larga e Strategia per la crescita digitale 2014-2020 (approvate dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015)		Agevolazioni tese ad abbassare le barriere di costo di implementazione, semplificando e riducendo gli oneri amministrativi.
	Decreto legislativo sulla semplificazione fiscale (D.Lgs. 175/2014)	Artt.1 - 4, 8, 9, 12-14 Artt. 16 - 17 Artt. 19, 22 Artt.26, 28	Semplificazione per le persone fisiche Semplificazioni per le società Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale Eliminazione di adempimenti superflui

	Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (presentato dal Governo il 3 Aprile 2015)	Artt. 17,29, 30,31	Semplificazioni (semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità per operatori telefonia; semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili ad uso non abitativo; modifiche alla disciplina della società a responsabilità limitata semplificata; sottoscrizione digitale degli atti).
	D.L. 91/2014 cvt. da L. 116/2014 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	Artt. 20, 22 bis, 30	Misure di semplificazione a favore della quotazione delle imprese; semplificazioni nelle operazioni promozionali; semplificazione amministrativa e di regolazione a favore di interventi di efficienza energetica del sistema elettrico e impianti a fonti rinnovabili
	DDL Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti(c.d. 'La Buona Scuola') n.2994	Art. 21	Riordino e semplificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione: delega al governo in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione
<b>Competitività</b>	Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (presentato dal Governo il 3 Aprile 2015)	Artt. 2-4, 10, 11, 13,16, 18-22, 24-28,33	Rimozione ostacoli regolatori all'apertura dei mercati. Settori d'intervento: assicurazioni e fondi pensione (misure di contrasto delle frodi assicurative; allineamento della durata delle polizze a copertura dei rischi accessori alla durata della polizza a copertura del rischio principale; portabilità dei fondi pensione); telefonia (eliminazione di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi); energia; servizi bancari; servizi professionali (misure per la concorrenza nel notariato; modifiche alla disciplina della società r.l.s.); servizi sanitari.
	Disegni di legge Delega al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (DDL 1577/2014)	Artt. 14 - 15	Deleghe per riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e riordino della disciplina dei servizi pubblici locali
	D.L. 91/2014 cvt. da L. 116/2014 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	Artt.18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 30bis	Sostegno alle imprese (credito d'imposta per investimenti in beni strumentali; rafforzamento della disciplina ace - aiuto crescita economica; misure a favore del credito alle imprese); riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione; interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici; regolazione delle gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale.
<b>Mercato del lavoro e politiche sociali</b>	L.183/2014 (dicembre 2014) – Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione (c.d. Jobs Act)	Art.1 co. 1 e 2 Art.1 co. 5 e 6 Art.1 co. 7 e 8 Art.1 co. 8 e 9	Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali Delega al governo in materia di semplificazione di procedure e adempimenti Delega al governo in materia di riordino delle forme contrattuali Delega al governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e lavoro
	Decreti attuativi del Jobs Act: decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs 23/2015);	Art. 1 - 12	Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, relative a procedure di licenziamento, offerta di conciliazione, contratto di ricollocazione
	Decreto legislativo che contiene il testo organico	Artt. 1 - 54	Forma e contenuti del contratto di lavoro a tempo parziale; trattamento del lavoratore a tempo parziale;

	semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)	Art. 55	disciplina del lavoro intermittente; disciplina lavoro a tempo determinato; disciplina del contratto di somministrazione lavoro; revisione della disciplina sull'apprendistato; stabilizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto e di persone titolari di partita iva.
	Decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (esame preliminare)	Artt. 1 - 22	Modifiche in materia alla disciplina d'accesso al lavoro per le donne; disciplina del congedo parentale; telelavoro
<b>Giustizia</b>	D.L. 132/2014 cvt. da L.162/2014 - Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile	Art . 1 Artt. 2 - 11 Art. 12 Artt. 13 - 16 Artt. 17 - 20	Eliminazione dell'arretrato e trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti Procedura di negoziazione assistita Ulteriori disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio Misure per la funzionalità del processo civile di cognizione Disposizioni per la tutela del credito nonché' per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali
	D.L.90/2014 cvt. da L. 114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	Artt.50 - 51	Misure per garantire l'effettività del processo telematico
	DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione	Art. 1	Implementazione del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona; riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novella del codice di procedura civile e delle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile; revisione del processo di cognizione di primo grado (immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di primo grado); revisione del giudizio di appello (potenziamento del carattere impugnatorio dello stesso, anche attraverso la codificazione degli orientamenti giurisprudenziali e la tipizzazione dei motivi di gravame); revisione della disciplina del giudizio camerale per il giudizio di cassazione.
<b>Cuneo fiscale</b>	Legge di Stabilità 2015	Art. 1, co. 12	Stabilizzazione del Bonus di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro
	Legge di Stabilità 2015	Art. 1, co. 20	Deducibilità integrale della componente lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP dovuta dai datori di lavoro
<b>Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali</b>	D.L.66/2014 cvt. da L.89/2014 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	Artt. 8, 14, 15, 17, 19, 46, 47	Razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi e della spesa per il personale, efficientamento e riorganizzazione
	Legge di Stabilità 2015		Misure di razionalizzazione e di riduzione di spesa, misure di settore, concorso al contenimento della spesa pubblica degli enti territoriali
	Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle tax expenditures	DEF 2015	
<b>Tassazione sulle rendite finanziarie</b>	D.L.66/2014 cvt. da L.89/2014 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	Artt.3 - 4	Innalzamento dell'aliquota di imposta redditi di natura finanziaria dal 20 al 26 per cento e mantenendo inalterata l'aliquota di imposta attualmente determinata nella misura del 12,50 per cento per alcune tipologie di redditi
<b>Istruzione</b>	DDL Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti(c.d. 'La Buona Scuola') n.2994	Artt. 2 - 13 Art. 14	Autonomia delle istituzioni scolastiche e valorizzazione dell'offerta formativa; Scuola, lavoro e territorio; Innovazione digitale; Valorizzazione del merito del personale docente; organico dei docenti, reclutamento e assegnazione dei posti. Istituzioni scolastiche autonome (istituzione del Portale unico dei dati aperti della scuola);
	Legge di Stabilità 2015	Art.1 co. 4 e 5	Fondo 'La buona scuola' nello stato di previsione del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con la dotazione di 1 miliardo di euro per il 2015 e di 3 miliardi di euro dal 2016

## FOCUS

**Simulazioni e previsioni**

Chiarire la differenza fra simulazioni e previsioni è fondamentale per comprendere come vengano simulate le riforme strutturali e come queste simulazioni siano o meno inserite nelle previsioni macroeconomiche.

Le riforme strutturali modificano la struttura del sistema economico e quindi sono colte dai modelli dinamici di equilibrio generale, come QUEST e IGEM. In questi modelli la nozione di crescita si applica al PIL potenziale in quanto le simulazioni convergono nel lungo periodo allo stato di equilibrio (*steady state*). Le previsioni invece sono generalmente effettuate con modelli econometrici classici, nei quali la struttura dell'economia è data. Questo secondo tipo di modelli non recepisce infatti cambiamenti strutturali del sistema economico una volta che i parametri del modello sono stati stimati. Sulla base di ipotesi fatte sulle variabili esogene (ad esempio domanda mondiale, prezzi delle materie prime, etc.) il modello può prevedere le variabili macroeconomiche nel breve e medio periodo. Il modello classico può dunque essere utilizzato per simulare scenari diversi, ciascuno con diverse ipotesi circa il profilo delle variabili esogene del quadro internazionale ovvero della politica fiscale.

Nei modelli di equilibrio generale dinamico la difficoltà maggiore è quella di tradurre in ipotesi operative una riforma strutturale. In generale si adottano stime di studi microeconomici specifici per apportare modifiche a quei parametri strutturali del modello che colgono l'aspetto della struttura economica su cui la riforma intende intervenire (ad esempio il tasso d'ingresso di nuove imprese o il *mark-up* per quanto riguarda le riforme sulla concorrenza). I risultati delle simulazioni pertanto risentono delle ipotesi sull'entità dell'impulso impartito a questi parametri e delle ipotesi sulla maggiore o minore gradualità con cui si l'impulso si manifesta pienamente all'interno del modello. Questi aspetti sono indubbiamente di più difficile definizione e quindi, per superare gli elementi di discrezionalità presenti, si disegnano diversi scenari di simulazione.

Nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 erano state simulate tutte le riforme introdotte nel Paese dal 2012 in poi, mentre nel presente documento si è ristretto il campo solo a quelle relative all'attuale esecutivo; tali riforme dovrebbero avere effetti sostanziali dal 2016 in avanti. Questo spiega l'apparente differenza di impatto complessivo simulato nel 2020, che nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 era pari a un incremento del 3,4 per cento del PIL rispetto allo scenario di base, mentre nel PNR 2015 è pari all'1,8 per cento. In realtà le simulazioni non sono tra di loro molto differenti, tranne che per alcuni affinamenti metodologici descritti nell'apposito paragrafo. Infatti, la prima simulazione, effettuata su un orizzonte di nove anni, indicava una maggiore crescita media dello 0,4 per cento annuo, mentre nella simulazione attuale l'impatto medio annuo è, tra il 2015 e il 2020, pari a circa lo 0,3 per cento. Nel rilevare questa lieve differenza andrebbe aggiunta la considerazione che nel modello, dato lo shock nell'anno iniziale, si dà per scontata la piena implementazione delle riforme nel tempo e quindi gli effetti medi dovrebbero essere cumulativamente pari all'1,0 per cento dopo i primi quattro anni (dal 2012 a oggi). Questo valore è esattamente il potenziale di crescita differenziale che il modello può attribuire alle riforme dei precedenti esecutivi. Lo stesso valore potrebbe essere interpretato anche come effetto di una maggiore recessione che si sarebbe teoricamente potuta registrare nel caso in cui non fossero state approvate le riforme.

Infine, occorre considerare che i modelli di equilibrio dinamico per loro natura non riescono a cogliere in pieno le variazioni di breve periodo; infatti non tengono conto della circostanza che gli operatori economici tendono a ritardare le scelte di consumo e di investimento a fronte di una congiuntura particolarmente avversa. Nel Programma di Stabilità si è quindi preferito considerare solo in minima parte gli effetti delle riforme e privilegiare considerazioni di tipo congiunturale, riducendo in tal modo gli effetti delle riforme passate e future. Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo dedicato.

## Pubblica Amministrazione e Semplificazione

Quest'area di riforma include gli interventi di policy mirati a migliorare le condizioni in cui si svolgono le attività imprenditoriali, attraverso una riduzione dei costi legati all'eccessiva regolamentazione e al tempo speso per questioni burocratiche (c.d. *overhead labour cost*). Il dettaglio dei provvedimenti di riforma considerati in questa area è riportato nella Tavola II.4. Le stime sono state elaborate attraverso il modello QUEST III. Per stabilire quanto si modifichino i parametri che colgono l'eccesso di regolamentazione (tempo speso per la burocrazia) a seguito dei provvedimenti considerati si è fatto riferimento ai progressi osservati in Europa durante precedenti esperienze di riforme strutturali. Tali progressi sono documentati nel lavoro di Griffith e Harrison (2004), che valuta in termini quantitativi l'impatto delle riforme, ad esempio sul grado di concorrenza dei mercati. Per l'Italia, in particolare, il periodo preso a riferimento è il quinquennio 1995-2000, nel quale si sono registrati progressi significativi in termini di maggiore concorrenza e semplificazione<sup>6</sup>. L'analisi dei principali indicatori associati a questo tipo di interventi ha condotto a stimare una riduzione del tempo speso per le pratiche burocratiche nella misura del 15 per cento<sup>7</sup>. Inoltre, al fine di cogliere specificatamente le misure orientate alla digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione si è ipotizzata una ulteriore riduzione dei costi amministrativi gravanti sulle imprese in misura pari al 3 per cento, introducendola gradualmente nel modello in un arco di dieci anni. La riduzione di tale entità è stata calcolata utilizzando la corrispondente elasticità stimata in un recente studio della Commissione Europea<sup>8</sup>. In dettaglio, le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme in questa specifica area sono riportate nella Tavola II.5.

**TAVOLA II.5: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,7	1,2
Consumi	0,7	0,9	0,9
Investimenti	0,1	0,3	0,8
Occupazione	0,0	-0,2	-0,1

Le riforme nell'ambito della Pubblica Amministrazione e Semplificazione contribuiscono a uno scostamento percentuale del PIL rispetto allo scenario di base dello 0,4 per cento nel 2020 e dello 0,7 per cento nel 2025 mentre, nel lungo periodo, l'impatto sul prodotto è pari all'1,2 per cento. L'incremento della

<sup>6</sup> Griffith, R. Harrison, R., (2004), 'The link between product market reform and macro-economic performance', European Commission, *Working paper* no. 209, Table 8, pag. 62.

<sup>7</sup> In particolare, la dimensione di questo intervento è stata determinata a partire dal miglioramento dell'indicatore sul 'time spent with government bureaucracy', che nel periodo di riferimento è passato da 4,7 al 6,1, registrando un aumento di circa il 30 per cento. Seguendo un approccio prudentiale, si è considerata plausibile una variazione del cosiddetto *overhead labour cost* pari al 50 per cento di questo miglioramento, ovvero 15 per cento. Questa variazione è stata quindi introdotta gradualmente nel modello in un orizzonte temporale di 10 anni.

<sup>8</sup> Lorenzani, D., Varga, J. (2014) 'The Economic Impact of Digital Structural Reforms', *Economic papers* No. 529, European Commission, Tabella 4, pag. 37. In particolare, poiché molti dei provvedimenti in questa area implicano una diffusione di pratiche amministrative digitali, si è assunto che essi comportino una riduzione dei costi amministrativi. Tale riduzione è compatibile con l'accresciuta produttività che deriva da una maggiore quota di lavoratori con qualifiche orientate a tali pratiche.

produttività del lavoro incentiva le imprese a modificare il mix di input produttivi a favore degli investimenti in capitale fisico a scapito della componente lavoro. Nel medio-lungo periodo, infatti, le imprese tenderanno a sostituire il fattore lavoro con il fattore capitale a seguito della maggiore efficienza nell'uso della forza lavoro. In particolare, tale riduzione della componente lavoro, benché di entità piuttosto limitata (-0,2 per cento nel 2020) è connaturata proprio alla riduzione degli *overhead labour cost* (tempo speso per pratiche amministrative) che comportano necessariamente una riduzione delle ore lavorate.

## Competitività

Le misure considerate sotto questa area di *policy* mirano ad accrescere in modo diretto il grado di concorrenza nel mercato dei beni e servizi (come, ad esempio, la liberalizzazione dei servizi professionali e dei servizi di pubblica utilità). La simulazione è stata effettuata con il modello QUEST III. Le misure di stimolo alla concorrenza sono colte all'interno del modello attraverso una riduzione del *mark-up*. Al fine di individuare l'entità delle modifiche del *mark-up* a seguito delle misure di *policy* elencate nella Tavola II.4 si è utilizzata come riferimento la variazione dell'indicatore di *Product Market Regulation* (PMR) registrata in Italia nel periodo 1998-2013 a seguito di azioni di riforma analoghe. In tal periodo, la riduzione media dell'indicatore di PMR è stata pari a circa il 20 per cento<sup>9</sup>. Successivamente, al fine di valutare l'impatto della variazione del PMR sul *mark-up* è stata utilizzata l'elasticità media del *mark-up* a fronte di variazioni del PMR per i servizi di vendita al dettaglio e i servizi professionali, in linea con quanto documentato in un recente studio della Commissione Europea<sup>10</sup>. Sulla base dei risultati di questo studio si è ipotizzata una elasticità media sul *mark-up* pari a 0,05. Questa variazione è stata gradualmente introdotta nel modello, in un arco temporale di 10 anni. Complessivamente, la riduzione del *mark-up* imposta nel modello per valutare gli effetti dei provvedimenti in questa area è pari ad 1 punto percentuale, ottenuto quale prodotto tra la riduzione media del PMR (20 per cento) e l'elasticità del *mark-up* (0,05)<sup>11</sup>. L'impatto macroeconomico dell'insieme delle misure per stimolare la competitività è riportato nella Tavola II.6.

---

<sup>9</sup> Vedi Koske, I., I.Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), 'The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries', *OECD Economics Department Working Papers*. L'indicatore OECD può essere consultato on line all'indirizzo: <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>. Si noti che si è optato di utilizzare l'indicatore PMR complessivo, anziché quelli settoriali, in quanto gli interventi di questa area di riforma riguardano tutta l'economia e non un settore specifico.

<sup>10</sup> Si veda tabella 1 pagina 10 del paper: 'Thum-Thysen A., Canton E., (2015). Estimation of service sector *mark-ups* determined by structural reform indicators', forthcoming. L'utilizzo dell'indicatore aggregato PMR, invece che lo specifico indicatore per la vendita al dettaglio ed i servizi professionali, deriva da esigenze di semplificazione indotte dall'utilizzo di un modello macroeconomico e non settoriale. Si è fatto riferimento a una media delle elasticità stimate relativamente a questi due settori in quanto il contenuto dei provvedimenti considerati riguarda maggiormente tali ambiti.

**TAVOLA II.6: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME SULLA COMPETITIVITÀ  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,7	1,2
Consumi	-0,3	-0,1	0,3
Investimenti	2,0	2,5	2,9
Occupazione	0,1	0,1	0,0

Gli interventi finalizzati ad aumentare la competitività genererebbero nel 2020 un aumento del prodotto rispetto allo scenario di base pari allo 0,4 per cento e allo 0,7 per cento nel 2025. Si evidenzia un impatto positivo sugli investimenti, mentre è negativo l’impatto sui consumi. Tale effetto dipende dal comportamento delle famiglie che tendono a posporre le loro decisioni di consumo per trarre vantaggio dalla futura (attesa) riduzione dei prezzi connessa alla graduale riduzione del *mark-up* in otto anni. Tale comportamento favorisce la formazione di maggiore risparmio concorrendo in tal modo a stimolare gli investimenti.

## Mercato del lavoro

Le misure contenute in questa area di riforma riguardano il c.d. *Jobs Act* e i relativi decreti attuativi e sono orientate a migliorare l’efficienza del mercato del lavoro. Il dettaglio dei provvedimenti presi in esame è riportato nella Tavola II.4. La valutazione degli effetti macroeconomici è stata effettuata utilizzando il modello IGEM. Il primo aspetto della riforma colto nella simulazione riguarda gli interventi mirati a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro tramite l’introduzione di disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti<sup>12</sup>. Tale aspetto della riforma è stato incorporato nel modello riducendo di 6,5 punti percentuali il parametro strutturale relativo alla quota dei lavoratori a carattere temporaneo sul totale e aumentando, della stessa entità, la quota dei lavoratori permanenti. Tale ipotesi viene introdotta gradualmente nel modello in un arco di dieci anni. Questa variazione è coerente con l’incremento di produttività media connessa allo spostamento della domanda di lavoro verso forme contrattuali più stabili, così come stimato da Boeri e Garibaldi (2007)<sup>13</sup>. Inoltre, poiché lo spostamento di lavoratori temporanei verso forme contrattuali permanenti potrebbe ridurre il potere contrattuale di questi ultimi, si è ipotizzata una riduzione del *mark-up* dei salari pari a 14 punti percentuali introdotta gradualmente nel modello in dieci anni. Tale ipotesi si basa sulle stime di uno studio della Commissione Europea che valuta gli effetti positivi sull’occupazione di simili riforme strutturali del mercato del lavoro attuate tra il 2001 e il 2006 in diversi paesi Europei<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Nella valutazione della riforma non sono state colte molte delle misure che riguardano le politiche attive del lavoro, in quanto il modello IGEM, come molti dei modelli di equilibrio generale non incorpora i meccanismi di entrata ed uscita dal mercato del lavoro.

<sup>13</sup> Boeri, T., Garibaldi, P. 2007. Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect, Economic Journal, Royal Economic Society, 117(52), Si veda Table 5, pag. 377.

<sup>14</sup> Arpaia, A., Mourre, G. (2009) ‘Institutions and performance in European labour markets: taking a fresh look at evidence’, European Economy - Economic Papers 391, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, successivamente pubblicato come: Arpaia, A., Mourre, G. (2012) ‘Institutions and Performance In European Labour Markets: Taking A Fresh Look At Evidence,’ Journal of Economic Surveys, 26(1),1. In particolare si è fatto riferimento ai risultati riportati nella Tabella 3 di pag. 30.

Gli effetti macroeconomici delle riforme del mercato del lavoro prese in esame sono riportate nella Tavola II.7.

**TAVOLA II.7: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,6	0,9	1,3
Consumi	0,6	1,3	1,4
Investimenti	0,4	0,4	1,0
Occupazione	1,0	1,5	2,0

Quest'area di riforma contribuisce ad accrescere il prodotto nel 2020 dello 0,6 per cento rispetto allo scenario di base. I risultati evidenziano un graduale aumento dei consumi dovuto a un aumento del numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Infatti, conseguenza diretta della stabilizzazione dei lavoratori è il miglioramento delle prospettive di reddito che si traduce in un aumento dei consumi. L'impatto sull'occupazione tende a crescere gradualmente dando luogo a un aumento rispetto allo scenario di base dell'1 per cento nel 2020.

## Giustizia

Le misure considerate in quest'area di policy mirano all'aumento dell'efficienza della giustizia civile e penale. Il dettaglio dei provvedimenti considerati è riportato nella Tavola II.4. Il modello utilizzato per la stima degli effetti di queste riforme è QUEST III. Per incorporare queste misure nel modello e costruire lo scenario programmatico si fa ricorso a stime della Commissione Europea sugli indicatori di efficienza giudiziaria e sul flusso di investimenti esteri diretti<sup>15</sup>. In particolare, le riforme considerate nello studio della Commissione Europea comportano: i) una riduzione del numero dei tribunali di prima istanza del 48 per cento a seguito di una riorganizzazione geografica dei tribunali e ii) una riduzione del tasso di litigiosità del 2,9 per cento generato da una riforma sulla mediazione. Gli effetti dei provvedimenti in questa area sono stati stimati ipotizzando una riduzione del *mark-up*, risultante dal maggior numero di imprese presenti nel mercato. Secondo la valutazione degli effetti sui tassi di entrata nel mercato fornite nello studio della Commissione Europea e considerate nel modello, tali provvedimenti porterebbero ad una riduzione del *mark-up* di 0,15 punti percentuali. In particolare, tale variazione del *mark-up* è stata ottenuta con il modello QUEST III attraverso un aumento della produttività coerente con i maggiori livelli di *entry rate* stimati dalla Commissione. In dettaglio, la Commissione ha stimato l'impatto delle riforme nel settore della giustizia sull'*entry rate* pari a 2,62 p.p. (2,45 p.p. sono dovuti alla riorganizzazione geografica dei tribunali e 0,17 p.p. all'introduzione della mediazione). Tenendo conto della relazione tra l'*entry rate* e il tasso di crescita della produttività del lavoro stimata, si è ipotizzata una variazione della produttività media del sistema pari allo 0,24 per cento<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> European Commission (2014) 'Market Reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece', Economic papers 5, Box pag. 50.

<sup>16</sup> Si veda Cincera, M., Galgau, O. (2005): 'Impact of Market Entry and Exit on EU Productivity and Growth Performance', in European Economy, Economic Papers, 222, Tabella 6, pag. 64.

Inoltre, questo tipo di interventi potrebbe aumentare la disponibilità di fondi per finanziare i progetti di espansione delle imprese. Al fine di cogliere anche questi effetti si è ipotizzata una riduzione del costo d'uso del capitale. In linea lo studio della Commissione Europea sopra citato, che prevede una riduzione del costo d'uso del capitale di 5 punti base a seguito della riforma giudiziaria, nel modello è stato ridotto il tasso d'interesse in modo tale da generare un aumento degli investimenti coerente con quanto stimato dalla Commissione. Tale ipotesi viene introdotta gradualmente nel modello, in un arco di tre anni. Nella Tavola II.8 si riportano gli effetti complessivi di questa riforma.

**TAVOLA II.8: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,1	0,2	0,9
Consumi	0,0	0,0	0,8
Investimenti	0,8	0,9	2,2
Occupazione	0,0	0,0	0,2

Quest'area di riforma produce un impatto positivo sul prodotto rispetto allo scenario di base pari allo 0,1 per cento nel 2020. Le simulazioni mostrano un graduale aumento degli investimenti dovuto principalmente agli effetti positivi indotti dalla maggiore incidenza di ingressi nel mercato quale effetto della diminuzione del tasso di litigiosità e della maggiore certezza sui tempi della giustizia. Il conseguente miglioramento delle condizioni di contesto per l'attività imprenditoriale ha effetti solo marginali sui consumi e sull'occupazione.

## Istruzione

Gli obiettivi principali delle misure riguardanti il sistema scolastico previste dal Piano ‘La Buona Scuola’ sono due: i) stabilità e formazione degli insegnanti; ii) l’abbattimento del tasso di abbandono scolastico attraverso una maggiore qualità dell’offerta formativa e il rafforzamento dell’alternanza scuola-lavoro. L’impatto macroeconomico delle riforme sull’istruzione è stato valutato con il modello di simulazione QUEST III. L’analisi prende spunto da un recente studio della Commissione Europea che valuta gli effetti di riforme orientate al miglioramento del capitale umano<sup>17</sup>.

Per valutare in termini quantitativi l’impatto macroeconomico delle misure contenute nel Piano ‘La Buona Scuola’, si è agito attraverso due canali. Da una parte si è ipotizzato che tali misure possano migliorare la qualità dell’offerta formativa e ridurre il tasso di abbandono scolastico. In tal modo si otterrebbe un miglioramento della qualità del capitale umano e, quindi, un aumento della produttività media del sistema. Gli effetti dei provvedimenti considerati sono stati colti nel modello QUEST III attraverso la variazione del peso relativo delle diverse categorie di lavoratori, e in particolare attraverso una maggiore incidenza della categoria di lavoratori a produttività medio-alta e una parallela riduzione della quota della forza lavoro con limitate competenze. L’aumento della quota dei lavoratori a più alta produttività è stato imposto nel modello su

<sup>17</sup> Janos Varga e Jan In’t Veld, (2014), ‘The potential growth impact of structural reforms in the EU - A benchmarking exercise’, Economic Papers n.541, Economic and Financial Affairs.

un arco temporale di 20 anni a partire dal 2016, sotto l'ipotesi di una implementazione molto graduale della riforma. Utilizzando informazioni statistiche sulla spesa per studente e ipotizzando di raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 relativamente ai tassi di abbandono scolastico, si è stimato che tale riforma possa tradursi nel modello in un aumento del numero di lavoratori a produttività medio-alta pari al 4,6 per cento della forza lavoro. In particolare l'aumento del numero dei lavoratori a produttività medio-alta deriva dall'ipotesi che gli studenti che beneficiano degli effetti della riforma (stimati appunto nel 4,6 per cento della popolazione studentesca delle scuole superiori) diventeranno in seguito lavoratori con maggiori competenze. In tal modo la quota dei lavoratori a produttività medio-alta sale dal 54 al 58,6 per cento, mentre quella relativa ai lavoratori a bassa produttività si riduce corrispondentemente dal 42 per cento al 37,4 per cento. Dal lato del costo della riforma, che costituisce il secondo canale di trasmissione degli effetti degli interventi, nel modello si è imposto un aumento della spesa pubblica<sup>18</sup> pari a 1 miliardo nel 2015 e 3 miliardi a partire dal 2016<sup>19</sup>. Queste maggiori risorse sono destinate a finanziare la stabilizzazione e formazione degli insegnanti. Nella Tavola II.9 si riporta l'impatto macroeconomico della riforma.

Questa azione di riforma produce un effetto positivo sul PIL rispetto allo scenario di base dello 0,3 per cento nel 2020 e dello 0,6 per cento nel 2025, mentre nel lungo periodo l'effetto sul prodotto potrebbe arrivare al 2,4 per cento. E' da notare che nel breve e medio periodo le imprese tendono a modificare il *mix* di impiego dei fattori produttivi diminuendo gli investimenti in capitale fisico a favore di un aumento dell'occupazione. Tuttavia, nel lungo periodo le imprese tendono ad aumentare gli investimenti in modo tale da adeguare lo stock di capitale alla maggiore occupazione. L'impatto della maggiore occupazione comporta inoltre un aumento sostanziale dei consumi nel lungo periodo.

**TAVOLA II.9: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELL'ISTRUZIONE  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,3	0,6	2,4
Consumi	0,4	0,7	2,1
Investimenti	-0,5	-0,2	1,5
Occupazione	0,2	0,5	1,1

### **Tax shift**

Le principali misure riguardanti la riduzione del cuneo fiscale contenute nella Legge di Stabilità 2015 consistono nella stabilizzazione del *bonus* di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro e nella

<sup>18</sup> Da notare che il modello QUEST III non considera esplicitamente l'occupazione pubblica ma il generico aggregato della occupazione. Pertanto non vi è modo di aumentare specificatamente l'occupazione pubblica. Tenuto conto di questo si è ipotizzato di cogliere indirettamente tale effetto attraverso un aumento della spesa pubblica, lasciando che il modello individui endogenamente l'aumento generico di occupazione indotto da tale provvedimento.

<sup>19</sup> Tale è la dotazione del Fondo 'La Buona Scuola' istituito dalla Legge di Stabilità 2015 (art.1 commi 4 e 5) e finalizzato, in via prioritaria, alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni e al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro.

deducibilità integrale della componente lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP dovuta dai datori di lavoro (si veda la Tavola II.4). Le due misure si propongono l'obiettivo da un lato di stimolare la domanda finale attraverso un aumento del reddito disponibile, dall'altro di favorire l'occupazione attraverso la riduzione del peso fiscale per le imprese. Per la necessaria copertura finanziaria degli interventi di riduzione del cuneo fiscale si ipotizza che questa sia garantita da interventi permanenti che, a loro volta, presentano il carattere di riforma strutturale. In particolare, si fa riferimento all'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie approvato con il D.L. 66/2014, alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica legiferate con il D.L. 66/2014 e con la Legge di Stabilità 2015, all'aumento dell'imposizione indiretta previsto a decorrere dal 2016 nella Legge di Stabilità 2015 e alla programmata revisione della spesa pubblica e riduzione delle agevolazioni fiscali.

La valutazione dell'impatto macroeconomico di queste riforme è stata effettuata con il modello di simulazione IGEM. L'analisi si basa sulle stime del minor gettito fiscale e contributivo presenti nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento. Per quanto riguarda il bonus fiscale di 80 euro la valutazione dell'impatto macroeconomico è avvenuta ipotizzando una riduzione dell'aliquota media IRPEF dei lavoratori dipendenti in modo da ottenere un corrispondente aumento di reddito disponibile.<sup>20</sup> La misura riguardante la deducibilità della componente lavoro dalla base imponibile dell'IRAP è stata colta nel modello attraverso una riduzione dei contributi sociali a carico delle imprese.<sup>21</sup> Come prima sottolineato si è ipotizzato che i maggiori oneri per la finanza pubblica associati ai due provvedimenti di riduzione del cuneo fiscale fossero coperti con una serie di provvedimenti di riforma a carattere strutturale. Nella Tavola II.10 si riporta l'impatto macroeconomico dell'intervento complessivo di ricomposizione dell'imposizione.

**TAVOLA II.10: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DEL TAX SHIFT  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	-0,1	0,0	0,0
Investimenti	-0,5	-0,2	-0,2
Occupazione	0,5	0,5	0,5

Sulla base delle simulazioni effettuate l'insieme delle misure in materia di fisco produce un impatto positivo sul PIL, rispetto allo scenario di base, dello 0,2 per cento nel 2020. Per completezza espositiva nelle Tavole II.11 e II.12 viene riportato separatamente l'impatto espansivo della riduzione del cuneo fiscale da un lato e l'impatto delle misure strutturali necessarie per la copertura

<sup>20</sup> La norma in questione prevede che il bonus fiscale sia erogato sotto forma di credito di imposta e, seguendo la metodologia della contabilità nazionale, dovrebbe essere considerato come maggiori prestazioni sociali. Nel modello IGEM si è scelto di ridurre il peso fiscale dell'IRPEF sui lavoratori dipendenti in quanto non è possibile introdurre crediti di imposta come previsto dalla norma. Tuttavia il risultato, in termini di reddito disponibile, è nei due casi equivalente.

<sup>21</sup> Nel modello non è possibile cogliere direttamente gli effetti di una riduzione dell'IRAP gravante sulla componente lavoro. Per questa ragione si è scelto di ridurre il costo del lavoro attraverso una riduzione degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro relativamente ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Tuttavia il risultato, in termini di minori costi per le imprese, è nei due casi equivalente.

finanziaria. Data la rilevanza dell'azione di revisione della spesa pubblica e della riduzione delle agevolazioni fiscali i loro effetti sono specificamente esaminati nella sezione successiva.

**TAVOLA II.11: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIDUZIONE DEL CUNEO FISCALE  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,4	0,4
Consumi	0,4	0,5	0,5
Investimenti	0,1	0,2	0,2
Occupazione	0,5	0,5	0,5

Nella Tavola II.11 è da notare il forte impatto iniziale sui consumi dovuto all'aumento del reddito disponibile complessivo, determinato in parte dall'erogazione del bonus fiscale e in parte dall'incremento dell'occupazione conseguente all'intervento sull'IRAP. Nel lungo periodo l'impatto positivo sul PIL e sull'occupazione si assesta sullo 0,5 per cento.

**TAVOLA II.12: EFFETTI MACROECONOMICI DELL'AUMENTO DELLA TASSAZIONE SULLE RENDITE FINANZIARIE E DELL'IVA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	-0,2	-0,2	-0,2
Consumi	-0,5	-0,5	0,5
Investimenti	-0,6	-0,4	-0,4
Occupazione	0,0	0,0	0,0

### Revisione della spesa e riduzione delle *tax expenditures*

L'obiettivo del programma di revisione della spesa pubblica e di riduzione delle *tax expenditures* è quello di recuperare efficienza nell'azione della Pubblica Amministrazione e di riallocare e contenere la spesa pubblica secondo una visione organica. La razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica è stata rilanciata dall'attuale Governo con il D.L. 66/2014 e con la Legge di Stabilità 2015 per un importo pari a circa 0,4 p.p. di PIL dal 2015 al 2017 e per 0,5 p.p. di PIL dal 2018 in poi.<sup>22</sup>

A questo si aggiunge il piano di tagli di spesa e di riduzioni di agevolazioni fiscali è in corso di approvazione da parte del Governo. Si è ipotizzato che l'ammontare delle somme coinvolte in tale intervento consista in un taglio strutturale di spese pubbliche per un importo pari a circa 0,45 p.p. di PIL dal 2016 in poi, mentre per quanto riguarda la riduzione delle agevolazioni fiscali si è ipotizzato un risparmio di 0,15 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

<sup>22</sup> In particolare la Legge di Stabilità 2015 considera un insieme articolato di interventi dal lato della spesa. Una parte di questi è destinata alla razionalizzazione e alla riduzione delle spese pubbliche, un'altra è finalizzata alla crescita economica. La valutazione degli impatti è stata effettuata definendo gli interventi restrittivi di spesa al netto delle misure espansive, comprese quelle già considerate nell'ambito delle altre riforme strutturali, quali ad es. il bonus IRPEF, il fondo per la realizzazione del piano 'La buona scuola' e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro.

**TAVOLA II.13: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA SPENDING REVIEW E DELLA RIDUZIONE DELLE TAX EXPENDITURES (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	-0,2	-0,3	0,0
Consumi	1,1	1,0	0,0
Investimenti	-0,3	-0,3	0,0
Occupazione	-0,3	-0,3	0,0

Sulla base delle simulazioni effettuate l'insieme delle misure per ridurre la spesa pubblica e le agevolazioni fiscali produce nel breve e medio periodo un impatto negativo sul PIL rispetto allo scenario di base pari allo 0,2 per cento nel 2020, mentre nel lungo periodo gli effetti si annullano (cfr. Tavola II.13). E' da notare un impatto positivo già dal 2020 sui consumi delle famiglie dovuto a un minore 'spiazzamento' dei consumi privati da parte della spesa pubblica.

**FOCUS****Analisi di impatto delle riforme strutturali: il confronto con l'OECD**

Gli sforzi del Governo nei prossimi mesi si concentreranno nel completare ed aggiornare il piano di riforme, la cui implementazione genererà effetti significativi in termini di crescita. Questo punto di vista è condiviso anche da organizzazioni internazionali che nei mesi passati hanno analizzato il processo di riforme in Italia (il Fondo Monetario Internazionale, ad esempio), e confermato dalla recente valutazione di impatto delle stime delle riforme strutturali da parte dell'OECD.<sup>23</sup> Il Governo ha più volte mostrato che le riforme annunciate e implementate avranno un impatto significativo sulla crescita del prodotto. Come sotto riportato l'impatto complessivo stimato dal Governo – ottenuto sommando i risultati di ogni singolo dominio d'intervento – sembra essere confermato anche dalle stime OECD. Si può notare come in tutte le aree considerate le stime del Governo mostrano dei valori di impatto uguali o più bassi di quelle dell'OECD, benché le differenze di valutazione siano di entità molto limitata. In particolare si osserva una valutazione convergente per quanto riguarda l'impatto sul PIL della riforma del mercato del lavoro, pari allo 0,6 per cento, e per le misure considerate nel tax wedge (pari allo 0,3 per cento).

**IMPATTO DELLE RIFORME SUL PIL NEL 2020  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	Governo	OECD
Mercato dei prodotti - Competitività (*)	0,4	0,5
Lavoro (Jobs Act)	0,6	0,6
Pubblica Amministrazione e Giustizia	0,5	0,6
Tax wedge (**)	0,3	0,3
<b>Totale</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>

(\*) Le stime di impatto dell'OECD riguardanti il mercato dei prodotti sono state ridotte di due terzi in quanto attribuibili alle riforme 2012-2013. (\*\*) Per un confronto omogeneo con le stime dell'OECD nelle misure di riduzione del tax wedge è incluso solamente il bonus IRPEF.

<sup>23</sup> OECD (2015) 'Italia. Riforme strutturali: impatto su crescita ed occupazione'. Si veda anche l'OECD Economic Surveys: Italy 2015. Disponibile sul sito al seguente indirizzo: [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitdt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/attivita\\_interna\\_z/OECD\\_economic\\_Surveys\\_Italy\\_2015.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitdt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/attivita_interna_z/OECD_economic_Surveys_Italy_2015.pdf).

## II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2015

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono pubblicate già suddivise, quest'anno per la prima volta, in dieci aree di policy<sup>24</sup>. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2014-marzo 2015. Segnatamente, si tratta di 47 nuove misure e di 201 aggiornamenti di misure già presenti nelle griglie a partire dal PNR 2011-2012 (pari al 52 per cento del totale).

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari<sup>25</sup>. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le pubbliche amministrazioni (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi<sup>26</sup>. La quantificazione degli impatti nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

La Tavola II.14 sintetizza l'impatto sul bilancio dello Stato<sup>27</sup> delle misure delle griglie suddivise per area. Diversi interventi comportanti maggiori o minori spese afferiscono a rifinanziamenti, nuova istituzione o riduzioni di fondi a bilancio.

Tra gli aggiornamenti più significativi dal punto di vista finanziario<sup>28</sup> si segnalano, per area di policy:

- **Contenimento della spesa pubblica e tassazione:** quanto alla tassazione, fatta eccezione per l'impatto in termini di maggiori entrate previsto per la clausola di salvaguardia della Legge di Stabilità 2015, si segnalano gli interventi in materia di giochi per i quali si stimano maggiori entrate per circa 7,2 miliardi dal 2015 al 2019. Nelle maggiori entrate è anche incluso l'impatto finanziario della misura di concorso al contenimento della spesa pubblica di province e città metropolitane<sup>29</sup>. In termini di riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi a tutti i livelli di governo si prevedono minori spese per il bilancio dello Stato per 7,7 miliardi; le minore spese derivanti dagli interventi inclusi nella misura sulla razionalizzazione e i risparmi di spesa per i Ministeri superano i 6,4 miliardi. Le minori entrate più significative riguardano i 17,9 miliardi per il superamento della clausola di salvaguardia della Legge di Stabilità 2014.

<sup>24</sup> Fino al DEF 2014, le griglie sono state pubblicate in Appendice al PNR suddivise per anno. Per il DEF 2015 le griglie sono disponibili nella versione on line [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

<sup>25</sup> Cfr. 'Guida alla lettura della versione on line delle griglie normative nazionali indicate al PNR' disponibile nella versione on line [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

<sup>26</sup> In Tabella, come nelle griglie, sono riportati solo i maggiori oneri/maggiori risorse a legislazione vigente e derivanti dalle specifiche disposizioni contenute nei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2014 a marzo 2015.

<sup>27</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Si segnala che per alcune misure, pur comportando uno stesso ammontare di maggiori oneri, si applica una diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari in termini di Saldo netto da finanziare e Indebitamento netto delle PA (per es. nel caso della misura 'Riordino Città Metropolitane, Province e Unione di comuni' vi è un concorso di tali enti al contenimento della spesa pubblica che, in termini di saldo netto da finanziare, si registra come una maggiore entrata ed è pertanto ricompresa nelle maggiori entrate dell'area di policy 'Contenimento della spesa pubblica' della Tabella; mentre in termini di indebitamento netto, tale misura impatta come minore spesa).

<sup>28</sup> Gli importi riportati nel testo si riferiscono, salvo diversamente specificato, al periodo temporale della Tabella (2014-2019).

<sup>29</sup> Cfr. nota n.26.

- **Federalismo:** riduzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi annui dal 2015, mentre i maggiori oneri derivanti dal D.L. n. 4/2015 (esenzione IMU terreni agricoli) impattano per il Bilancio dello stato in termini di maggiori spese per circa 688 milioni nel periodo 2015-2019.
- **Lavoro e pensioni:** i maggiori oneri riguardano il credito d'imposta IRPEF ('bonus' introdotto dal D.L. n.66/2014 e reso strutturale dalla Legge di Stabilità 2015<sup>30</sup>), la riduzione delle aliquote IRAP per il settore privato e altri interventi di sostegno al reddito da lavoro dipendente<sup>31</sup>: l'impatto complessivo in termini di maggiori spese è di oltre 87 miliardi; se a queste si aggiungono le minori entrate, i maggiori oneri salgono a circa 101,7 miliardi<sup>32</sup>. Diversi gli interventi di *welfare* (a favore delle famiglie e dei figli, delle non autosufficienze, per inquilini morosi incolpevoli, per incentivare la locazione di abitazioni, per i migranti, per la riforma del Terzo settore, etc.) che comportano un aggravio di spesa per il bilancio dello Stato per 8,7 miliardi. Si segnalano gli oltre 8 miliardi di maggiori spese, dal 2015 al 2019, per l'implementazione del D.lgs n.22/2015, attuativo del *Jobs Act*<sup>33</sup>.
- **Innovazione e capitale umano:** sono molto varie ed eterogenee le misure contenute in questa area di *policy*. Tra quelle comportanti maggiori oneri in termini di maggiori spese e minori entrate (complessivamente, circa 18,6 miliardi nel periodo di riferimento), si ricordano il Fondo per la realizzazione del piano 'La buona scuola', il credito per R&S, l'*art bonus* per attrarre capitale privato nel settore culturale, interventi a sostegno della giustizia digitale e il *patent box*.
- **Sostegno alle imprese:** misure con ampio ambito soggettivo (come il sostegno generalizzato al *Made in Italy*, all'internazionalizzazione delle imprese, agli investimenti per nuovi beni strumentali) si accompagnano a interventi settoriali (imprese agroalimentari, autotrasportatori, settore turistico, etc.). Tuttavia, delle maggiori spese riportate in Tavola II.14, circa 21,2 miliardi (del periodo 2014-2018) afferiscono alla misura 'tempestività dei pagamenti della PA' a favore delle imprese.
- **Energia e ambiente:** per il miglioramento della qualità dell'aria, si ricorre al taglio del credito di imposta per autotrasportatori con veicoli di categoria 0 o inferiore con un beneficio anche in termini di minori spese per oltre 2 miliardi nel periodo di riferimento. L'*ecobonus* introdotto per incentivare la riqualificazione energetica degli edifici comporterà minori introiti per circa 2,2 miliardi nel 2015-2019.
- **Infrastrutture e sviluppo:** le maggiori spese a carico del bilancio dello Stato sono previste per diversi interventi, tra cui porti, aree urbane degradate, Expo 2015, sblocco di opere indifferibili e cantierabili, Piano strategico Grandi Progetti Beni Culturali, nonché per l'edilizia scolastica e carceraria.

<sup>30</sup> Il bonus viene riconosciuto automaticamente dai sostituti d'imposta ed è classificato, in coerenza con il SEC 2010, come una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro.

<sup>31</sup> Cfr. misura 'taglio del cuneo fiscale e altri interventi di sostegno al reddito da lavoro dipendente' della griglia PNR relativa all'area di *policy Lavoro e pensioni*.

<sup>32</sup> Pari al 67 per cento dei maggiori oneri complessivi relativi all'area di *policy Lavoro e pensioni*.

<sup>33</sup> Per questa, come per altre misure, gli effetti sono di lungo periodo. In tabella e nel testo sono riportati gli impatti fino al 2019.

**TAVOLA II.14: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE GRIGLIE PNR (in milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Contenimento spesa pubblica e tassazione</b>						
Maggiori spese	187	411	309	321	355	304
Maggiori entrate	4.200	14.247	28.736	35.064	37.557	34.023
Minori spese	2.369	3.527	3.423	3.513	2.523	1.903
Minori entrate	494	4.068	4.591	4.286	4.319	4.319
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	0	36	314	314	314	314
Minori entrate	0	4	4	4	4	4
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	36	408	429	1.458	2.314	416
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>						
Maggiori entrate	0	350	250	100	0	0
Minori spese	0	16	26	36	36	36
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	6.948	21.944	28.046	28.728	26.695	23.524
Maggiori entrate	4	2.614	5.933	6.096	3.941	1.864
Minori spese	25	476	849	1.240	1.492	1.539
Minori entrate	469	3.124	3.982	4.104	2.733	1.110
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	6	1.587	3.850	4.082	4.063	4.049
Minori spese	0	37	37	37	37	37
Minori entrate	18	61	220	206	234	209
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	19.558	1.920	2.262	2.474	2.479	1.439
Maggiori entrate	31	898	1.229	1.023	1.042	389
Minori entrate	4	466	917	691	670	463
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0	45	45	66	0	0
Maggiori entrate	0	1.004	316	0	0	0
Minori spese	0	652	591	472	402	0
Minori entrate	0	66	699	572	437	437
<b>Sistema finanziario</b>						
Maggiori spese	3	2	2	3	0	0
<b>Federalismo</b>						
Maggiori spese	2	354	224	224	224	224
Maggiori entrate	350	350	350	350	350	350
Minori spese	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Minori entrate	38	41	41	41	11	4

Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse del Piano di azione e coesione (misura 'QSN 2007-2013' dell'area di policy Contenimento, efficientamento della spesa pubblica e tassazione) e gli importi aggiornati relativi alle reti TEN-T (misura 'Collegamenti transfrontalieri' dell'area Infrastrutture e sviluppo, nonché della altre opere del PIS riassunte nella Tavola II.15).

Per le aree di intervento relative a *Sistema Finanziario*, *Mercato dei prodotti e concorrenza* ed *Efficienza amministrativa*<sup>34</sup>, non si sono registrati aggiornamenti con impatti finanziari di rilievo.

<sup>34</sup> Da segnalare che all'interno di questa area di policy vi è la misura 'Efficientamento, semplificazione e trasparenza sulla contribuzione pubblica per attività e istituzioni culturali e scientifiche' e l'istituzione del Fondo per la tutela del patrimonio culturale. Si tenga presente che è in corso un progetto di accesso telematico delle griglie PNR e pertanto, sia le aree di policy, sia l'allocazione delle misure in ciascuna area saranno oggetto di profonda revisione.

Per garantire la continuità degli interventi pianificati nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) e altri interventi riportati nella Tavola II.15, le risorse disponibili a legislazione vigente ammontano a circa 32 miliardi. Sono i 'collegamenti ferroviari transfrontalieri e i progetti di corridoio' a essere destinatari della maggior parte delle risorse (41 per cento). I finanziamenti per i collegamenti stradali, per gli interventi ricompresi nel 'Piano Azione e Coesione' e per il trasporto pubblico locale rappresentano circa il 45 per cento del totale.

**TAVOLA II.15: RISORSE PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

Interventi	Descrizione degli interventi	Risorse 2009 - 2030	Peso interventi (%)
Collegamenti ferroviari transfrontalieri e progetti di corridoio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corridoio Reno Alpi</li> <li>- Corridoio Mediterraneo e Baltico Adriatico</li> <li>- Corridoio Scandinavo -Mediterraneo</li> </ul>	12.921	40,6
Collegamenti stradali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lecco-Bergamo</li> <li>- Asse stradale 106 Jonica</li> <li>- Variante di Morbegno (Valtellina)</li> <li>- Opere complementari Asse Autostradale Asti-Cuneo</li> <li>- Asse viario Palermo-Lercara Friddi</li> <li>- SS12 dell'Abetone e del Brennero</li> <li>- SS275 Santa Maria di Leuca</li> <li>- SS640 Agrigento-Caltanissetta</li> <li>- Interventi di viabilità secondaria in Sicilia e Calabria</li> <li>- Asse autostradale Campo Galliano-Sassuolo</li> <li>- SS42 adeguamento - accessibilità Valcamonica</li> <li>- Asse autostradale Telesina in Campania</li> <li>- Traforo del Frejus</li> <li>- Asse autostradale Pontina</li> <li>- Asse autostradale Pedemontana Lombarda</li> <li>- Variante Lecco-Bergamo</li> <li>- Autostrada Salerno-ReggioCalabria (160 km)</li> <li>- Lioni Grottaminarda</li> </ul>	6.496	20,4
Piano Azione Coesione (ex Piano Sud)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asse ferroviario Catania - Palermo</li> <li>- Asse ferroviario Napoli - Bari</li> <li>- Ferrovia Circumetnea</li> <li>- Asse ferroviario Salerno - Reggio Calabria</li> <li>- Nodo ferroviario Bari (upgrading)</li> <li>- Asse viario Olbia - Sassari</li> <li>- PON Reti e Mobilità</li> <li>- Piano Azione e Coesione</li> </ul>	5.204	16,3
Trasporto pubblico locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metropolitana Napoli</li> <li>- Sistema filotranviario Bologna</li> <li>- Metropolitana Milano (eliminata M4)</li> <li>- Metropolitana e nodo di Torino (Rebaudengo)</li> <li>- Metropolitana Roma</li> <li>- Sistema metropolitano Bari</li> <li>- Sistema metropolitano Catania</li> <li>- Completamento metropolitana di Brescia I e II tranche</li> </ul>	2.550	8,0
Sblocca Cantieri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TEEM</li> <li>- Pedemontana Veneta</li> <li>- Ponti e gallerie ANAS</li> <li>- Collegamenti Valle D'Aosta</li> <li>- Programma interventi RFI</li> <li>- Piccoli comuni</li> <li>- A24 e A25</li> <li>- Rho - Monza - variante stradale</li> <li>- Quadrilatero Marche Umbria</li> </ul>	1.541	4,8

**TAVOLA II.15 (Segue): RISORSE PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

Interventi	Descrizione degli interventi	Risorse 2009 - 2030	Peso interventi (%)
Altri interventi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schemi Idrici: Sardegna, Basso Molise, Basilicata e Puglia, Sicilia</li> <li>- Rho Gallarate (line upgrading)</li> <li>- Mo.S.E</li> <li>- Interventi su sezioni ferroviarie nazionali: Variante di Cannitello; Sardegna</li> <li>- Mobilità sostenibile (Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica)</li> </ul>	1.309	4,1
Edilizia pubblica e interventi 'Sblocca Italia'	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuovi edifici scolastici, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti</li> <li>- Interventi DL 133/2014: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma 6.000 Campanili</li> <li>- Altri interventi d'intesa con ANCI: <ul style="list-style-type: none"> <li>- qualificazione manutenzione del territorio</li> <li>- riqualificazione e incremento dell'efficienza energetica</li> <li>- messa in sicurezza degli edifici pubblici</li> <li>- interventi vari segnalati dai Sindaci alla PdCM</li> <li>- completamento dei beni demaniali e interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	817	2,6
Piano casa e Piano di edilizia abitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rifinanziamento del Fondo sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (100 mln).</li> <li>- Istituzione del Fondo per gli inquilini morosi incolpevoli con una dotazione complessiva (2014-2020) di 266 mln e altri interventi</li> </ul>	366	1,1
Piano Nazionale per le Città	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione delle aree urbane degradate e a promozione dello sviluppo delle città come motore per il settore edile attraverso gli strumenti innovativi del 'Piano Sviluppo Città' e del 'Contratto di valorizzazione urbana'</li> <li>- Coesione territoriale attraverso lo strumento delle 'Zone franche urbane'</li> </ul>	318	1,0
Finanziamento delle opere portuali, collegamenti infrastrutturali e logistica portuale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Razionalizzazione e ampliamento dell'Area portuale del porto di Genova-Sestri</li> <li>- Piastra multifunzionale di Vado Ligure</li> <li>- Autorità portuali di Gioia Tauro e Cagliari</li> <li>- Completamento del porto commerciale di Gaeta</li> <li>- Infrastrutture di collegamento tra porti e aree retroportuali</li> <li>- Attivazione della National Maritime Single Windows (NMSW)</li> <li>- Allacci viari interporto di Fiumicino</li> <li>- Porto di Civitavecchia</li> <li>- Porto di Manfredonia</li> </ul>	315	1,0
<b>TOTALE INTERVENTI</b>		<b>31.837</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MIT.



---

### III. IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE

#### III. 1 LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

##### Sostenibilità delle finanze pubbliche

**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.

---

##### Rafforzamento della strategia di bilancio

- Come delineato nel Programma di Stabilità del DEF, grazie alla flessibilità delle finanze pubbliche connessa all'utilizzo delle clausole europee sulle riforme di cui ci si intende avvalere per il 2016, si prevede un percorso di miglioramento del saldo strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,1 nel 2016 e 0,3 nel 2017, anno in cui è atteso il conseguimento del pareggio di bilancio strutturale. Vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati lo scorso autunno per il triennio 2015-2017 - rispettivamente pari a 2,6, 1,8 e 0,8 per cento. Nello scenario programmatico, il rapporto tra debito e PIL crescerà nel 2015 (da 132,1 a 132,5 per cento) per poi scendere significativamente nel biennio successivo (a 130,9 nel 2016 e 127,4 nel 2017); ciò consentirà di rispettare la regola del debito.
- A febbraio, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le riduzioni di spesa per 5,2 miliardi previsti dalla Legge di Stabilità 2015. L'intesa prevede una riduzione dei fondi per la sanità pari a 2,3 miliardi, una riduzione di 802 milioni delle risorse per il patto verticale incentivato, 750 milioni dalla riduzione del fondo di sviluppo e coesione, 285 milioni dal taglio del fondo per l'edilizia sanitaria, e ulteriori 364 milioni da tagli ad altri fondi, ancora da individuarsi.

- Le Province e le Città Metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica, attraverso una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi a decorrere dall'anno 2017. L'ammontare della riduzione della spesa corrente, che ciascun ente deve conseguire, è definito tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard<sup>1</sup>.
- Grazie all'approvazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi<sup>2</sup>, dal 2015 viene data attuazione alla riforma di contabilità degli enti territoriali. La riforma promuove: i) l'individuazione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; ii) la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; iii) l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; iv) l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; v) la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. *Si veda scheda n. 1.*
- Prosegue l'adeguamento e la ristrutturazione delle strutture e dei sistemi informativi della Ragioneria Generale dello Stato, necessari per realizzare la riforma del bilancio dello Stato a seguito delle nuove esigenze introdotte della disciplina costituzionale del pareggio di bilancio<sup>3</sup>.
- Vengono posticipati gli effetti della clausola di salvaguardia inserita nella Legge di Stabilità 2015. La clausola era volta a diminuire le detrazioni e le agevolazioni vigenti (c.d. *tax expenditures*) qualora la revisione della spesa non realizzzi i risparmi previsti. In tal modo si riducono gli importi per 3 miliardi a decorrere dal 2015. La riduzione è da porre in relazione alle modifiche in tema di *reverse charge* e relativa clausola di salvaguardia, che determinano effetti di maggiore entrata stimati in circa 728 milioni annui, da destinare al miglioramento dei saldi di finanza pubblica nel 2015, come richiesto dalla Commissione europea il 22 ottobre scorso nell'ambito del procedimento di valutazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2015.
- In attuazione del decreto 'Sblocca Italia'<sup>4</sup> sono stati assegnati a 128 Comuni spazi di Patto di Stabilità Interno per il 2014 per quasi 200 milioni. Lo sblocco

<sup>1</sup> Come disposto dalla legge di Stabilità 2015, commi 418 e 419. Ulteriori criteri sono contenuti nella circolare N.1/2015 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Decreto legislativo che integra e modifica il D.lgs. n. 118/2011.

<sup>3</sup> A tale fine la Legge di Stabilità 2015 stanzia 65 milioni nel periodo 2015-2018 e 4 milioni annui a decorrere dal 2019.

<sup>4</sup> Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo ha proceduto a individuare i Comuni beneficiari dell'esclusione e l'importo dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno, secondo tre criteri: le opere alle quali si riferiscono i pagamenti dovevano essere state preventivamente previste nel Piano Triennale delle opere pubbliche (o dovevano essere d'importo inferiore a 100.000 euro e quindi esenti dall'obbligo d'inserimento nel Piano); i pagamenti dovevano riguardare opere realizzate, in corso di realizzazione o per le quali fosse

del Patto ha consentito il finanziamento e l'esecuzione di 269 opere ritenute prioritarie dalle amministrazioni comunali.

### **Personale della Pubblica Amministrazione**

- È stato modificato il parametro di riferimento per il contenimento del *turn over*, applicando per le pubbliche amministrazioni centrali il solo criterio della spesa per il personale cessato nell'anno al fine della quantificazione delle immissioni in ruolo<sup>5</sup>. Il limite di spesa per il personale cessato nell'anno precedente, in relazione al quale le pubbliche amministrazioni centrali possono procedere ad assumere personale a tempo indeterminato, viene previsto in maniera graduale fino al 2018<sup>6</sup>. Per quanto concerne il turn over nelle Regioni e negli enti locali, sono introdotte disposizioni meno stringenti rispetto al passato e alle pubbliche amministrazioni centrali.
- La legge di Stabilità 2015 ha disposto la riduzione della dotazione organica in percentuale del 50 per le Province e del 30 per cento per le Città Metropolitane. Parallelamente, viene previsto un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedente verso Regioni, Comuni e altre Pubbliche Amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. Allo scopo di dare completa attuazione al riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane previsto dal nuovo assetto territoriale, il Governo ha emesso le linee guida in materia di mobilità del personale<sup>7</sup>. Il ricollocamento del personale in mobilità presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici, avviene sulla base di una ricognizione dei posti disponibili da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Viene dato priorità alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari. Nel caso in cui il personale interessato dalla mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta si procede a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale delle persone non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva. In caso di mancato completo riassorbimento degli esuberi, il personale è collocato in disponibilità, con un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio, per la durata massima di ventiquattro mesi. Tali disposizioni sono entrate in vigore a gennaio 2015. Si veda scheda n.2.
- Al fine di favorire i processi di mobilità tra amministrazioni, è istituito presso il MEF, un fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni e alla piena applicazione della riforma delle Province, con una dotazione di 30 milioni a decorrere dall'anno 2015.

---

possibile l'immediato avvio dei lavori da parte dell'ente locale richiedente; i pagamenti per i quali viene richiesta l'esclusione del patto di stabilità devono essere effettuati entro il 31 dicembre 2014.

<sup>5</sup> D.L. n. 90/2014. Ai Corpi di Polizia e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, al comparto della scuola e alle università si applica la normativa di settore.

<sup>6</sup> In particolare, viene previsto nella misura del 20 per cento nel 2014, del 40 per cento nel 2015, del 60 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017, fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dal 2018. Per gli enti territoriali, è stato stabilito un graduale aumento delle percentuali di ricambio del personale, con conseguente incremento della facoltà di assunzione (60 per cento nel biennio 2014–2015, 80 per cento nel biennio 2016–2017), per ritornare alla piena facoltà assunzionale a partire dal 2018.

<sup>7</sup> CIRCOLARE n.1/2015 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministero per gli affari regionali e le autonomie.

- È stata resa possibile la risoluzione unilaterale del contratto, da parte della PA, nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici, al fine di favorire un ricambio generazionale. Allo stesso tempo, sono state abrogate le disposizioni che consentivano di rimanere in servizio per un biennio oltre l'età pensionabile. Infine, non possono essere attribuiti dalle pubbliche amministrazioni incarichi di studio, consulenza e dirigenza a lavoratori, privati o pubblici, collocati in quiescenza.

### **Il Patto per la Salute**

- A luglio 2014 è stata sancita l'intesa<sup>8</sup> sul Patto per la salute 2014–2016. Questo ha definito il quadro finanziario per il triennio di validità e ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del SSN, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni. A tal fine, si è convenuto di: i) procedere all'aggiornamento del prontuario farmaceutico nazionale dei farmaci rimborsabili; ii) incentivare l'uso di dispositivi medici più efficaci e moderni che consentano il miglioramento della qualità della vita; iii) procedere all'approvazione del regolamento sugli standard qualitativi, strutturali tecnologici e quantitativi per l'assistenza ospedaliera; iv) riorganizzare l'assistenza territoriale e domiciliare; v) rafforzare il sistema di *governance* nelle Regioni impegnate nei piani di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale<sup>9</sup>; vi) promuovere la digitalizzazione in campo sanitario; vii) fissare *standard generali di qualità*<sup>10</sup>.
- La legge di Stabilità 2015 rende attuativo il Patto per la salute. Viene fissato il livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale SSN in 112 miliardi per il 2015 e in 115,5 miliardi per il 2016, successivamente rideterminato in attuazione della richiamata Intesa del febbraio 2015<sup>11</sup> in circa 109,7 miliardi di euro nel 2015 e 113,1 miliardi nel 2016. Il riparto delle risorse avverrà sulla base delle procedure in materia di costi e fabbisogni standard regionali.
- La Legge di Stabilità 2015, in attuazione di quanto previsto nel Patto per la salute introduce inoltre nuove disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN; si prevede che le Regioni che, negli anni 2013-2019 non rispettino i limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente, possono essere comunque dichiarate adempienti qualora abbiano conseguito l'equilibrio economico ed abbiano avviato, negli anni 2015-2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale fino al completo raggiungimento nel 2020 dell'obiettivo di spesa previsto dalla stessa normativa vigente. *Si veda scheda n.3.*

<sup>8</sup> Tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>9</sup> Anche attraverso la revisione della disciplina relativa ai Commissari *ad acta*, prevedendone l'incompatibilità con l'affidamento di incarichi istituzionali.

<sup>10</sup> Il Patto sarà monitorato da una Cabina di regia, che verificherà l'attuazione di tutti i provvedimenti in esso previsti, avvalendosi di un apposito Tavolo tecnico, istituito presso l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

<sup>11</sup> La Legge di Stabilità 2015 ha previsto una manovra a carico delle Regioni a statuto ordinario (art. 1, comma 398, lett. c)) pari a circa 3,4 miliardi annui, in ambiti e per importi da definirsi previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni. A seguito del raggiungimento dell'intesa nel mese di febbraio 2015 è stato stabilito che dei predetti 3,4 miliardi di manovra circa 2,4 erano a carico del settore sanitario, con conseguente riduzione del livello del finanziamento del SSN per un pari importo. Pertanto, il livello del finanziamento del SSN è stato rideterminato in circa 109,7 miliardi nel 2015 e 113,1 miliardi nel 2016.

### **Società partecipate dalla Pubblica Amministrazione**

- La legge di Stabilità 2015 ha avviato un processo di riorganizzazione delle società partecipate locali e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, da parte di Regioni, Province autonome, Enti Locali, camere di commercio, università, istituti di istruzione universitarie e autorità portuali con finalità di contenimento della spesa. *Si veda scheda n.4.*
- L'obiettivo del processo è ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015, Il processo di riorganizzazione deve seguire i seguenti criteri: i) l'eliminazione delle società e delle partecipazioni sociali non indispensabili per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (anche mediante liquidazione e cessione), nonché delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe a quelle svolte da altre partecipate o enti pubblici (anche mediante fusione); ii) l'aggregazione delle società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; iii) la riorganizzazione interna delle società per contenere i costi di funzionamento (anche mediante riduzione delle remunerazione degli organi). È prevista la soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.
- Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, si prevede la definizione e approvazione da parte degli organi di vertice delle amministrazioni interessate di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazione entro il 31 marzo 2015, corredata da relazione tecnica, che deve essere trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione. *Si veda scheda n.5.*
- Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente in discussione in Parlamento<sup>12</sup>, prevede una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo di riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche. I principi e i criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società sono i seguenti: distinzione tra tipi di società secondo l'attività svolta e individuazione della relativa disciplina; disciplina delle società che gestiscono servizi di interesse economico generale, volta a tutelare la concorrenza e gli interessi degli utenti; eliminazione di sovrapposizione tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo.

### **Efficienza della spesa pubblica**

- 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 adottati per 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

---

<sup>12</sup> Atto Senato 1577.

obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico.

- La revisione della spesa è stata condotta, nel corso di questi anni, con azioni e percorsi diversificati. Sono stati nominati due 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. Parallelamente è stato avviato 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. *Si veda scheda n.6.*
- Nella formazione della legge di bilancio 2015 le Amministrazioni Centrali hanno adottato un processo di revisione interna della spesa, identificando una serie di misure di riduzione dei capitoli di spesa che potessero portare ad un taglio complessivo del budget a loro disposizione del 3 per cento. In tale revisione è inclusa la possibilità da parte delle Amministrazioni Centrali di ridurre i trasferimenti agli enti da loro controllati.
- Una procedura continua di revisione della spesa verrà integrata nel processo di programmazione del bilancio pluriennale, nell'ambito della delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato(art. 40 L. n. 196/2009), da adottare entro la fine del 2015. Il Governo dovrà inoltre adottare, entro la medesima scadenza, i decreti legislativi attuativi anche per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (art.42 L. n. 196/2009), come pure per l'adozione entro il 2016 di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (L. n. 89/2014). *Si veda scheda n.6.*
- Il Governo<sup>13</sup> ha introdotto limiti di spesa per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella PA<sup>14</sup>. Inoltre, a decorrere dal 1° maggio 2014, il trattamento economico annuo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato, o autonomo, intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni<sup>15</sup> e società non quotate dalle stesse partecipate<sup>16</sup>, non può superare il limite massimo di 240.000 euro lordo per dipendente (limite precedentemente fissato in misura corrispondente a quanto percepito dal Primo Presidente della Corte di Cassazione).
- Si stabilisce il numero massimo delle autovetture di servizio di ciascuna pubblica amministrazione, riducendone altresì il limite massimo di spesa<sup>17</sup> al 30 per cento della spesa sostenuta per tale finalità nel 2011.

<sup>13</sup> D.L. n. 66/2014.

<sup>14</sup> E' stato vietato alle amministrazioni pubbliche - ad esclusione di università, enti di ricerca ed enti del SSN - il conferimento degli incarichi e la stipula dei contratti quando la spesa complessiva per gli stessi sia superiore ad alcuni parametri stabiliti dalla norma, riferiti al livello di spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico

<sup>15</sup> Le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni. L'intervento include anche il personale di diritto pubblico di cui all'art.3 del medesimo decreto.

<sup>16</sup> Inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo.

<sup>17</sup> Spesa relativa all'acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

- Al fine di rendere più efficiente la loro presenza sul territorio, le amministrazioni centrali devono predisporre - entro giugno 2015 - un piano di razionalizzazione degli spazi utilizzati, anche attraverso la condivisione di immobili. Il piano punta a realizzare una riduzione pari almeno al 50 per cento della spesa per locazioni e al 30 per cento degli spazi utilizzati.
- Sono state adottate dal Governo note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo<sup>18</sup>. 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. Con il monitoraggio e la rideterminazione annuale si è inteso introdurre un meccanismo virtuoso che riconosca un fabbisogno a fronte dell'effettiva erogazione del servizio e non solo a fronte di una domanda potenziale. *Si veda scheda n.7.*
- È stata creata una banca dati dei fabbisogni standard<sup>19</sup>, disponibile per consultazione da luglio 2014 per gli enti locali e da novembre per i cittadini. La banca dati 'OpenCivitas' può essere esplorata per confrontare la spesa sostenuta dagli enti per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (Amministrazione, gestione e controllo; gestione del territorio e dell'ambiente; Polizia locale; Istruzione pubblica; viabilità e trasporti; settore sociale) con il fabbisogno standard per quelle stesse funzioni. *Si veda scheda n.8.*
- Il Governo ha rafforzato il potere contrattuale della pubblica amministrazione attraverso l'aggregazione della domanda d'acquisto di beni e servizi. Le misure tendono a: i) rendere certi i tempi di pagamento da parte della PA; ii) generare economie di scala; iii) aumentare la trasparenza delle spese per beni e servizi, anche con la pubblicizzazione dei prezzi effettivi di acquisto<sup>20</sup>.
- È stato costituito il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti che limita a 35 'soggetti aggregatori' la numerosità delle centrali d'acquisto, qualificate per

<sup>18</sup> Con D.P.C.M. 23 luglio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 ottobre 2014, n. 240 sono state adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione di gestione e controllo. Nella seduta del 27 marzo 2015 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il D.P.C.M. 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. Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 216/2010, gli schemi di decreto sono stati sottoposti all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che hanno reso il loro parere nella seduta, nonché all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

<sup>19</sup> I fabbisogni standard rappresentano il peso specifico di ogni Ente locale in termini di fabbisogno finanziario. Essi sintetizzano in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio nazionale.

<sup>20</sup> L'aggregazione riduce, infatti, i costi di processo e il numero delle procedure, aumenta la possibilità di investimenti in risorse umane specializzate e in infrastrutture telematiche e riduce il rischio di pratiche non trasparenti facilitate invece dalla polverizzazione degli acquisti.

una specifica professionalizzazione della commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda<sup>21</sup>. *Si veda scheda n.9.*

- I compiti di controllo sulle attività di acquisto di beni e servizi da parte della PA sono attribuiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Al fine di un controllo più puntuale, il MEF ha definito le caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni stipulate da CONSIP: soltanto deviazioni da queste caratteristiche saranno rilevanti per giustificare acquisti a prezzi maggiori rispetto al *benchmark* CONSIP.
- A partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC fornisce alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento - alle condizioni di maggiore efficienza - di beni e di servizi<sup>22</sup>, e pubblicherà sul proprio sito *web* i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi<sup>23</sup>. I contratti stipulati in violazione di tali prezzi massimi saranno nulli.
- Il Governo<sup>24</sup> ha stabilito la data del 31 marzo 2015 per l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti commerciali con tutte le PA, inclusi gli enti territoriali<sup>25</sup>. Si ricorda che Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea già da giugno 2014.

### **Pagamento dei debiti commerciali della PA**

- Al 30 gennaio 2015 le risorse erogate<sup>26</sup> per consentire alla PA di smaltire i debiti commerciali arretrati risultano pari a 42,8 miliardi. I pagamenti effettuati ai creditori ammontano a 36,5 miliardi (ossia 65 per cento delle risorse stanziate). Da ottobre 2014 si è ridotta la differenza tra le somme erogate agli enti debitori e quanto da queste è stato utilizzato per pagare i rispettivi debiti. Tale dato conferma l'esaurimento dello stock di debito 'patologico' accumulato dalle Amministrazioni, che hanno quindi rallentato la richiesta di fondi e stanno utilizzando le risorse già ricevute per versare il dovuto ai fornitori. Lo smaltimento dello stock di debito 'patologico' mette le

<sup>21</sup> I soggetti che vi fanno parte sono: CONSIP S.p.A., una centrale di committenza per ciascuna Regione e altri soggetti che già svolgono attività di centrale di committenza aventi determinati requisiti. Il sistema verrà introdotto gradualmente, essendo inizialmente limitato a certe merceologie e ad acquisti di dimensioni relativamente elevate. Un 'Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori' è incaricato di individuare le categorie dei beni e dei servizi, nonché le soglie, al di sopra delle quali si prevede il ricorso a CONSIP S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. I due decreti attuativi necessari per far partire il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' verranno discussi dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali entro fine anno.

<sup>22</sup> Tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione.

<sup>23</sup> I prezzi di riferimento saranno aggiornati con cadenza annuale. Essi saranno utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa.

<sup>24</sup> D.L. n. 66/2014

<sup>25</sup> Grazie alla fatturazione elettronica l'amministrazione centrale dello Stato potrà monitorare l'evoluzione del debito di tutte le amministrazioni centrali e locali, con la facoltà di intervenire nei casi patologici.

<sup>26</sup> Si ricorda che le risorse stanziate per il pagamento dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati entro il 31/12/2013 ammontano a 56,3 miliardi (D.L. n. 35/2013 e 102/2013, la Legge di Stabilità 2014 e D.L. n. 66/2014). Poiché i debiti arretrati riguardano solo in piccola misura le amministrazioni centrali dello Stato (meno del 5%), mentre la parte più cospicua si è accumulata presso enti locali, Province autonome e Regioni, le informazioni sullo stato di attuazione dell'intervento disposto dal Governo, comprensive dell'iter e quindi degli adempimenti delle amministrazioni territoriali, possono contribuire ad aumentare la pressione dell'opinione pubblica sui comportamenti degli amministratori a livello periferico, e quindi a migliorare l'efficacia dell'amministrazione.

Amministrazioni nelle condizioni di velocizzare i tempi medi di pagamento delle forniture.

- È prevista<sup>27</sup> la possibilità di cessione a banche e a intermediari finanziari dei crediti commerciali di parte corrente, maturati al 31 dicembre 2013 nei confronti della PA. In particolare, i fornitori possono cedere 'pro soluto' il proprio credito certificato e assistito dalla garanzia dello Stato a banche e intermediari finanziari incassando quanto dovuto al netto di una percentuale di sconto che è fissata nella misura massima dell'1,90 per cento in ragione d'anno. Lo sconto si riduce all'1,60 per cento per gli importi eccedenti i 50 mila euro di ammontare della cessione. A fronte di temporanee carenze di liquidità delle amministrazioni debitrici, sono possibili anche operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti ceduti, anch'esse assistite dalla garanzia dello Stato.
- Per la garanzia dello Stato alla cessione dei crediti, gli enti terzi possono contare su un Fondo di garanzia, istituito allo scopo presso il MEF e gestito da Consap S.p.A., con una dotazione finanziaria iniziale di 150 milioni. È previsto inoltre che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) e altre istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali possano acquisire dalle banche e dagli intermediari finanziari i crediti ceduti, garantiti dallo Stato ('Plafond Debiti PA' da 10 miliardi).
- A settembre 2014 e a febbraio 2015 è stato effettuato il monitoraggio delle esigenze di spazi finanziari da allentare, nell'ambito del Patto di Stabilità Interno, per gli enti locali e le Regioni che devono estinguere debiti commerciali di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013. Sulla base di questa rilevazione e compatibilmente con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è stata riconosciuta l'esclusione<sup>28</sup> dal patto di stabilità interno degli enti territoriali per pagamenti in conto capitale, per un importo massimo di 300 milioni ripartito tra il 2014 (200 milioni) e il 2015 (100 milioni).
- Dal gennaio 2015 entrano in vigore le nuove misure per meglio monitorare la spesa delle pubbliche amministrazioni e la tempestività dei pagamenti<sup>29</sup>. Tra queste vi è l'obbligo di pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> D.L. n. 66/2014.

<sup>28</sup> L'esclusione si applica ai pagamenti di debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, oppure ai debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2013, o riconosciuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

<sup>29</sup> D.L. n. 66/2014 e decreto attuativo: DPCM del Ministero dell'Economia e Finanze del 22 settembre 2014 pubblicato in G.U. n. 265.

<sup>30</sup> Nel caso in cui l'indicatore annuale di tempestività registri tempi medi di pagamento superiori a 90 giorni per il 2014, e a 60 giorni a decorrere dal 2015, oltre alle sanzioni previste dal D.Lgs. n. 192/2012 di recepimento della Direttiva europea 2011/7/UE, le amministrazioni pubbliche coinvolte (esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale) non possono procedere ad assunzioni di personale a nessun titolo. Per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il rispetto dei tempi medi pagamento costituisce adempimento valutato, unitamente agli altri adempimenti previsti dalla normativa vigente, dal Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali; l'esito positivo della verifica del Tavolo costituisce presupposto per l'erogazione della quota premiale del Fondo Sanitario Nazionale.

- Il Governo<sup>31</sup> ha introdotto nuove modalità di monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni, dei relativi pagamenti e dell'eventuale verificarsi di ritardi rispetto ai termini fissati dalla Direttiva Europea 2011/7/UE, attraverso un adeguamento delle funzionalità della Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni.
- È stato esteso il perimetro delle amministrazioni pubbliche tenute alla certificazione dei debiti non estinti, ridefinendo, di conseguenza, i soggetti cui compete la nomina dei commissari *ad acta*, in caso di mancata certificazione da parte dell'amministrazione debitrice nei tempi previsti (30 giorni). Vengono, inoltre, introdotte sanzioni a carico sia delle amministrazioni medesime sia dei dirigenti responsabili nei casi di inadempimento dell'obbligo di certificazione nei tempi previsti.
- Dal 2015 entra in vigore la riforma della contabilità degli enti territoriali<sup>32</sup>, che consente: i) la chiara identificazione e registrazione contabile dei debiti e dei crediti esigibili; ii) l'accesso diretto ai bilanci degli enti per le informazioni sulla situazione debitoria, con particolare riferimento all'entità dei debiti commerciali. A decorrere dal 1° gennaio 2016 gli enti territoriali affiancheranno alla contabilità finanziaria quella economico - patrimoniale, a fini conoscitivi.
- Sono estese al 2015 le norme che consentono la compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti commerciali e professionali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti della pubblica amministrazione e certificati secondo le modalità previste dalla normativa vigente qualora la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato.
- La legge di Stabilità 2015 ha sancito che la regolarità contributiva del cedente dei crediti certificati mediante piattaforma elettronica sia definitivamente attestata dal DURC(Documento unico di regolarità retributiva).

### **Il processo di privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio immobiliare**

- Il programma di Governo relativo alle privatizzazioni prevede la cessione di quote di partecipazione in imprese direttamente e indirettamente controllate dallo Stato attraverso piani annuali per il periodo 2015-2018. Grazie a tale programma lo Stato realizzerà maggiori entrate per 0,4 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,5 p.p. nel 2016 e 2017 e 0,3 nel 2018. A norma di legge, gli introiti derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni direttamente detenute saranno destinati alla riduzione del debito pubblico. Invece, per le operazioni di dismissione di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo. Parte di tali proventi potranno anche essere destinati al pagamento di un dividendo a favore dell'azionista pubblico.
- Il programma pluriennale prevede la dismissione di partecipazioni direttamente detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) in

<sup>31</sup> D.L. n. 66/2014, art. 27.

<sup>32</sup> In attuazione del D. Lgs. n. 118/2011. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, lo stesso decreto si applica, con riferimento al Titolo II, a decorrere dal 2012.

ENEL, STMicroelectronics Holding, ENAV, Poste Italiane e Ferrovie dello Stato. Il programma include le dismissioni di quote in Società in cui lo Stato detiene indirettamente partecipazioni tramite: Cassa Depositi e Prestiti (SACE, FINCANTIERI, CDP Reti, TAG), Ferrovie dello Stato (Grandi Stazioni - Cento Stazioni; ramo d'azienda relativo alla rete elettrica ferroviaria) e RAI (Rai Way).

- Nel mese di febbraio 2015, il MEF ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, attraverso una procedura di vendita accelerata (*accelerated book building*), un pacchetto di azioni ENEL del 5,74 per cento del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24 per cento al 25,50 per cento. Il corrispettivo della vendita delle azioni ENEL è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi.
- Relativamente alle privatizzazioni delle Società direttamente controllate, nel gennaio 2014 sono stati emanati due decreti (DPCM) che regolamentano l'alienazione del 40 per cento del capitale di Poste Italiane e del 49 per cento del capitale di ENAV mediante operazioni di IPO che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società. La realizzazione delle cessioni delle quote in Poste Italiane e ENAV avverrà nel 2015, con uno slittamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista di completamento delle dismissioni entro il 2014, a motivo sia del cambio di *management* delle Società suddette, sia della complessità delle operazioni medesime che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati.
- Per quanto riguarda Poste Italiane, il MEF ha selezionato, oltre ai Consulenti finanziario e legale, anche le Banche del Consorzio di garanzia e collocamento. Alla luce del nuovo piano industriale predisposto dalla Società sono in fase di preparazione le attività necessarie alla quotazione. Relativamente ad ENAV il Ministero ha selezionato i Consulenti legale e finanziario e avvierà a breve gli ulteriori adempimenti necessari per la realizzazione dell'operazione.
- Con riferimento alla cessione della partecipazione detenuta in STMicroelectronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'Azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), la Società può essere ceduta ad un soggetto pubblico. Tale soggetto è stato individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate. La fase preparatoria per la realizzazione di tale cessione è in corso di completamento.
- Sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di intesa con la Società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione della privatizzazione stessa. Il MEF ha selezionato i Consulenti finanziario e legale che lo assisteranno nell'individuazione di tale modalità e nell'intero processo di privatizzazione.
- Relativamente alle Società indirettamente controllate dal MEF, nel 2014 si sono concluse le seguenti operazioni: i) quotazione di Fincantieri, mediante collocamento sul mercato, soprattutto presso il pubblico dei risparmiatori, di

azioni di nuova emissione in aumento di capitale per un controvalore complessivo di circa 350 milioni; ii) dismissione di una quota del 35 per cento del capitale di CDP Reti (che detiene partecipazioni dell'ordine del 30 per cento in Snam ed in Terna) da parte di CDP a favore del Gruppo State Grid Corporation of China, per un controvalore di circa 2,1 miliardi; iii) quotazione di RAI Way da parte di RAI per una quota di circa il 30 per cento del capitale sociale per un controvalore di circa 300 milioni.

- A gennaio 2015 il Governo<sup>33</sup> ha disciplinato le modalità di realizzazione del Programma di dismissione dei beni mobili fuori uso non riutilizzabili, obsoleti e beni in esubero. Consip assume il ruolo di soggetto realizzatore delle procedure di dismissione dei beni mobili, effettuate anche mediante l'impiego di strumenti telematici. Il MEF mantiene la funzione di indirizzo strategico e supervisione del Programma. Nella prima fase saranno gestiti gli immobili dell'Amministrazione della Difesa. I proventi delle procedure di dismissione saranno riassegnati per l'80 per cento all'Amministrazione della Difesa per la realizzazione di 'progetti innovativi'<sup>34</sup>. Nell'ambito della rimanente quota del 20 per cento, viene effettuata la riassegnazione al MEF, nei limiti delle risorse necessarie per la copertura dei costi.
- La Legge di Stabilità 2015 prevede nuovi incentivi alla dismissione degli immobili della Difesa con particolare riferimento alla destinazione degli introiti derivanti dalla vendita degli immobili e la cessione dei medesimi ad appositi Fondi immobiliari. Gli obiettivi del piano di dismissioni sono di generare introiti almeno pari a 220 milioni nel 2015, 100 milioni nel 2016 e 2017.
- Nell'ambito della procedura che consente alle Regioni, Province e Comuni di presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato e di beni in uso alla Difesa<sup>35</sup>, l'Agenzia del Demanio ha accolto 5542 istanze di trasferimento (su 9.367 domande) presentate tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale. Inoltre, sono state introdotte procedure più veloci per la valorizzazione degli immobili militari, che permettono di cambiarne la destinazione d'uso se tale variante è recepita nell'accordo di programma con l'amministrazione comunale. A fronte delle 5542 istanze accolte, sono stati emessi 1639 provvedimenti di trasferimento, in ragione del fatto che per le restanti l'Agenzia del Demanio è in attesa di ricevere, da parte degli Enti richiedenti, le delibere propedeutiche all'emissione del provvedimento di trasferimento. Per 3587 istanze di attribuzione è stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 56 bis. In relazione a 238 istanze, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.
- Nel 2014 il MEF ha autorizzato l'Agenzia del Demanio alla vendita per trattativa privata a Cassa Depositi e Prestiti di 26 immobili di proprietà dello Stato, di enti locali, INPS e INAIL per un valore di 234,7 milioni.

<sup>33</sup> Attraverso il Decreto 22 dicembre 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo, progetti di dematerializzazione e digitalizzazione dell'attività amministrativa, di riduzione dell'impatto ambientale delle attività dell'Amministrazione.

<sup>35</sup> Introdotta dall'art.56 del D.L. n. 69/2013 sul federalismo demaniale.

- A dicembre 2014, il Consiglio di Amministrazione di INVIMIT Sgr Spa ha istituito quattro fondi a gestione diretta ('i3-Inail', 'i3-Inps', 'i3-Regione Lazio', 'i3-Università') il cui perimetro complessivo sarà equivalente ad oltre un miliardo in termini di portafoglio immobiliare. Ad ottobre 2014 l'Agenzia del Demanio e Invimit Sgr hanno sottoscritto un protocollo di collaborazione mirato a supportare l'attività d'investimento in fondi immobiliari target attraverso il Fondo di fondi 'i3-Core', istituito nel 2014.
- È stato firmato il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Ambiente e INVIMIT Sgr per fornire supporto tecnico agli Enti locali, per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, nonché per la facilitazione dei processi valutativi e gli audit energetici degli Enti interessati all'attivazione di uno o più fondi immobiliari.
- È stata avviata la raccolta delle informazioni relative ai costi per l'uso degli edifici di proprietà dello Stato e di terzi utilizzati dalle PA<sup>36</sup>. La raccolta dati avverrà entro giugno 2015 attraverso il 'PORTALE PA' dell'Agenzia del Demanio e riguarda sia costi energetici. Il monitoraggio dei costi per l'utilizzo degli immobili strumentali rappresenta un passaggio fondamentale per individuare degli standard efficienti e, di conseguenza, produrre risparmi significativi per il Bilancio dello Stato, attraverso l'adozione da parte della PA di azioni di razionalizzazione e comportamenti virtuosi.

#### **L'Ufficio Parlamentare di Bilancio**

- L'UPB è stato istituito con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, in attuazione delle regole europee sulla nuova *governance* economica. L'organismo ha funzioni di monitoraggio e verifica sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo nonché di valutazione del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.
- Ad aprile 2014 si è conclusa la selezione per la nomina del Consiglio<sup>37</sup>, composto da tre membri, di cui uno con funzione di presidente. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali o di consulenza, durano in carica 6 anni<sup>38</sup> e non possono essere riconfermati. È in corso il completamento dell'organico.
- All'inizio di agosto è stato definito uno schema di accordo con l'ISTAT per la collaborazione in materia di modelli di previsione macroeconomica e di modelli di micro simulazione degli effetti delle politiche fiscali.
- Ad agosto 2014, il Consiglio ha approvato i regolamenti di organizzazione e funzionamento, di amministrazione e contabilità, sul trattamento giuridico ed economico del personale.
- A settembre 2014, il MEF ha sottoscritto con l'UPB un protocollo d'intesa sulla trasmissione, da parte del Ministero, delle informazioni necessarie per la

---

<sup>36</sup> In attuazione di quanto previsto dall'art. 1 comma 387 della legge n.147 del 27 dicembre 2013 (Legge di Stabilità 2014), che impone alle Amministrazioni dello Stato, pena la segnalazione alla Corte dei Conti, di comunicare i costi gestionali degli immobili utilizzati all'Agenzia del Demanio, al fine di poterli controllare e ridurre, come significativa misura di *spending review* nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

<sup>37</sup> Decreto di nomina del Presidente del Senato della Repubblica e della Presidente della Camera dei deputati del 30 aprile 2014.

<sup>38</sup> Salvo che siano revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio.

- certificazione delle previsioni macroeconomiche e per le valutazioni sulla finanza pubblica.
- La nota di aggiornamento al DEF 2014 e il *Draft Budgetary Plan* 2015 sono stati validati per la prima volta dal UPB.

## Sistema fiscale

**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.

## Tassazione

- Con la Legge di Stabilità 2015 è stato reso strutturale il credito d'imposta IRPEF introdotto dal D.L. n. 66/2014 in favore dei lavoratori dipendenti e dei percettori di altri redditi assimilati. Il credito è pari a 960 euro, se il reddito complessivo non supera 24.000 euro. Oltre tale soglia, il credito decresce linearmente fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 26.000 euro. Il bonus viene riconosciuto automaticamente dai sostituti d'imposta<sup>39</sup>.
- La Legge di Stabilità 2015 ha previsto la completa deduzione ai fini IRAP di imprese e professionisti del costo complessivo per il personale dipendente a tempo indeterminato.
- Viene di pari passo abrogata la riduzione del 10 per cento delle aliquote ordinarie IRAP per tutti i settori di attività economica a decorrere dal periodo d'imposta 2014 che era stata introdotta dal D.L. n. 66/2014.
- Per i soggetti passivi di IRAP che non si avvalgono di dipendenti nell'esercizio della propria attività, è previsto un credito d'imposta pari al 10 per cento dell'imposta londa determinata secondo le regole generali. Tale credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione.
- Viene introdotto, in via sperimentale, per i periodi di paga dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, l'anticipo del TFR in busta paga per i lavoratori dipendenti del settore privato. I lavoratori possono richiedere di percepire la quota maturanda del trattamento di fine rapporto (TFR), compresa quella eventualmente destinata a una forma pensionistica complementare, tramite liquidazione diretta mensile. La parte integrativa della retribuzione è assoggettata a tassazione ordinaria e non è imponibile ai fini previdenziali,

<sup>39</sup> Il bonus è classificato, in coerenza con il SEC 2010, come una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro.

ma non viene inserita nel reddito complessivo valido ai fini del bonus IRPEF di 80 euro. Dalla previsione sono esclusi i lavoratori domestici e i lavoratori del settore agricolo.

- I datori di lavoro che non intendono corrispondere immediatamente con risorse proprie la quota maturanda del TFR possono accedere a un finanziamento assistito dalla garanzia dello Stato concesso dall'INPS<sup>40</sup>. La legge di Stabilità 2015 istituisce infatti presso l'INPS un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti per le imprese con alle dipendenze un numero di addetti inferiore a 50, con dotazione iniziale pari a 100 milioni per l'anno 2015 a carico del bilancio dello Stato. Gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato quale garanzia di ultima istanza. Il finanziamento è altresì assistito dal privilegio speciale in materia bancaria e creditizia. Al fine di accedere ai finanziamenti, i datori di lavoro devono tempestivamente richiedere all'INPS apposita certificazione del TFR maturato in relazione ai montanti retributivi dichiarati per ciascun lavoratore e presentare richiesta di finanziamento presso una delle banche o degli intermediari finanziari che aderiscono all'apposito accordo-quadro da stipulare tra i Ministri del lavoro, dell'economia e l'ABI. Ai suddetti finanziamenti non possono essere applicati tassi, comprensivi di ogni eventuale onere, superiori al tasso di rivalutazione della quota di trattamento di fine rapporto lavoro.
- L'iter di attuazione del TFR in busta paga è stato completato con l'accordo quadro tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Associazione Bancaria Italiana. Grazie a tale Accordo, le imprese con meno di 50 dipendenti che dovessero registrare problemi nei flussi finanziari necessari a far fronte al maggiore esborso mensile a seguito delle richieste di erogazione mensile dell'importo altrimenti destinato al trattamento di fine rapporto, potranno accedere a finanziamenti a tasso agevolato. Le banche aderenti all'accordo quadro potranno erogare finanziamenti a tasso agevolato in virtù della garanzia pubblica.
- La Legge di Stabilità 2015 istituisce un nuovo regime agevolato dei minimi rivolto agli esercenti attività di impresa, arti e professioni in forma individuale. Il regime forfettario di determinazione del reddito da assoggettare a un'unica imposta sostitutiva di quelle dovute prevede l'aliquota del 15 per cento, mentre per la nuova imprenditoria giovanile del 5 per cento. Per accedere al regime agevolato, che costituisce il regime 'naturale' per chi possiede i requisiti, gli imprenditori ed i professionisti non devono superare soglie di ricavi prefissate a seconda del tipo di attività esercitata. Tali soglie variano da 15.000 euro per le attività professionali a 40.000 euro per il commercio. Il rispetto delle soglie vale sia per l'accesso che per la permanenza nel regime agevolato. Può accedere a tale regime agevolato anche chi percepisce redditi di natura mista, purché i redditi conseguiti nell'attività di impresa, arte e professione siano prevalenti rispetto a quelli percepiti come redditi di lavoro dipendente e assimilati.

---

<sup>40</sup> Disposizione soggetta a decreto attuativo del MEF, entro 30 gg dall'entrata in vigore della legge.

- La legge di Stabilità 2015<sup>41</sup> ha esteso il meccanismo di inversione contabile IVA (c.d. *reverse charge*) ad ulteriori ambiti del settore edile e del settore energetico<sup>42</sup>, nonché alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, supermercati e discount alimentari e alle cessioni di bancali in legno (pallet) usati.
- Il medesimo provvedimento ha disposto che, per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi eseguite nei confronti della Pubblica Amministrazione, l'imposta sul valore aggiunto venga in ogni caso versata dai medesimi soggetti pubblici (c.d. *split payment*). Pertanto i fornitori di beni e servizi riceveranno dagli enti pubblici l'importo del corrispettivo al netto dell'IVA che verrà così versata, dagli stessi soggetti pubblici acquirenti, direttamente all'erario. Il decreto attuativo del MEF<sup>43</sup> precisa che la scissione dei pagamenti si applica alle operazioni fatturate a partire dal primo gennaio 2015 per le quali l'esigibilità dell'imposta sia successiva a tale data.
- Con la Legge di Stabilità 2015 viene rivista la disciplina per il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo, come descritto nelle azioni di risposta alla CSR. 4.
- Per i lavoratori qualificati che rientrano in Italia, viene prolungata da due a tre periodi d'imposta il periodo di applicazione delle agevolazioni fiscali previste in loro favore<sup>44</sup>. La riduzione di base imponibile per i ricercatori non si applica ai fini del credito d'imposta IRPEF di 80 euro.
- Vengono prorogate le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica, mantenendo sostanzialmente anche per il 2015 le percentuali in vigore per il 2014 (50 per cento per il recupero edilizio e per l'acquisto di mobili; 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali). Per gli interventi in funzione antismisica effettuati fino al 31 dicembre 2015 la detrazione è aumentata dal 50 al 65 per cento.
- La detrazione del 65 per cento è estesa per le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per le spese di acquisto e posa in opera delle schermature solari (fino a 60.000 euro) e per l'acquisto e la posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro.
- Viene esteso da sei mesi a diciotto mesi il periodo di tempo entro il quale le imprese di costruzione o ristrutturazione (ovvero le cooperative edilizie) devono vendere o assegnare l'immobile oggetto di interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia (riguardanti l'intero fabbricato) per beneficiare della detrazione per ristrutturazione edilizia (al 50 per cento nel 2015, successivamente al 36 per cento).
- A decorrere dal 2015 si introducono due nuovi crediti d'imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria (Casse di previdenza private) e dei fondi

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 629 della L. n. 190/2014.

<sup>42</sup> Trasferimenti di quote di emissioni di gas ad effetto serra e cessioni dei certificati relativi all'energia ed al gas, nonché cessioni di gas e di energia elettrica a soggetti passivi-rivenditori stabiliti nel territorio dello Stato

<sup>43</sup> Decreto del MEF del 23 gennaio 2015.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 78/2010.

pensione<sup>45</sup>. Il credito d'imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria è pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento<sup>46</sup> e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con decreto del MEF. Il credito d'imposta a favore dei fondi pensione è pari al 9 per cento del risultato netto maturato assoggettato a imposta sostitutiva (elevata al 20 per cento dalla legge di stabilità 2015) a condizione che un ammontare corrispondente al risultato netto maturato assoggettato alla detta imposta sostitutiva sia investito in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine.

- Con sentenza della Corte Costituzionale, è stata abolita per incostituzionalità l'addizionale IRES nei confronti delle grandi società che operano nel settore petrolifero, nel settore dell'energia elettrica e nel trasporto e distribuzione del gas naturale<sup>47</sup> (c.d. *Robin Tax*). L'abolizione non ha valore retroattivo, limitando quindi le conseguenze sul bilancio dello Stato.
- È stato previsto l'incremento, a decorrere dal 1 luglio 2014, dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria che passa dal 20 al 26 per cento<sup>48</sup>. Si prevede inoltre l'affrancamento delle plusvalenze e minusvalenze maturate entro il 30 giugno 2014.
- Nell'ambito delle disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, il Governo ha introdotto<sup>49</sup> un regime fiscale agevolato di natura temporanea, sotto forma di credito di imposta (c.d. 'Art-Bonus'), nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate nel 2014 e nel 2015, e nella misura del 50 per cento delle erogazioni effettuate nel 2016, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo.
- In materia di turismo sono stati previsti crediti d'imposta a favore degli esercizi ricettivi che investono nella digitalizzazione e nella riqualificazione edilizia delle strutture. Più in particolare, il D.L. n. 83/2014 ha previsto a favore degli esercizi ricettivi singoli o aggregati con servizi extra-ricettivi o ancillari, un credito d'imposta per i periodi d'imposta 2014, 2015, 2016 nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti fino a 12.500 euro in tre anni, per

<sup>45</sup> Un decreto del MEF dovrà stabilire le condizioni, i termini e le modalità di fruizione del credito d'imposta al fine del rispetto del limite di spesa (80 milioni) e al relativo monitoraggio.

<sup>46</sup> L'aliquota è stata elevata, a decorrere dal 2015, dall'articolo 3 del D.L. n. 66/2014.

<sup>47</sup> L'art. 81 del D.L. n. 112/2008 prevedeva un'addizionale all'aliquota IRES (di 6,5 punti percentuali), cd. Robin Hood Tax, nei confronti delle società che operano nel settore petrolifero, nel settore dell'energia elettrica e nel trasporto e distribuzione del gas naturale, con volume di ricavi superiori a 3 milioni di euro e un reddito imponibile superiore a 300 mila euro (secondo le ultime modifiche introdotte dal D.L. n. 69/2013, che ha abbassato le predette soglie, rispettivamente, da 10 milioni a 3 milioni di euro per quanto riguarda il volume di ricavi e da 1 milione a 300 mila euro per quanto riguarda il reddito imponibile).

<sup>48</sup> Rimane invariata al 12,5 per cento l'aliquota di tassazione dei redditi di capitale derivanti da titoli del debito pubblico, buoni postali di risparmio, obbligazioni emesse dagli Stati e territori che consentono un adeguato scambio d'informazioni, nonché i titoli di risparmio per l'economia meridionale.

<sup>49</sup> Istituito dall'art. 1 del D.L. n. 83/2014 cvt. dalla L. n. 106/2014.

investimenti e attività di sviluppo per la digitalizzazione<sup>50</sup>. Un credito di imposta per il periodo d'imposta in corso al 1° giugno 2014 e per i due successivi, è inoltre concesso alle imprese alberghiere esistenti alla data del 1° gennaio 2012, nella misura del 30 per cento delle spese sostenute fino ad un massimo di 200 mila per interventi di ristrutturazione edilizia ed abbattimento delle barriere architettoniche, per interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di efficientamento energetico.

- Per questi settori la legge di Stabilità 2015 ha istituto il Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione di €100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020. Il Fondo è soggetto all'approvazione di un programma triennale.
- Il settore dell'agricoltura potrà usufruire<sup>51</sup> di un credito d'imposta pari al 40 per cento degli investimenti fino a 400 mila euro per l'innovazione e lo sviluppo di prodotti e tecnologie, nonché per le nuove reti di impresa di produzione alimentare. Un ulteriore credito di imposta del 40 per cento degli investimenti, e fino a 50 mila euro, è previsto anche a favore dell'*e-commerce* di prodotti agroalimentari.
- Per il quadriennio 2014–2017 è stata definita<sup>52</sup> un'aliquota ridotta al 10 per cento (in luogo del 15 per cento) per la cosiddetta ‘cedolare secca’ per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori Comuni italiani e nei Comuni confinanti, negli altri capoluoghi di provincia o nei Comuni ad alta tensione abitativa<sup>53</sup>.
- È inoltre possibile<sup>54</sup> dedurre dal reddito della persona fisica, non esercente attività commerciale, il 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto - direttamente dall'impresa costruttrice o che ha eseguito i lavori- di un immobile abitativo nuovo o ristrutturato, o della spesa sostenuta per costruire sul proprio terreno. L'abitazione dovrà poi essere affittata per almeno otto anni a canone concordato, oppure con canoni da *social housing*.
- A dicembre 2014 il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo, sul quale sono stati acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, per il recepimento della Direttiva Europea 2008/8 in materia di luogo di tassazione delle prestazioni di servizi a fini IVA. Si tratta di disposizioni che modificano i criteri di territorialità delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici rese nei confronti di committenti non soggetti passivi d'imposta, per le quali viene stabilito che l'IVA è dovuta nel luogo ove il committente è stabilito ovvero ha il domicilio o la residenza.

<sup>50</sup> Decreto del MIBAC del 12 febbraio 2015 ‘Disposizioni applicative per l'attribuzione del credito d'imposta agli esercizi ricettivi, agenzie di viaggi e tour operator’ pubblicato G.U. n.68 del 23 marzo 2015.

<sup>51</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>52</sup> D.L. n. 47/2014.

<sup>53</sup> Lo stesso provvedimento ha introdotto la facoltà di inserire la clausola di riscatto dell'unità immobiliare e le relative condizioni economiche, nelle convenzioni che disciplinano le modalità di locazione degli alloggi sociali, alle condizioni previste nella norma.

<sup>54</sup> D.L. n. 133/2014.

### Attuazione della Delega Fiscale

- A marzo 2014 è stata approvata la L. n. 23/2014 che delega il governo ad adottare entro un anno i decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.
- La delega riguarda: i) alcuni principi generali e le procedure di delega; ii) la revisione del catasto dei fabbricati; iii) stima e monitoraggio dell'evasione fiscale; iv) monitoraggio e riordino delle norme in materia di erosione fiscale; v) la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; vi) norme in materia di tutoraggio e semplificazione fiscale; vii) la revisione del sistema sanzionatorio; viii) il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo; ix) la revisione del contenzioso e del sistema di riscossione degli enti locali; x) la delega per la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; xi) la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa; xii) la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di altre imposte indirette; xiii) riordino delle norme in materia di giochi pubblici; xiv) la delega a introdurre nuove forme di fiscalità energetica e ambientale.
- Il Governo ha adottato in via definitiva le disposizioni attuative della legge delega in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione precompilata<sup>55</sup>. Il decreto legislativo prevede, fra le altre, le seguenti semplificazioni per i contribuenti - persone fisiche: i) la dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle Entrate per lavoratori dipendenti e pensionati, in via sperimentale, dall'anno 2015, con riferimento ai redditi prodotti nel 2014; ii) modifiche alla tassazione del reddito da lavoro<sup>56</sup>; iii) modifiche all'imposta di successione con l'ampliamento della platea di contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione; iv) l'abolizione della comunicazione all'Agenzia delle Entrate per i lavori di riqualificazione energetica ammessi alla detrazione, che proseguono per più periodi di imposta. Sono state poi introdotte semplificazioni per le seguenti procedure: i) rimborsi IVA; ii) rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale; iii) compensazione dei rimborsi da assistenza e i compensi dei sostituti d'imposta. Inoltre, vi sono semplificazioni per le società, con la razionalizzazione delle comunicazioni per l'adesione a regimi fiscali opzionali<sup>57</sup>. *Si veda scheda n. 10.*
- Il decreto legislativo 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

---

<sup>55</sup> D.Lgs. n. 175/2014, pubblicato a novembre 2014, attuativo dell'art.7 della L. n.23/2014

<sup>56</sup> Con la previsione che le prestazioni alberghiere e di somministrazioni di alimenti e bevande acquistate direttamente dal committente non costituiscono compensi in natura per il professionista che ne usufruisce.

<sup>57</sup> Specificamente per le società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato, il decreto legislativo mira a semplificare: i) i modelli dichiarativi, non richiedendo dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria; ii) le comunicazione delle operazioni intercorse con Paesi 'black list'; iii) la richiesta di autorizzazione per effettuare operazioni intracomunitarie; iv) i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri. Il provvedimento inoltre attua dei coordinamenti normativi, semplificando: i) la disciplina della detrazione forfetaria per prestazioni di sponsorizzazione; ii) la detrazione dell'IVA per le spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro; iii) la definizione di 'prima casa' rilevante ai fini Iva viene allineata a quella rilevante ai fini dell'imposta di registro.

sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati (ossia coloro che presentano il Modello 730). *Si veda scheda n. 11.*

- È stato adottato il decreto legislativo<sup>58</sup> riguardante la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle Commissioni censuarie. Con tale decreto sono ridefinite le competenze delle commissioni censuarie, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (che sanno pubblicate al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflattive del contenzioso. L'Agenzia delle entrate<sup>59</sup> ha successivamente delineato i tratti significativi delle nuove commissioni censuarie e ha fornito le prime indicazioni operative per il loro insediamento. *Si veda scheda n. 12.*
- In attuazione delle disposizioni di delega in materia di accise<sup>60</sup> che impegna il Governo a procedere alla semplificazione degli adempimenti, alla razionalizzazione delle aliquote, all'accorpamento o soppressione di fattispecie particolari), è già stato adottato in via definitiva il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di prodotti da fumo e fiammiferi. Inoltre sono stati programmati ulteriori numerosi interventi normativi volti alla generale revisione della disciplina dell'accisa e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi da essa derivanti. *Si veda scheda n. 13.*
- Al fine di completare il percorso di attuazione della delega fiscale è stato prorogato il termine per l'esercizio della delega<sup>61</sup> fino a settembre 2015.
- Si ricorda inoltre che la Legge di Stabilità 2015 contiene misure di attuazione della delega fiscale quali il regime forfetario per gli esercenti attività d'impresa e arti e professioni in forma individuale.
- Nel corso del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 è stato approvato in via preliminare il decreto legislativo sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente. Lo schema di decreto disciplina l'abuso del diritto, nell'ambito dello Statuto dei diritti del contribuente. Esso prevede inoltre la revisione del sistema sanzionatorio<sup>62</sup>, ed infine istituisce il regime dell'adempimento collaborativo, per le aziende dotate di un sistema di gestione e controllo del rischio fiscale.

### **Modernizzazione dell'amministrazione fiscale e tax compliance**

- Il 30 giugno 2014, il Governo ha approvato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale

<sup>58</sup> D.Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

<sup>59</sup> Circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015.

<sup>60</sup> D.Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014, attuativo dell'art.13, comma 2 della L. n. 23/2014.

<sup>61</sup> Disegno di legge di 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU', approvato in via definitiva, ma non ancora pubblicato.

<sup>62</sup> Mediante modifiche del D.Lgs. n. 74/2000.

internazionale e ad applicare la normativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*)<sup>63</sup>.

- L'Italia è tra i promotori dell'iniziativa 'early adopters' in materia di trasparenza e scambio automatico d'informazioni a fini fiscali che prevede l'implementazione del nuovo standard globale approvato il 15 luglio 2014 dal Consiglio OCSE e che ha ricevuto l'*endorsement* del G20. Secondo l'accordo, gli intermediari finanziari raccoglieranno le informazioni sia sui conti intrattenuti al 31 dicembre 2015 che su quelli aperti successivamente, mentre il primo scambio di informazioni tra autorità fiscali avrà luogo nel 2017.
- Durante il semestre di presidenza italiana si è provveduto a incorporare tale nuovo standard globale nella legislazione comunitaria, con l'adozione da parte del Consiglio ECOFIN della Direttiva 2014/107/UE, sulla cui base verranno conclusi accordi equiparabili tra l'Unione Europea e i cinque c.d. "Paesi terzi" (il primo accordo tra la Commissione e la Svizzera è stato ratificato il 19 marzo 2015).
- Il 23 febbraio 2015 l'Italia e la Svizzera hanno firmato un Protocollo che modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni e consente lo scambio di informazioni su richiesta ai fini fiscali<sup>64</sup>. L'accordo consente alle autorità italiane di individuare potenziali evasori che detengono patrimoni in territorio svizzero, spingendo alla regolarizzazione da parte dei contribuenti italiani che entro settembre 2015 possono aderire alla voluntary disclosure. L'accordo consentirà inoltre di formulare richieste di informazioni concernenti un gruppo di contribuenti (c.d. *group requests*). Con la ratifica del Protocollo la Svizzera sarà eliminata dalle *black lists* basate esclusivamente sull'assenza dello scambio di informazioni.
- Nei primi mesi del 2015 sono stati siglati altri tre accordi bilaterali con il Liechtenstein (26 febbraio), il Principato di Monaco (2 marzo) e la Santa Sede (1 aprile). Tali accordi consentono di sviluppare ulteriormente la cooperazione amministrativa con i Paesi firmatari e quindi rafforzare il contrasto all'evasione fiscale. Il modello seguito è l' OCSE *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) che consente lo scambio di informazioni su richiesta relativamente a tutte le imposte. Entrambi i TIEA sono corredati da un Protocollo in materia di "group requests", che consente di formulare richieste di informazioni concernenti un gruppo di contribuenti, identificati o identificabili sulla base di comportamenti significativamente indicativi di una possibile irregolarità della loro posizione fiscale. Lo Stato a cui sono richieste le informazioni non può rifiutarsi di fornire allo Stato richiedente la collaborazione amministrativa per mancanza di interesse ai propri fini fiscali, né opporre il segreto bancario.

---

<sup>63</sup> Tra i principali benefici per le istituzioni finanziarie italiane figurano: i) l'esenzione dalla ritenuta del 30 per cento sui pagamenti di fonte statunitense; ii) la rimozione dei principali ostacoli giuridici legati alla protezione dei dati; iii) la semplificazione e la minimizzazione degli oneri di adempimento prevedendo che gli istituti finanziari si interfaccino soltanto con l'amministrazione finanziaria nazionale e non anche con l'amministrazione finanziaria statunitense.

<sup>64</sup> Il Protocollo dovrà essere ratificato dai rispettivi Parlamenti. Quando il passaggio parlamentare sarà completato il fisco italiano potrà richiedere alla Svizzera informazioni anche sui rapporti bancari dei contribuenti italiani in essere a partire dalla data della firma, quindi dal 23 febbraio 2015.

- È stata data attuazione alla Direttiva Europea<sup>65</sup> relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette e di altre imposte<sup>66</sup>. Il provvedimento disciplina le procedure relative allo scambio di informazioni di natura fiscale con le altre autorità competenti degli Stati Membri dell'Unione Europea e ad altre forme di cooperazione amministrativa come le verifiche congiunte.
- Il Governo ha definito le misure urgenti per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero<sup>67</sup>. In particolare i contribuenti che hanno detenuto attività in violazione alla normativa sul monitoraggio fiscale possono avvalersi della procedura di 'collaborazione volontaria', per far emergere le attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato. La collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 settembre 2015 ed è ammessa per le violazioni commesse fino al 30 settembre 2014. La nuova procedura è valida per i capitali detenuti nei paesi in *white list*, ossia ritenuti dalle istituzioni italiane credibili e disposti a rilasciare tutte le informazioni sul capitale oggetto del rientro, e nei paesi '*black list*' con cui l'Italia, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della nuova normativa, ha firmato accordi di scambio di informazioni secondo il più recente standard OCSE. La procedura di autodenuncia prevede il pagamento integrale di tutte le imposte evase, una riduzione delle sanzioni ad esse collegate e delle sanzioni relative alle eventuali violazioni degli obblighi sul monitoraggio fiscale. La legge prevede, altresì, una specifica causa di esclusione della punibilità per i reati di dichiarazione omessa, fraudolenta e infedele, di omesso versamento di ritenute e IVA e di riciclaggio in relazione ai suindicati delitti, qualora siano riferibili alle attività oggetto di emersione durante la procedura di volontaria collaborazione.
- Il medesimo provvedimento<sup>68</sup> inserisce nel codice penale il reato di autoriciclaggio. Esso punisce chi, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, sostituisce, trasferisce ovvero impiega in attività economiche o finanziarie, nonché imprenditoriali o speculative, denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. In analogia con quanto previsto dalla nuova disposizione in materia di autoriciclaggio, sono inasprite le sanzioni per i delitti di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza.
- Il Governo è tenuto<sup>69</sup> a presentare annualmente alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti e su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. *Si veda scheda n. 14.*

<sup>65</sup> Il D.Lgs. n. 29/2014 ha dato attuazione alla Direttiva 2011/16/UE.

<sup>66</sup> Con esclusione dell'IVA, dei dazi doganali, delle accise e dei contributi previdenziali obbligatori.

<sup>67</sup> L. n. 186/14 pubblicata a dicembre 2014.

<sup>68</sup> Art. 3 del L. n. 186/14 pubblicata a dicembre 2014.

<sup>69</sup> D.L. n. 66/2014.

- Il piano per la *tax compliance*<sup>70</sup> è basato su una maggiore collaborazione con le amministrazioni finanziarie nazionali e internazionali, ma anche sulla revisione di alcuni degli attuali strumenti di *compliance*. Si veda scheda n. 15.
- Controlli più efficaci, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di riportare nelle casse dello Stato €14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. Il dato si inserisce in un consolidato trend positivo che ha visto nel 2014 crescere di oltre il 220 per cento le entrate da contrasto all'evasione rispetto ai 4,4 miliardi del 2006, anno in cui è stato inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi.
- Sul versante della riscossione, il Piano prevede di armonizzare gli strumenti di riscossione in base all'indice di rischio fiscale dei debitori.
- È stata estesa la possibilità per i contribuenti di accedere a condizioni favorevoli per la rateizzazione delle cartelle esattoriali, consentendo ai contribuenti che non erano in regola con i pagamenti di richiedere la rateizzazione fino a un massimo di 72 rate. La possibilità di accesso è riconosciuta all'interessato su richiesta, da formalizzare entro il 31 luglio 2015, e per i casi in cui la decadenza sia intervenuta entro il 31 dicembre 2014<sup>71</sup>.
- Al fine di meglio contrastare l'evasione e l'abusivismo, è intervenuto il divieto da parte di chiunque occupi abusivamente un immobile di chiedere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi (gas, luce, acqua ecc.), nonché il divieto, per coloro che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica, di partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva. Infine, sono state introdotte misure di tutela e la garanzia di un canone ridotto fino a dicembre 2015 per gli inquilini che avevano applicato le disposizioni anti evasione denunciando i canoni in nero.
- Si è andata sempre più consolidando la collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, in tema di accertamento dei tributi statali, grazie anche alla sottoscrizione di un nuovo Protocollo d'intesa tra l'Agenzia, l'Anci, l'Ifel e la Guardia di Finanza.
- Per altre misure fiscali disegnate per il sostegno delle imprese, si vedano le azioni in risposta della CSR n. 4.

---

<sup>70</sup> Previsto dal Decreto 'IRPEF'.

<sup>71</sup> D.L. n. 192/2014, cvt. da L. n. 11/2015.

## Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

**RACCOMANDAZIONE 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 risoluta 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.

### Le riforme istituzionali

- il 10 marzo 2015 la Camera dei Deputati ha approvato, in prima lettura,, il testo del disegno di legge del Governo di riforma costituzionale che era stato già votato al Senato l'8 agosto 2014. Il disegno di legge è finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti. Il testo è attualmente assegnato 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 approvazione di tre mesi tra le deliberazioni. *Si veda scheda n. 15.*
- Per completare la riforma dell'architettura istituzionale, il Parlamento sta discutendo il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati. L'introduzione della nuova legge elettorale garantirà al Paese una maggioranza certa ed esecutivi più stabili. Successivamente all'approvazione da parte della Camera dei Deputati, in prima lettura, il 12 marzo 2014, il testo è stato approvato il 27 gennaio 2015 dall'Assemblea del Senato con modificazioni. Lo stesso testo è sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei Deputati. *Si veda scheda n. 17.*
- Il Governo ha avviato un'ampia riforma in materia di enti locali<sup>72</sup>, che istituisce le Città Metropolitane, ridefinisce il sistema delle Province e detta una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni. L'effettivo passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana è avvenuto a gennaio 2015. Come già ricordato, la Legge di Stabilità 2015 ha stabilito i criteri con cui compiere il trasferimento delle dotazioni organiche dalle Province alle altre amministrazioni pubbliche.
- Nelle more dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la L. n. 56/2014 individua le funzioni fondamentali. *Si veda scheda n. 18.*
- Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni, quelle riallocate dallo Stato ad altri enti sono oggetto di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre le Regioni provvederanno per quelle di competenza

<sup>72</sup> L. n. 56/2014

regionale. Le funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale che restano alle Province saranno esercitate dall'entrata in vigore del citato decreto, mentre per le funzioni riassegnate alle Città Metropolitane, la data di avvio è fissata al 1° gennaio 2015. L'effettivo avvio di esercizio delle funzioni riallocate dalle Regioni sarà determinato dalle Regioni stesse.

### **La Digitalizzazione della PA**

- A nove mesi dall'introduzione della fatturazione elettronica, sono state circa 2,7 milioni le fatture emesse dalla Pubblica Amministrazione centrale. A gennaio 2015, il Sistema di Interscambio (Sdi) gestito dall'Agenzia delle Entrate ha ricevuto e gestito circa 330.000 fatture elettroniche, già inoltrate in massima parte (84 per cento) alle PA di competenza. La digitalizzazione del processo ha permesso di rilevare ambiti di miglioramento dei processi di gestione delle fatture e del ciclo di approvvigionamento delle singole Amministrazioni. Da giugno 2014, data di entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica per le amministrazioni centrali, la progressione è stata quasi costante. Risulta contenuta e in riduzione l'incidenza degli scarti per errori formali sul totale dei file ricevuti: nel mese di gennaio 2015 la percentuale si è ridotta al 16 per cento, rispetto ad una percentuale del 23 per cento nel periodo giugno - settembre 2014.
- Dal 31 marzo 2015 la fatturazione elettronica è entrata a regime, con l'obbligo per tutte le amministrazioni di predisporre le strutture e la tecnologia per ricevere dai fornitori la fattura *on line*. Dalla stessa data il cartaceo non è più permesso. In particolare, dal 31 marzo 2015 si completa il raggio d'azione della fattura elettronica con l'estensione a Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e a tutte le altre amministrazioni centrali<sup>73</sup>.
- La disciplina relativa al Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) è stata definita col DPCM del 24 ottobre 2014. Parallelamente è stata avviata la sperimentazione del nuovo sistema che porterà al rilascio delle prime identità digitali SPID nel 2015.

### **Efficienza della P.A. e mobilità del personale**

- Al fine di migliorare l'allocazione del personale della PA è stata introdotta<sup>74</sup> una nuova disciplina della mobilità prevedendo, in particolare, il trasferimento dei dipendenti all'interno della stessa amministrazione o in altra amministrazione (nello stesso Comune o entro 50 chilometri) senza bisogno del consenso del lavoratore interessato<sup>75</sup>. Le amministrazioni pubbliche si doteranno di un sito istituzionale in cui sono indicati i posti da ricoprire tramite mobilità e i criteri di scelta. Al riguardo, presso il Ministero

---

<sup>73</sup> La lista è stata dettagliata in una apposita circolare del Dipartimento delle Finanze e del Dipartimento della Funzione Pubblica. Rientrano nella lista: le amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, le Camere di Commercio, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, il Coni, tutti gli enti pubblici non economici compresi gli ordini professionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).

<sup>74</sup> D.L. n. 90/2014.

<sup>75</sup> Specifiche deroghe sono previste per i dipendenti con figli di età inferiore a 3 anni che hanno diritto al congedo parentale e per i dipendenti che possono usufruire dei permessi lavorativi retribuiti per l'assistenza di un parente o di un affine disabile in situazione di gravità i quali possono essere trasferiti dalla propria attività lavorativa in un'altra sede solo con il loro consenso.

dell'Economia è istituito il Fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale, con una dotazione di 30 milioni dal 2015.

- Per ampliare le occasioni di ricollocazione, il personale in disponibilità può chiedere di essere ricollocato anche in una qualifica o posizione economica inferiore di un livello, mantenendo, tuttavia, il diritto ad essere ricollocato successivamente nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria.
- La riforma della PA modifica le prerogative sindacali: dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, presso le associazioni sindacali sono ridotti del 50 per cento. In relazione a tale misura, da settembre a dicembre 2014 i distacchi si sono ridotti da 2362 a 1250. Il risparmio strutturale è stimabile in circa €10 milioni.
- Le scuole di formazione pubblica sono state unificate nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con l'obiettivo di razionalizzare il sistema della formazione delle amministrazioni centrali e contenere la relativa spesa.
- È stata razionalizzata anche l'organizzazione delle Autorità indipendenti. I componenti delle Autorità non possono essere nominati membri di altre Autorità, nei 5 anni successivi alla cessazione dell'incarico. Inoltre, alla cessazione dell'incarico i componenti degli organi di vertice non possono intrattenere rapporti con i soggetti regolati per un periodo di 2 anni. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle Autorità dovranno essere gestite unitariamente. A decorrere dal 1° luglio 2014, il trattamento economico accessorio del personale dipendente è stato ridotto del 20 per cento. Infine, è definita una gestione dei servizi logistici che comporti risparmi di spesa, pena l'applicazione di sanzioni, trascorso un tempo congruo per l'adeguamento.
- È in corso di elaborazione presso il Ministero della Difesa il 'Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa'<sup>76</sup> finalizzato a definire la strategia di evoluzione dello strumento militare nei prossimi 15 anni, secondo un principio di maggiore efficienza.
- Dopo le misure approvate a giugno 2014, una riforma complessiva della Pubblica Amministrazione è prevista dal disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente all'esame del Parlamento<sup>77</sup>. Si veda *scheda n. 19*.

### **Efficienza del settore sanitario**

- È in corso di approvazione il Regolamento per la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, al fine di assicurare uniformità sull'intero territorio nazionale. Il regolamento fissa standard generali di qualità delle strutture ospedaliere, per dare attuazione al cambiamento complessivo del sistema sanitario e fornire strumenti per lo sviluppo delle capacità organizzative necessarie a erogare un

<sup>76</sup> Il libro bianco intende ridefinire il quadro strategico di riferimento per lo Strumento militare, gli obiettivi che esso dovrà conseguire, i lineamenti strutturali e organizzativi che dovrà assumere.

<sup>77</sup> Disegno di legge delega sulla 'riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche' (AS 1577). L'approvazione finale del testo è prevista per maggio 2015. La preparazione della legislazione delegata è nel frattempo già in corso.

servizio di assistenza di qualità, sostenibile e responsabile (secondo il principio di *accountability*).

- A luglio 2014 è stata sancita l'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il 'Patto per la salute'. Il Patto è un accordo triennale di natura finanziaria e programmatica tra il Governo e le Regioni, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario Nazionale, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema. Viene dato avvio della realizzazione dei flussi informativi per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza primaria come previsto dal Patto per la salute, con una spesa di 2 milioni per l'anno 2015. *Si veda scheda n.3.*
- Al fine di conseguire gli obiettivi di efficienza, trasparenza e sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale attraverso l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in sanità, viene istituito un 'Patto per la Sanità Digitale', ossia un piano strategico teso a rimuovere gli ostacoli che ne rallentano la diffusione e ad evitare realizzazioni parziali o non conformi alle esigenze della sanità pubblica. Tale Patto individua, in raccordo con le azioni previste nell'ambito dell'Agenda Digitale nonché dalle vigenti disposizioni in materia di sanità digitale, specifiche priorità, analizza e propone modelli realizzativi di riferimento e strumenti di finanziamento, anche con l'attivazione di iniziative di partenariato pubblico-privato capaci di innescare un circuito virtuoso di risorse economiche destinate a finanziare gli investimenti necessari.
- Per consentire il governo e il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e dei relativi costi, è stato istituito il Piano di Evoluzione dei Flussi informativi, con cadenza triennale. Il Piano è predisposto dalla Cabina di Regia del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) la quale provvede, con periodicità annuale, al suo aggiornamento secondo una logica a scorrimento. Sono possibili eventuali aggiornamenti infrannuali per interventi evolutivi non preventivamente pianificati. Previsto, infine, il riadeguamento dei compiti, della composizione e delle modalità di funzionamento della Cabina di Regia, al fine di assicurare un sistema unitario e condiviso di interventi.
- Riguardo l'ulteriore potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni mediche, nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria, per l'anno 2015 è prevista l'estensione a tutto il territorio nazionale della de-materializzazione delle ricette mediche. Tale importante innovazione tecnologica, mediante il collegamento in rete dei medici e delle strutture sanitarie (farmacie, ambulatori e laboratori di specialistica), nonché mediante l'interconnessione con la Banca dati dei bollini farmaceutici del Ministero della Salute, consente il potenziamento dei controlli delle prescrizioni mediche e delle relative confezioni dei farmaci ovvero delle prestazioni di specialistica erogate.

#### **Gestione dei Fondi Strutturali Europei**

- Con riferimento alla programmazione 2007-2013, la spesa certificata dei fondi strutturali europei ha raggiunto al 31 dicembre 2014 un livello pari al 70,7 per cento delle risorse programmate (33 miliardi di euro), superando i target comunitari di 1,9 miliardi di euro, con un incremento di 7,9 miliardi

dall'inizio dell'anno. Nelle Regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione tale quota è stata pari al 77,9 per cento mentre ha raggiunto il 67,3 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tre Programmi operativi (il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, il PON Reti e mobilità e il POR FSE Bolzano) non hanno evitato il disimpegno automatico delle risorse, perdendo complessivamente 51,4 milioni di euro (circa lo 0,1 per cento del totale delle risorse programmate).

- Nell'area della Convergenza i POR FESR Campania e Sicilia hanno superato il target assegnato rispettivamente del 32,4 per cento e dell'11,7 per cento, con certificazioni di spese pari a circa 2,5 miliardi di euro ciascuno; nell'area della Competitività, i POR Emilia Romagna, sia FESR sia FSE, e il POR FSE Trento hanno superato il target rispettivamente del 15,7, del 13,7 e 26,3 per cento. La verifica del raggiungimento dei target nazionali di certificazione, fissati ad un livello progressivamente maggiore di quello comunitario, conferma l'aumento del ritmo della spesa.
- I risultati raggiunti nel 2014 in termini di certificazione della spesa sono ascrivibili anche ad una azione congiunta, che ha visto le Regioni con maggiori criticità (Calabria, Campania e Sicilia) molto impegnate e supportate sul campo attraverso le *Task Force*, istituite al fine di presidiare e accelerare l'attuazione dei programmi operativi. L'attività di verifica e accompagnamento sul campo viene potenziata attraverso l'intervento dell'Agenzia per la coesione territoriale.
- Nel corso del 2014 è stato completato il lungo iter negoziale con la Commissione europea, finalizzato all'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, intervenuta con decisione comunitaria il 29 ottobre 2014. Si tratta del piano nazionale che definisce le priorità di spesa dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) (31,1 miliardi di euro di risorse comunitarie FESR e FSE, cui si aggiungono le risorse destinate all'obiettivo cooperazione territoriale europea per 1,1 miliardi di euro e 567 milioni di euro per l'Iniziativa sull'Occupazione giovanile). La programmazione dei Fondi FESR e FSE è articolata in 11 programmi nazionali e 39 programmi regionali, per i quali il negoziato con la Commissione europea finalizzato all'adozione è in fase avanzata. I programmi operativi beneficiano di un cofinanziamento nazionale pari a 20 miliardi di euro.
- L'Accordo di Partenariato ha introdotto importanti innovazioni nel metodo di programmazione volte a definire con maggiore tempestività, chiarezza e concretezza le scelte di intervento (che trovano opportuna declinazione nei programmi operativi), con l'obiettivo di migliorare la trasparenza, la verificabilità in itinere e il controllo di qualità degli investimenti cofinanziati. A tal fine, un elemento innovativo dell'Accordo presentato dall'Italia è costituito dall'Allegato 'Schema Risultati attesi-azioni' (non richiesto dai regolamenti comunitari), in cui sono stati identificati, per ciascun campo d'intervento dei fondi (Obiettivo tematico), i risultati attesi, corredati dagli indicatori necessari a monitorarne l'avanzamento, e le azioni da finanziare.
- L'ampio coinvolgimento del partenariato istituzionale, delle parti economiche e sociali e dei rappresentanti della società civile nella definizione del

documento di programmazione nazionale ha consentito di tener conto delle istanze ‘rilevanti’ e ha reso trasparente il processo decisionale.

- Nella strategia complessiva, grande attenzione è data alle misure di rafforzamento della capacità amministrativa delle Autorità di gestione dei fondi SIE, di miglioramento della *governance* multilivello e ad azioni più generali di rafforzamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, con riferimento ad alcuni ambiti rilevanti per la politica di coesione (trasparenza e *open government*, miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione, riduzione degli oneri regolatori per le imprese, efficienza e qualità del sistema giudiziario, prevenzione e lotta alla corruzione, sviluppo di competenze negli ambiti tematici di intervento dei fondi) (Obiettivo tematico 11).
- Per approfondimenti sull’analisi aggiornata dei tempi di attuazione delle opere pubbliche, effettuata dall’Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici e finalizzata ad evidenziare l’arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un’infrastruttura pubblica, si rinvia alla scheda n. 69.
- Una nuova incisiva azione è stata definita d’intesa con la Commissione europea al fine di rafforzare la capacità di gestione dei fondi SIE, garantendo sin da subito le condizioni organizzative e operative per un’efficace attuazione dei programmi operativi 2014-2020. Si tratta del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che è stato richiesto a tutte le Regioni e amministrazioni centrali titolari di programma. Approvato dal Presidente della Regione o dal Ministro, il piano rappresenta lo strumento operativo che impegna le singole amministrazioni ad attuare azioni per migliorare (con target predefiniti) le capacità delle strutture in termini di quantità e competenze, semplificazione delle procedure di realizzazione degli interventi, trasparenza, certezza dei tempi. A presidio di tale intervento, in ciascuna amministrazione viene individuato un responsabile della capacità istituzionale. Gli impegni assunti, supportati da cronoprogrammi puntuali, saranno periodicamente monitorati nell’ambito dei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi. Al fine di presidiare l’efficace implementazione dello strumento, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *Comitato di indirizzo* dei PRA, di cui fa parte la Commissione europea.
- Con riguardo alle misure che rafforzano la trasparenza della gestione dei fondi è operativo il portale OpenCoesione ([www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)), che offre informazioni periodicamente aggiornate (in formato aperto e riutilizzabile) sugli interventi finanziati e sui relativi beneficiari, con dettagli sulle aree tematiche di intervento, sulle risorse, sull’avanzamento finanziario, sui tempi di attuazione e sugli indicatori di realizzazione. Nel ciclo 2014-2020 il portale viene potenziato per comprendere gli interventi finanziati a valere su tutti i fondi dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 (oltre che al FESR e al FSE, il portale viene esteso anche al FEASR e al FEAMP). Al fine di razionalizzare, semplificare e ridurre i costi dell’acquisizione dei servizi di assistenza tecnica è affidato a CONSIP S.p.A un ruolo centrale per lo svolgimento delle gare promosse da parte delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni

titolari dei programmi cofinanziati con fondi UE, assicurando al contempo la massima apertura del mercato.

- Il Governo<sup>78</sup> ha previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei Ministri eserciti poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare il rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. Qualora accerti inerzia, ritardo o inadempimento da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili, il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza Unificata, propone al CIPE il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate, anche prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo. In caso di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione degli interventi, spetta al Presidente del Consiglio esercitare i poteri sostitutivi.
- In relazione ai finanziamenti previsti per l'attuazione della Strategia nazionale per le Aree Interne, si rinvia al par.II.3 e alla *scheda n.68*.
- Per quanto riguarda il secondo pilastro della Politica Agricola Comune PAC, nel corso del 2014 sono continuati gli incontri di coordinamento con i servizi della Commissione UE e con le Regioni per la preparazione dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020, che sono poi stati presentati alla Commissione UE entro la scadenza. Sulla base dell'intesa raggiunta il 16 gennaio 2014 in Conferenza Stato Regioni, la spesa pubblica complessivamente pari a € 20.859.421.534, è ripartita per l'attivazione delle misure nazionali per un totale pari ad € 2.240.003.534 e per € 18.619.418.000 per i programmi di sviluppo rurale gestiti dalle Regioni e Province autonome.
- La Commissione UE non ha concluso l'esame dei programmi nel 2014 e ne ha rinviato l'approvazione al 2015 trasferendo le risorse di competenza del 2014 ai due anni successivi.

### **La nuova governance delle politiche di coesione**

- Gli interventi di riforma del sistema di governo delle politiche di coesione sono andati nella direzione di rafforzare le funzioni di programmazione, coordinamento e presidio sull'attuazione da parte del Centro. Tale riorganizzazione ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio.
- L'Agenzia ha avviato la propria attività, con l'obiettivo di rafforzare le politiche di coesione, attraverso il supporto all'attuazione dei programmi operativi, il relativo monitoraggio sistematico e lo svolgimento di funzioni di gestione diretta di alcuni programmi e interventi.
- Il provvedimento di riforma ha disposto, inoltre, la riorganizzazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento della politica di coesione<sup>79</sup>, collocandole presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicurando in tal modo a tale struttura la posizione di terzietà necessaria per un più efficace coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali. *Si veda scheda n. 20.*

<sup>78</sup> D.L. n. 133/2014, art.12.

<sup>79</sup> Trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- In attuazione delle previsioni dell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato recante la proposta di sistema di gestione e controllo per i programmi del periodo 2014-20, Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE svolgerà il ruolo di organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit in veste rafforzata rispetto al periodo di programmazione 2007-13 al fine di promuovere la corretta ed efficace applicazione delle norme nel settore dei controlli dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei. Tale ruolo consisterà nella verifica dei requisiti delle Autorità di audit all'atto della designazione e 'in itinere', nella predisposizione di strumenti di supporto metodologico per le Autorità di audit e nell'organizzazione di varie iniziative per favorire il rafforzamento e l'efficientamento delle Autorità di audit dei programmi. Al fine di svolgere tali ulteriori compiti Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE ha posto in essere specifiche misure di rafforzamento della propria struttura. *Si veda scheda n.20.*

#### **Misure anticorruzione**

- I poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono stati rafforzati con il trasferimento all'ANAC dei compiti di vigilanza sugli affidamenti dei contratti pubblici in capo alla soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e con il conferimento di ulteriori poteri per contrastare il fenomeno della corruzione.
- Sono state trasferite all'ANAC anche le funzioni in materia di prevenzione e corruzione di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica, al quale sono state invece conferite le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*<sup>80</sup>.
- I compiti dell'ANAC consistono nella prevenzione e nel contrasto della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle sussidiarie e nelle società controllate, attraverso il rafforzamento delle misure tese a rendere trasparenti tutti gli aspetti della gestione, nell'attività di supervisione e regolazione nel campo dei contratti pubblici, delle concessioni e in qualunque area della Pubblica Amministrazione dove potenzialmente possono riscontrarsi fenomeni di corruzione.
- Sono attribuiti al Presidente dell'ANAC compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015<sup>81</sup>, per il cui fine si avvale di un'Unità Operativa Speciale. L'Unità ha i seguenti compiti: *i) controllo preventivo* degli atti relativi alle procedure di appalto; *ii) esercizio di poteri ispettivi*.
- È stato firmato un Protocollo d'intesa tra ANAC e UIF<sup>82</sup> al fine di contrastare il riciclaggio dei proventi della corruzione.
- L'ANAC, inoltre, riceve notizie e segnalazioni di illeciti anche da parte di dipendenti pubblici (c.d. 'whistleblowing') e applica sanzioni amministrative,

---

<sup>80</sup> In precedenza svolti dall'ANAC.

<sup>81</sup> È stato realizzato il sito OpenExpo2015.it, a partire dalla piattaforma tecnologica *open source*, quale strumento per una Esposizione Universale trasparente.

<sup>82</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia della Banca d'Italia.

nel caso in cui le PA non adottino il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o i Codici di comportamento dei dipendenti.

- La nuova missione istituzionale dell'ANAC ha richiesto una profonda riorganizzazione delle attività di supervisione portate avanti dall'Autorità, volta ad aumentare l'efficienza delle strutture amministrative e a ridurre i costi operativi. In tale contesto, l'Autorità ha in primo luogo adottato l'atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell'Anac, in attuazione della delibera n. 143 del 30 settembre 2014, e il nuovo Regolamento in materia di vigilanza sui contratti pubblici è in vigore dal 30 dicembre 2014.
- Il Piano di riorganizzazione di ANAC è stato definito e inviato al Governo per l'approvazione<sup>83</sup> alla fine di dicembre 2014. Il Piano non è una semplice riorganizzazione dopo l'acquisizione delle nuove funzioni, ma ha l'obiettivo di costituire una nuova autorità che risulta dalla fusione delle due precedenti (ANAC e AVCP), i cui compiti non siano la semplice somma dei compiti del passato e dei nuovi compiti, ma siano letti in una logica di una nuova funzione istituzionale, consistente nella prevenzione e lotta contro la corruzione.
- In tema di trasparenza e anticorruzione, a giugno 2014, 5.359 amministrazioni pubbliche avevano ottemperato all'obbligo di adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, corrispondente al 47,84 per cento delle amministrazioni tenute a redigerlo<sup>84</sup>.
- In tema di comportamento virtuoso delle imprese, il Casellario delle imprese tenuto dall'ANAC - dove vengono annotati gli operatori economici per i quali sussiste una causa ostativa a contrarre con le stazioni appaltanti - e il *rating* di legalità previsto dal decreto 'Cresci Italia' e attribuito dall'Antitrust<sup>85</sup>, contribuiscono a migliorare il sistema delle imprese in termini di legalità e trasparenza. Il rating di legalità è, peraltro, uno dei criteri per l'accesso prioritario ai finanziamenti pubblici e facilita le imprese nell'ottenimento del credito bancario. Esso attribuisce una 'premialità' nelle graduatorie per ottenere i finanziamenti pubblici. Per l'accesso al credito bancario le banche devono tenere conto del *rating* ottenuto dall'impresa, nel definire tempi e costi dell'istruttoria e nella determinazione delle condizioni economiche. *Si veda scheda n.21.*
- La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche costituisce un impegno di particolare rilevanza per il MEF, cui fanno capo le partecipazioni dello Stato in società di diritto pubblico e privato. Al riguardo, il Ministero e l'ANAC hanno istituito a novembre 2014 un Tavolo congiunto che ha elaborato una direttiva contenente "Indirizzi per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società controllate o partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze". Si tratta di un'interpretazione attuativa delle norme vigenti, che obbliga le società controllate o partecipate dalla pubblica amministrazione a dotarsi di

<sup>83</sup> Ai sensi del D.L. n. 90/2014, cvt. dalla L. n. 114/2014.

<sup>84</sup> I Piani sono stati presentati da Ministeri (10), amministrazioni regionali (20), Province (76) e Comuni (3.382). Date le specificità delle istituzioni scolastiche, in questa prima fase esse sono state esentate dalla presentazione dei Piani, in attesa dell'emanazione di specifiche linee guida.

<sup>85</sup>In base ad un regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

uno specifico piano anticorruzione, elaborato da una nuova figura chiave aziendale, il responsabile della prevenzione della corruzione, che sottopone il Piano al vertice amministrativo (consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti) per l'adozione. Sono previsti anche la rotazione degli incarichi, codici di comportamento e tutele per i denuncianti. Per le società partecipate si ritiene sufficiente l'adozione del modello previsto dal D.Lgs.n. 231/2001 limitatamente alle attività di pubblico interesse eventualmente svolte, con l'adozione di misure idonee a prevenire ulteriori condotte criminose in danno della pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa anticorruzione. La predisposizione di tali misure non implica l'elaborazione di un 'Piano di prevenzione della corruzione' da parte della società. In relazione alle società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (nonché alle società dalle stesse controllate) è stato istituito un tavolo tecnico, con la partecipazione dell'ANAC e della CONSOB, volto ad individuare gli adattamenti applicativi della normativa di riferimento, alla luce della peculiarità proprie di tale tipo di società, i cui esiti saranno oggetto di una successiva direttiva. Prima di entrare in vigore, le indicazioni del MEF e dell'ANAC verranno sottoposte a consultazione pubblica on line fino al 15 aprile.

### **Efficienza degli appalti pubblici**

- L'ANAC- nello svolgimento dei compiti di vigilanza sulle attività finalizzate alla realizzazione di lavori e all'acquisizione di servizi e forniture da parte della Pubblica Amministrazione<sup>86</sup> - ha rafforzato la sua attività in tre direzioni: i) il componimento delle controversie (il cosiddetto precontenzioso); ii) l'individuazione di prezzi di riferimento, attraverso la definizione della procedura per la pubblicazione dei prezzi delle c.d. prestazioni principali oggetto delle convenzioni CONSIP S.p.A., nonché delle informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici devono trasmettere all'Osservatorio dei contratti pubblici per tale individuazione; iii) l'attuazione della vigilanza collaborativa, sulla base di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti al ricorrere delle circostanze previste nel regolamento di vigilanza.
- Con riferimento al precontenzioso, sia la stazione appaltante sia le parti interessate possono rivolgere all'Autorità istranza di parere, per la formulazione di una ipotesi di soluzione della questione insorta durante lo svolgimento delle procedure di assegnazione di un appalto pubblico.
- Con riferimento ai prezzi di riferimento, la loro determinazione a cura dell'ANAC è connessa alla nuova disciplina per la realizzazione di lavori e l'acquisizione di servizi e forniture per i Comuni non capoluogo di provincia. Sulla base della predetta disciplina normativa, dal 1° ottobre 2014 (con aggiornamento entro il 1° ottobre di ogni anno), attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC elabora i prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore

---

<sup>86</sup> D.L. n. 66/2014 (artt.9 e 10). La norma prevede effettivamente il passaggio dei compiti all'AVCP, i cui compiti sono stati interamente trasferiti all'ANAC con il successivo D.L. n. 90/2014.

impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. È prevista, inoltre, la pubblicazione sul sito web dell'ANAC dei prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di beni e servizi.

- I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli.
- In aggiunta alle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari nei pagamenti aventi a oggetto appalti pubblici<sup>87</sup>, recentemente, con il decreto di riforma della PA, il Governo è intervenuto per rafforzare l'azione di contrasto alle infiltrazioni malavitose. In tal senso, per le infrastrutture strategiche, è prevista - oltre al tracciamento dei flussi finanziari dei pagamenti basati su conti correnti dedicati - anche la realizzazione di un sistema con l'utilizzo del bonifico bancario elettronico. L'ordine di pagamento è trasmesso a una banca dati, accessibile dalle amministrazioni interessate. Il sistema informativo in questione denominato CAPACI (*Creation automated procedures against criminal infiltrations in public contracts*) è stato completato.
- Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per reati di corruzione nei confronti di un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero in presenza di rilevate situazioni anomale, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'impresa, il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati, propone al Prefetto competente, alternativamente: *i*) di ordinare il rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e nel caso in cui l'impresa non si adegui nei termini stabiliti (massimo 30 giorni), il Prefetto può provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale; *ii*) di provvedere direttamente al rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto<sup>88</sup>.
- Per gli appalti d'importo pari o superiore alla soglia comunitaria (5,18 milioni), le varianti in corso d'opera che eccedono il 10 per cento dell'importo originario del contratto devono essere trasmesse all'ANAC entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. Con le stesse tempistiche, le varianti in corso d'opera per gli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Ciò ai fini della vigilanza da parte dell'ANAC su un fenomeno particolarmente delicato riguardante la corruzione degli appalti.
- Per accelerare i giudizi in materia di appalti pubblici, è prevista la possibilità di decisione immediata del giudizio già nell'udienza cautelare, oppure la definizione della controversia con sentenza in forma semplificata in un'udienza fissata d'ufficio entro 45 giorni. Per la fase davanti al TAR, è fissato in 30 giorni il deposito della sentenza, ma le parti possono chiedere la pubblicazione del dispositivo entro due giorni (finora erano 7 giorni).

<sup>87</sup> Stabilito dalla L. n. 136/2010, di contrasto delle infiltrazioni malavitose nei contratti pubblici.

<sup>88</sup> D.L. n. 90/2014.

- Sono stati semplificati gli oneri formali per la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici. In particolare, è stato valorizzato il ‘soccorso istruttorio’ della stazione appaltante, che può permettere all’impresa appaltatrice di integrare le dichiarazioni presentate, nel caso di irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive. Il concorrente deve integrare la documentazione nel termine di 10 giorni, pena l’esclusione dalla gara, ed è soggetto a sanzioni pecuniarie, (in misura compresa tra l’1 per mille e l’1 per cento del valore della gara, ma non superiore a 50 mila euro). In presenza di irregolarità non essenziali non viene richiesta la regolarizzazione né sono applicate sanzioni.
- Allo scopo di contrastare il sorgere di controversie pretestuose, il giudice può applicare una sanzione pecunaria nel caso di ‘lite temeraria’<sup>89</sup> e, in particolare per i contratti pubblici, è possibile elevare la sanzione fino all’1 per cento del valore del contratto.
- Nell’ambito della qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, a seguito di un parere consultivo del Consiglio di Stato espresso in sede di ricorso al Presidente della repubblica, è stata dichiarata l’illegittimità di alcune norme del DPR 207/2010. Sono state conseguentemente apportate alcune modifiche al regolamento attuativo del codice dei contratti con riferimento alla quota parte del subappalto da riconoscere all’appaltatore principale in presenza di categorie specializzate che richiedono la qualificazione obbligatoria dell’operatore economico.
- L’ANAC ha emanato nel mese di settembre 2014 il manuale di qualificazione che, oltre a razionalizzare più di 400 atti dell’Autorità emanati nel corso del tempo, dal 1999 al 2014, ha fornito indicazioni operative alle Società Organismo di Attestazione, nel procedimento di qualificazione in presenza di cessione di ramo d’azienda e di lavori su committenza privata.

#### **Interventi nel settore della giustizia – Il processo telematico**

- Il D.L. n. 90/2014 ha disposto l’obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili: nei tribunali ordinari l’obbligatorietà è prevista per i procedimenti iniziati dopo il 30 giugno 2014, mentre per quelli iniziati prima il termine è prolungato al 31 dicembre 2014. Per le Corti d’appello l’obbligatorietà è prevista a decorrere dal 30 giugno 2015<sup>90</sup>. Anche i giudizi dinanzi la Corte dei Conti possono essere svolti con modalità informatiche e telematiche, ma deve essere garantita la riferibilità soggettiva, l’integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali .
- In tal modo si intende avvicinare il servizio-giustizia agli operatori e ai cittadini mediante l’impiego delle tecnologie informatiche nel processo e conseguire notevoli risparmi di spesa attraverso la riduzione del cartaceo.
- Per l’avvocato, tramite la possibilità di depositare telematicamente, sono ridotti i tempi di attesa per i depositi in cancelleria. Inoltre, il deposito

---

<sup>89</sup> La parte soccombente può essere condannata al pagamento in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, se vi sono motivi manifestamente infondati.

<sup>90</sup> Anche i giudizi dinanzi la Corte dei Conti possono essere svolti con modalità informatiche e telematiche, ma deve essere garantita la riferibilità soggettiva, l’integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali.

telematico può essere effettuato in tutto il territorio nazionale, con una conseguente eliminazione delle distanze geografiche e territoriali.

- Anche le cancellerie ricevono un beneficio immediato, grazie alla riduzione delle attività di sportello all'avvocatura e all'utenza per l'accettazione dei depositi cartacei e per il rilascio delle informazioni.
- La trasparenza informativa assicurata dal processo telematico è innovativa: tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, è possibile per chiunque la consultazione on line dello stato della causa in forma anonima e per i dati generici. Inoltre, i difensori, gli ausiliari e consulenti nominati dal giudice, con il solo utilizzo di un dispositivo di autenticazione (es. *smart card*), possono consultare il contenuto specifico del fascicolo telematico, ovvero i provvedimenti dei giudici e gli atti delle parti depositati telematicamente o acquisiti informaticamente dalla cancelleria.
- È in rete, completa di tutti gli aggiornamenti, Giustizia Map, l'area di [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) che offre ai cittadini informazioni riguardanti tutti gli uffici della giustizia dell'intero territorio nazionale. A seguito della recente approvazione definitiva della riforma della geografia giudiziaria, il servizio è on line completo di tutti i dati sulle nuove sedi, un aggiornamento puntuale reso possibile in tempi brevi grazie anche alla collaborazione degli stessi uffici periferici. Attraverso un semplice meccanismo di ricerca, i cittadini possono visualizzare la lista degli uffici giudiziari competenti per ogni Comune italiano ed accedere alle informazioni riguardanti indirizzo, telefoni, mail, orari, servizi e ogni indicazione utile per un accesso pratico ai servizi del sistema giustizia. Con la stessa procedura, è possibile ricercare informazioni su strutture penitenziarie, minorili, notarili e commissariati agli usi civici competenti per ambito comunale.
- È stato istituito, presso il Ministero della Giustizia, l' 'Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia e per la valutazione dell'efficacia delle riforme necessarie alla crescita del Paese', che opererà fino al termine del mandato governativo. L'Osservatorio svolgerà le seguenti attività: i) analisi del funzionamento del sistema della giustizia civile e penale, anche mediante l'analisi dei quadri informativi, al fine di dar conto degli andamenti dei principali indicatori di funzionalità dell'amministrazione della giustizia; ii) esame (da effettuare anche sulla base di indagini statistiche e con l'utilizzo delle tecniche statistico-econometriche di valutazione delle politiche applicate al sistema giudiziario) degli effetti sull'economia e la società delle riforme realizzate, rispetto agli obiettivi annunciati e con riferimento alle principali variabili di funzionalità del sistema; iii) esame dell'impatto delle riforme sui principali indicatori internazionali (*World Economic Forum, Doing Business, Cepej*); iv) analisi del potenziale effetto di eventuali misure di assestamento delle riforme in corso di realizzazione.
- Nell'ottica di razionalizzare il servizio della giustizia, sulla base dell'esperienza di altri Paesi europei, è istituito l'Ufficio per il processo, consistente in uno staff che coadiuva i giudici nell'espletamento delle diverse attività, incluso il supporto agli strumenti informatici. *Si veda scheda n.22.*
- Infine, a decorrere da luglio 2015, sono sopprese tutte le sezioni distaccate dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), fatta eccezione per le sezioni

che si trovano nelle città sedi di Corti d'Appello. La disposizione è volta a razionalizzare l'attività dei TAR, e gli eventuali risparmi saranno valutati a consuntivo.

#### **Riduzione del contenzioso e 'smaltimento' delle cause arretrate**

- È stato avviato con decreto del Ministero della Giustizia di fine luglio 2014 (previa delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta dei Consigli Giudiziari territorialmente competenti) il procedimento per selezionare 400 giudici ausiliari, contingente istituito dal decreto n.69/2013 per lo smaltimento dei procedimenti civili (compresi quelli in materia di lavoro e previdenza) pendenti presso le Corti di Appello. I posti nel bando riguardano 26 Corti d'Appello e possono partecipare alla selezione i magistrati ordinari, contabili ed amministrativi e gli avvocati dello Stato, a riposo da non più di tre anni, nonché i magistrati onorari che non esercitino più, ma che abbiano esercitato con valutazione positiva la loro funzione per almeno cinque anni; i professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia, anche a tempo definito o a riposo da non più di tre anni; i ricercatori universitari in materie giuridiche; gli avvocati, anche se cancellati dall'albo da non più di tre anni; i notai, anche se a riposo da non più di tre anni.
- Il Governo continua a considerare la mediazione una sistema alternativo di risoluzione delle dispute, al pari dei nuovi sistemi introdotti. Sempre possibile, la mediazione può essere richiesta dal giudice. In alcuni casi è obbligatoria (ad es. nelle cause condominiali, negli affitti e nelle dispute tra vicini). *Si veda scheda n.23.*
- Nella Legge di Stabilità 2015 viene istituito un Fondo - con una dotazione di 140 milioni per il biennio 2015-2016 e 120 milioni annui a partire dal 2017 - finalizzato al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico.
- Nella Legge di Stabilità 2015 si introduce inoltre l'obbligo delle parti di sostenere i costi di notificazione (prima pagati dallo Stato) richiesti agli ufficiali giudiziari nelle cause e attività conciliative in sede non contenziosa davanti al giudice di pace, di valore inferiore a 1.033 euro. Le risorse derivanti dai conseguenti risparmi di spesa saranno destinate a garantire la piena funzionalità degli Uffici di esecuzione penale esterna.
- A marzo 2015 è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo contenente disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto<sup>91</sup>. Il principio alla base delle nuove norme prevede che quando l'offesa sia tenue e segua a un comportamento non abituale, lo Stato possa demandare alla sede civile la relativa tutela. *Si veda scheda n.24.*

#### **Ulteriori interventi di riforma della giustizia**

- A fine agosto 2014 il Governo ha approvato 7 provvedimenti in materia di giustizia, di cui 1 decreto legge e 4 disegni di legge per la giustizia civile, cui

---

<sup>91</sup> A norma dell'art. 1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014, in materia di pene detentive non carcerarie.

si aggiungono due disegni di legge sulle modifiche alla giustizia penale. Uno dei disegni di legge in tema di giustizia civile relativo alla responsabilità dei magistrati è stato approvato in via definitiva (L. n. 18/2015). *Si veda scheda n.25.*

- Per quanto riguarda gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L. n. 132/2014, (convertito in Legge a novembre - L. n. 162/2014), l'obiettivo è di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. *Si veda scheda n.26.*
- Proseguono gli interventi del Governo per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza della giustizia<sup>92</sup>. Il 10 febbraio 2015 il Governo ha approvato un disegno di legge delega che mira a perseguire i seguenti obiettivi: i) migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; ii) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; iii) realizzare un processo civile più lineare, più comprensibile e più veloce, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione. *Si veda scheda n.26.*
- Modifiche sono state introdotte alla responsabilità civile dei magistrati, mentre è in corso di approvazione in Parlamento il disegno di legge di riforma della magistratura onoraria. *Si vedano schede n.25 e 28.*
- Per quanto riguarda i disegni di legge in tema di giustizia penale, relativi al rafforzamento delle garanzie difensive e della durata ragionevole dei processi, al contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, come pure alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero, *si vedano le schede n.29 e 30.* In particolare, l'azione in tema di giustizia criminale è stata diretta primariamente a rafforzare gli strumenti contro i crimini più gravi. Una attenzione particolare è stata diretta alla necessità di contrastare la corruzione e le sue interconnessioni con la mafia. È stato quindi proposto di aumentare le penalizzazioni richieste dalla legge per i crimini di corruzione, con l'aumento dei tempi di prescrizione. Inoltre, in caso di crimini più gravi contro la pubblica amministrazione, i profitti derivanti sono soggetti a completa confisca.
- 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 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. *Si vedano schede n.31 e 32.*
- Il 27 marzo 2015 è stato approvato in via preliminare, ed è in attesa del parere del Consiglio di Stato, il Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia, che riduce gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche di personale, per garantire il raggiungimento degli obiettivi richiesti in tema di revisione della spesa e per aumentare i livelli di efficienza. È prevista una drastica riduzione degli uffici dirigenziali, con un risparmio di spesa stimato in

<sup>92</sup> A seguito dell'approvazione del D.L. n.132/2014 (cvt. dalla L. n. 261/2014).

€64 milioni e l'eliminazione delle duplicazioni delle strutture aventi competenze omogenee porterà ad aumentare i livelli di efficienza delle strutture centrali. Verrà istituita anche la Conferenza dei capi dipartimento, con compiti di programmazione, indirizzo e controllo. 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. *Si veda scheda n.33.*

- Dopo aver completato il censimento delle cause civili, che ha consentito di analizzare i sensibili divari di efficienza tra i diversi uffici giudiziari, il programma Strasburgo 2.0 si pone quale obiettivo lo smaltimento dell'arretrato. *Si veda scheda n.34.*

#### **Misure per il sovraffollamento carcerario**

- Qualora il giudice procedente ritenga che possa essere concessa la sospensione condizionale della pena, oppure la pena detentiva da irrogare possa essere contenuta in un massimo di tre anni, non possono essere disposte le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari<sup>93</sup>.
- È stato introdotto<sup>94</sup> nell'ordinamento giudiziario penale l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova, inserita tra le cause estintive del reato. La misura consiste in condotte riparatorie, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità. La sospensione del processo con messa alla prova può essere richiesta dall'imputato nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni.
- Gli interventi normativi adottati hanno prodotto una consistente diminuzione della popolazione carceraria passando da circa 66.000 detenuti presenti al momento della condanna della Corte di Strasburgo a 54.000 al marzo 2015 (con una flessione di circa il 20 per cento).
- Con decreto ministeriale di marzo 2015 è stata definita la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti e delle persone detenute o private della libertà personale<sup>95</sup>. L'istituzione del Garante nazionale rappresenta una puntuale risposta alle criticità evidenziate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con una sentenza del 2013, circa la presenza di efficaci strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.
- L'ufficio del Garante, organo collegiale composto da un Presidente e due membri, avrà sede presso il Ministero della Giustizia e si avvarrà di un organico di 25 unità di personale messo a disposizione dallo stesso Dicastero. Il Garante definisce gli obiettivi da realizzare e si occuperà del coordinamento con i Garanti territoriali che hanno competenza per tutti i luoghi di privazione della libertà, compresi i CIE (centri di identificazione e di

---

<sup>93</sup> D.L. n. 92/2014.

<sup>94</sup> L. n. 67/2014.

<sup>95</sup> Il regolamento da attuazione all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

espulsione) e le comunità terapeutiche, e potranno contribuire, attraverso incontri strutturati, sia a individuare gli aspetti sistematici di non funzionamento, sia alla redazione di raccomandazioni da inviare alle relative autorità nazionali o regionali.

- Le altre misure in tema di risarcimento e inserimento dei detenuti, tutela dei minori e sistema carcerario sono dettagliate nelle schede n. 35, 36 e 37.

## Settore bancario e mercato dei capitali

**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.

### Rafforzamento del settore bancario e corporate governance

- Nel corso della crisi, la solidità delle banche italiane ha contribuito alla tenuta complessiva del sistema Paese. Lo testimonia la sostanziale assenza di aiuti pubblici alle banche in Italia, al contrario di quanto accaduto in tutti i maggiori Paesi europei, oltre che la maggiore resilienza delle linee di credito rispetto ai Paesi sottoposti a stress simili. Lo sforzo di ricapitalizzazione è stato interamente sostenuto dal settore e dai suoi azionisti: nel complesso, dal 2009 al 2014, oltre 40 miliardi di incremento di capitale tra operazioni realizzate e in corso.
- La prima metà del 2014 è stata segnata da un'intensa attività di ricapitalizzazione da parte delle banche italiane. I principali gruppi bancari hanno annunciato o effettuato aumenti di capitale per un ammontare complessivo superiore a 10 miliardi.
- La Banca d'Italia ha ampliato la gamma dei prestiti che le banche possono utilizzare a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema. Le misure introdotte sono finalizzate a incentivare il credito alle piccole e medie imprese e alle famiglie. Il nuovo collaterale faciliterà anche la partecipazione delle banche alle prossime operazioni di rifinanziamento della BCE (*T-LTRO*)<sup>96</sup>.
- La Banca d'Italia ha emanato le nuove disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche. Le nuove norme danno attuazione alla direttiva CRD IV, per le parti relative agli assetti di governo societario delle banche. Le norme confermano principi già presenti nelle precedenti disposizioni, tra cui:

<sup>96</sup> Nel dettaglio, le banche possono conferire a garanzia delle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema: i) portafogli di crediti omogenei composti da mutui residenziali alle famiglie o da crediti alle imprese non finanziarie che finora era possibile includere solo singoli prestiti; ii) la parte utilizzata delle linee di credito censite nella Centrale dei rischi come prestiti auto liquidanti e a revoca; iii) prestiti bancari, singolarmente o inseriti in un portafoglio, di importo non inferiore a 30.000 euro (prima la soglia minima dei prestiti accettati in garanzia era pari a €100.000); iv) prestiti bancari, quando singolarmente conferiti, con una probabilità di insolvenza del debitore fino all'1,5 per cento (prima all'1 per cento); v) crediti concessi sotto forma di *leasing* finanziario e factoring pro-soluto, anche nello schema ordinario.

la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l'adeguata dialettica interna; l'efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie. *Si veda scheda n.38.*

- I poteri di vigilanza<sup>97</sup> della Banca d'Italia sono stati, inoltre, ampliati (sempre dando attuazione alla direttiva CDR IV) prevedendo la possibilità di rimuovere, se necessario, i manager, gli amministratori e i membri del Consiglio di Amministrazione di una banca. Le decisioni prese possono essere annullate. Il decreto legislativo approvato dal Governo, inoltre, modifica la disciplina dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale, aggiungendo criteri di competenza e correttezza e prevedendo una disciplina del cumulo degli incarichi. Inoltre, è introdotto il c.d. 'whistleblowing' per la segnalazione di eventuali violazioni normative. In caso di abusi finanziari, le sanzioni sono state elevate fino a 5 milioni, o il 10 per cento del fatturato (in caso di società). La disciplina delle sanzioni amministrative non pecuniarie, infine, è modificata con l'inserimento dell'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso intermediari.
- Il processo di autoriforma promosso dall'ACRI, volto ad alleggerire le partecipazioni bancarie detenute dalle Fondazioni ha dato buoni risultati. Il Governo intende formalizzarne i principi in un protocollo d'intesa, che consentirà al Ministero dell'Economia (che vigila sulle Fondazioni) di intervenire nel caso in cui un ente deciderà di non procedere alla diversificazione patrimoniale, di indebitarsi per mantenere intatta la quota nella banca conferitaria, oppure non renderà completamente trasparente il proprio bilancio.
- Con il decreto legge 'Investment Compact'<sup>98</sup> il Governo ha disposto il cambiamento della *governance* delle 10 maggiori banche popolari italiane<sup>99</sup>. Nel termine di 18 mesi, le banche popolari con un attivo superiore a 8 miliardi dovranno trasformarsi in società per azioni, rimuovendo così la regola di *governance* 'un'azione un voto'. Le ex popolari che diventano spa potranno inserire nello statuto un tetto del 5 per cento al possesso di azioni per l'esercizio del diritto di voto. Rispetto alla normativa vigente, che già consente limitazioni di questo tipo, basterà la maggioranza semplificata per approvare le variazioni all'interno dello statuto. Le misure di implementazione verranno predisposte dalla Banca d'Italia.
- Tale riforma è volta al consolidamento e a una *governance* più moderna per una parte importante del sistema creditizio italiano: le 70 banche cooperative costituiscono circa il 25 per cento del mercato italiano del credito; possono contare su più di 9.200 uffici, 81.000 occupati, 12,3 milioni di clienti, 385 miliardi di prestiti e 425 miliardi di finanziamenti. Infine, il decreto legge affronta il problema del numero di deleghe che possono essere conferite ad

---

<sup>97</sup> D.Lgs. approvato dal CdM del 10 febbraio. A seguire il parere alla norma delle commissioni parlamentari e la pubblicazione.

<sup>98</sup> D.L. n.3/2015.

<sup>99</sup> Le banche interessate alla trasformazione sono: Ubi Banca, Banco Popolare, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Sondrio, Credito Valtellinese, Banca Etruria, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca and Banca Popolare di Bari. A questi bisogna aggiungere il gruppo che deriverà dalla fusione, operativa da aprile 2015, tra Volksbank dell'Alto Adige e Banca Popolare di Marostica.

- un socio, stabilendo che debbano essere comprese tra un minimo di 10 e un massimo di 20.
- Il decreto legislativo che recepisce la cosiddetta Direttiva *Solvency II* introduce un nuovo regime di vigilanza prudenziale, con l'obiettivo di fornire un quadro regolamentare finalizzato alla massima tutela degli utenti del servizio assicurativo. Sono previsti nuovi requisiti patrimoniali ancorati ai rischi effettivamente corsi e viene posto l'accento sulla *governance* delle imprese di assicurazione. In particolare, la direttiva prevede la costituzione obbligatoria di una funzione attuariale, con compiti che oggi sono attribuiti per una parte molto significativa all'attuario incaricato per il ramo Vita e RC Auto, nonché criteri di valutazione per fini di vigilanza diversi da quelli del bilancio di esercizio, mentre prima le due valutazioni coincidevano.

### **Accesso al mercato dei capitali**

- Nel primo semestre 2014 è stata costituita la *task force* 'finanza per la crescita'<sup>100</sup>, per individuare soluzioni concrete in grado di facilitare la disponibilità di risorse finanziarie per le imprese. Questo obiettivo è stato perseguito favorendo lo sviluppo delle emissioni obbligazionarie e dei fondi di credito - anche attraverso l'estensione dell'intervento del Fondo Centrale di Garanzia a questi strumenti - e un maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali che veicolano il risparmio di lungo termine, anche nell'erogazione diretta del credito. Le proposte elaborate dalla *task force* sono confluite in parte nel Decreto 'Competitività'<sup>101</sup> e in parte nel Decreto 'Sblocca Italia'<sup>102</sup>.
- In particolare, è stato creato un nuovo canale di credito non bancario, grazie alla possibilità per le imprese di assicurazione (anche senza residenza fiscale in Italia) e le società di cartolarizzazione italiane di concedere finanziamenti diretti alle imprese<sup>103</sup>. La Banca d'Italia avrà il compito di disciplinare i termini e le modalità per la trasmissione, da parte delle compagnie, di comunicazioni periodiche, mentre l'IVASS stabilirà le condizioni e i limiti operativi per la concessione di finanziamenti.
- Al fine di incentivare gli investimenti in capitale di rischio, anche correlati alla quotazione in mercati regolamentati, è stato potenziato il regime di Aiuto alla Crescita Economica (ACE)<sup>104</sup>. L'ACE è estesa alle imprese con reddito (IRAP o IRES) imponibile negativo o inferiore all'importo dell'agevolazione<sup>105</sup>. Con la cosiddetta 'super ACE' si prevede, invece, una maggiorazione del 40 per cento dell'agevolazione per le società che sono ammesse alla quotazione nei mercati regolamentati. La disciplina si applica per il periodo di imposta in cui avviene la quotazione e per i due successivi.

<sup>100</sup> La *task force* ha visto coinvolte le segreterie tecniche del MEF e del MISE e la Banca d'Italia.

<sup>101</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>102</sup> D.L. n. 133/2014.

<sup>103</sup> Fino ad oggi le compagnie di assicurazione avevano la possibilità di investire in crediti, ma era loro preclusa la concessione diretta di finanziamenti.

<sup>104</sup> D.L. n. 91/2014. Questa modifica vale per le sole società le cui azioni vengono ammesse a quotazione in mercati regolamentati di Stati Membri dell'Unione Europea.

<sup>105</sup> L'impresa, in questo caso, può usufruire del credito di imposta (pari al 27,5 per cento del valore non utilizzato nel caso di impresa soggetta a IRES) a valere sui debiti IRAP e fruibile in cinque anni.

- L'obiettivo di favorire la quotazione e l'accesso al capitale di rischio è stato perseguito dal Governo, anche attraverso misure di natura regolamentare che ne riducono gli oneri (diretti e indiretti) e ampliano la gamma e la fruibilità degli strumenti a disposizione delle aziende. La riduzione del capitale sociale minimo per le società per azioni (Spa) da 120 a 50 mila euro è una prima novità importante che favorisce la costituzione di società aventi la necessaria forma giuridica per essere quotate.
- In particolare, per semplificare l'accesso al mercato dei capitali da parte delle PMI, è stata introdotta una definizione dimensionale di PMI emittenti azioni quotate, correlata a due parametri dimensionali (alternativi fra loro): il fatturato (entro i 300 milioni di euro, in base all'ultimo bilancio) e la capitalizzazione media di mercato (inferiore ai 500 milioni nell'ultimo anno)<sup>106</sup>. Le PMI che rientrano nella definizione possono modificare in via statutaria la soglia rilevante per le offerte pubbliche di acquisto (OPA) obbligatorie, individuando una soglia più adeguata alle proprie caratteristiche ed esigenze, nell'ambito di un intervallo tra il 25 e il 40 per cento.
- Il Governo è intervenuto anche sulla disciplina dell'OPA da consolidamento delle PMI<sup>107</sup>, consentendo all'impresa di prevedere l'esenzione dalla disciplina sull'OPA in via statutaria nei primi 5 anni dall'inizio della quotazione. In questo modo gli azionisti, in fase di offerta pubblica iniziale (IPO) possono collocare sul mercato più del 50 per cento del capitale, aumentando la liquidità delle azioni. Allo stesso tempo, possono riacquistare la quota di controllo nell'arco di un quinquennio successivo alla quotazione, senza incorrere nell'obbligo di OPA.
- Per incentivare l'ingresso di investitori professionali, anche esteri, nel capitale delle PMI quotate, è elevata dal 2 al 5 per cento la soglia delle partecipazioni rilevanti da comunicare alla Consob e alla società partecipata. La norma è intesa anche a favorire le politiche di alleanza commerciale tra le PMI.
- A supporto delle quotazioni delle imprese familiari è consentito alle Società quotate e quotande di prevedere - in via statutaria - l'attribuzione di un diritto di voto maggiorato, con un limite di due voti, per tutte le azioni detenute da uno stesso azionista per un periodo consecutivo indicato nello statuto, non inferiore a 24 mesi. Le azioni a voto doppio non costituiscono una categoria speciale di azioni e, in caso di successivo trasferimento delle stesse, la maggiorazione del voto si estingue. A fine dicembre 2014, la Consob ha approvato le modifiche al regolamento emittenti per dare attuazione alla nuova normativa in materia di azioni a voto multiplo.
- Per favorire l'emissione di obbligazioni, titoli similari e cambiali finanziarie non quotate<sup>108</sup>, sono stati rimossi i vincoli fiscali gravanti sulle operazioni di *private placement*: gli interessi e gli altri proventi su tali strumenti non saranno più gravati dalla ritenuta alla fonte (pari al 26 per cento dal 1° luglio).

<sup>106</sup> Tali limiti non devono essere stati superati per tre esercizi consecutivi.

<sup>107</sup> L'attuale soglia è del 5 per cento.

<sup>108</sup> Collocate sia presso investitori qualificati che presso organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR).

- Agli investitori istituzionali esteri supervisionati dalle Autorità nazionali e autorizzati a concedere credito diretto alle imprese, è estesa l'esenzione dalla ritenuta d'acconto, prima riservata ai soli operatori nazionali.
- Lo strumento dei 'mini bond' è sempre più diffuso tra le piccole e medie imprese che intendono accedere al mercato per reperire risorse di finanziamento alternative al credito bancario. L'entità complessiva delle emissioni ha raggiunto 8 miliardi. Sul segmento ExtraMot-Pro, dedicato a questi strumenti, sono quotati 84 mini-bond per un controvalore di quasi 4,7 Mld<sup>109</sup>. Degli 84 mini bond emessi, 66 sono da parte di PMI (per un totale di 679 milioni) e 18 emissioni di grandi imprese (per un totale di oltre 4 miliardi). A dicembre 2014 la dimensione media delle emissioni è pari a 85 milioni, circa la metà rispetto a un anno prima ( 153 milioni a dicembre 2013).

### **Strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito**

- È stata data attuazione alle disposizioni del decreto 'Destinazione Italia'<sup>110</sup>, che prevedeva l'accesso al Fondo Centrale di Garanzia anche a favore delle società di gestione del risparmio che sottoscrivano obbligazioni o titoli simili emessi da piccole e medie imprese ('mini bond'). Nel caso di un portafoglio di titoli, la garanzia può arrivare a coprire fino all'80 per cento della *tranche junior* del portafoglio, con un limite di escussione dell'8 per cento del valore nominale complessivo del portafoglio.
- Con la Legge di Stabilità per il 2015, le operazioni su portafogli di finanziamenti del Fondo Centrale di Garanzia sono state estese alle imprese che abbiano fino a un massimo di 499 dipendenti<sup>111</sup>.
- Nel 2014 il numero di richieste pervenute al Fondo Centrale di Garanzia è aumentato del 7,9 per cento rispetto al 2013, con un totale di 90.000 operazioni di finanziamento a favore di PMI, proposte per il tramite di 441 soggetti richiedenti (banche e confidi), in aumento del 15,4 per cento rispetto all'anno precedente. Nello stesso 2014, il Fondo ha attivato 12,9 miliardi di finanziamento, 8 miliardi dei quali completamente garantiti. Dall'inizio della crisi finanziaria, il Fondo ha aiutato 411 mila PMI, che costituiscono l'ossatura del sistema economico italiano, in difficoltà per la contrazione del credito bancario.
- Nell'anno 2014 sono state accolte 317 operazioni proposte da 252 start up innovative e da un incubatore certificato, per un totale garantito dal Fondo pari a 97,7 milioni, che ha consentito l'attivazione di circa 124 milioni di finanziamenti. Lo sblocco del credito bancario per le imprese innovative con la garanzia del Fondo è stato possibile soprattutto grazie alla corsia preferenziale prevista dal decreto crescita 2.0 dell'autunno 2012 ed entrata a regime circa un anno dopo. *Si veda scheda n.39.*

<sup>109</sup> Più della metà dei casi riguarda imprese localizzate nel Nord del Paese (76%), area che peraltro ospita la maggior parte (79%) delle medie imprese italiane. Al Centro è attribuibile il 14% delle emissioni, al Mezzogiorno il 9%. La regione in testa alla classifica è la Lombardia, seguita dal Veneto e dall'Emilia Romagna.

<sup>110</sup> D.L. n. 145/2013.

<sup>111</sup> Per effetto di una disposizione introdotta in sede di conversione del D.L. n.192/2014, l'operatività dell'estensione è stata differita al 1° gennaio 2016.

- Il Fondo centrale di Garanzia può concedere garanzia su finanziamenti, destinati alla microimprenditorialità, concessi dai soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di microcredito, iscritti nell'apposito elenco tenuto dalla Banca d'Italia<sup>112</sup>. È stata inoltre istituita una 'riserva' annuale delle risorse ordinarie del Fondo fino a un massimo di 30 milioni. In favore del microcredito, il Fondo potrà utilizzare, oltre alle risorse della riserva, anche quelle derivanti dai versamenti volontari di enti, associazioni, società o singoli cittadini, effettuati grazie alla norma varata nel 2013, attualmente pari a circa 7,4 milioni.
- Un accordo tra la BEI, il MEF e il MISE ha consentito di avviare due ulteriori iniziative. In primo luogo, saranno impiegati 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI per coprire i rischi di prima perdita in progetti d'innovazione industriale di imprese di qualunque dimensione; grazie a tali fondi la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.
- Come seconda iniziativa, un accordo quadro consentirà di collaborare per aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti, attraverso: i) l'individuazione di progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare le forme di finanziamento delle opere; ii) l'identificazione di progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi<sup>113</sup>; iii) l'assistenza tecnica a soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali per il ciclo 2014-2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI.
- Tra gli strumenti agevolativi del credito un ruolo importante è rivestito dalla misura agevolativa per beni strumentali, c.d. 'Nuova Sabatini', finalizzata ad accrescere la competitività del sistema produttivo e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI). La misura prevede un finanziamento<sup>114</sup> e un contributo in conto interessi per l'acquisto (anche mediante *leasing* finanziario) di macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature *hardware*, *software* e tecnologie digitali.
- La Legge di Stabilità per il 2015 ha aumentato la dotazione del Fondo per la 'Nuova Sabatini' al massimo previsto di 5 miliardi: il primo *plafond* di 2,5 miliardi è stato ampiamente utilizzato ed è stata costituita e resa operativa la seconda *tranche* del *plafond*, pari a ulteriori 2,5 miliardi presso Cassa Depositi e Prestiti (CDP).
- Inoltre, il cosiddetto '*Investment Compact*',<sup>115</sup> ha consentito alle banche di utilizzare fondi autonomi, anziché attendere la provvista di CDP. In questo modo si velocizza la disponibilità di fondi.
- Dall'inizio degli interventi al 31/12/2014, sono pervenute 9.046 richieste per un ammontare di finanziamenti deliberato dalle banche di 1.326 milioni a cui

---

<sup>112</sup> Possibilità introdotta con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 24 dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 2015.

<sup>113</sup> Piccole e medie imprese, occupazione giovanile, diritto allo studio, infrastrutture (soprattutto nel Sud Italia), agenda digitale, ricerca e sviluppo, efficienza energetica e sviluppo sostenibile.

<sup>114</sup> I finanziamenti hanno la durata massima di 5 anni dalla data della stipula del contratto (fino al 31 dicembre 2016) e sono di importo compreso tra 20.000 euro e 2 milioni per ciascuna impresa, anche frazionati in più iniziative di acquisto. Inoltre, le operazioni agevolate possono essere assistite dalla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia nel limite massimo dell'80 per cento.

<sup>115</sup> D.L. n. 3/2015.

corrisponde un contributo MiSE pari a 93 milioni. Circa 3.700 le imprese già agevolate con la ‘Sabatini bis’.

- Per favorire l’acquisto di nuovi beni strumentali, oltre alle agevolazioni della ‘Nuova Sabatini’ è stato previsto un credito d’imposta nella misura del 15 per cento del valore degli investimenti realizzati fino al 30 giugno 2015, in eccedenza rispetto agli investimenti medi realizzati nei 5 periodi di imposta precedenti. L’importo minimo agevolabile è di 10.000 euro. Il credito d’imposta è ripartito in 3 quote annuali di pari importo<sup>116</sup>.
- È stato introdotto un credito di imposta IRES e IRAP fino a un massimo del 50 per cento per tutte le opere pubbliche costruite in *project financing* (non più solo per gli interventi strategici nazionali previsti dalla Legge Obiettivo) che comportano un investimento superiore ai 50 milioni (prima erano 200 milioni) ma entro il limite massimo di €2 miliardi<sup>117</sup>.
- La Legge di Stabilità 2014 ha concesso alle società di capitali e agli enti residenti sottoposti a IRES la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d’impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell’esercizio in corso al 31 dicembre 2012, attraverso il pagamento di un’imposta sostitutiva, con aliquota del 16 per cento per i beni ammortizzabili, e del 12 per cento per i beni non ammortizzabili. Per l’affrancamento del saldo attivo della rivalutazione è invece applicata un’imposta sostitutiva del 10 per cento.
- A fine giugno 2014, Cassa Depositi e Prestiti ha autorizzato un impegno d’investimento nel capitale sociale del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per un importo fino a 70 milioni. Oltre a intensificare le partnership con primari investitori istituzionali europei, con l’ingresso in FEI CDP ha inteso rafforzare l’impegno a sostegno delle PMI, settore in cui Cassa è attiva con diversi strumenti già operativi, fra cui il Plafond PMI e il Fondo italiano d’investimento (FII), ed altri strumenti attualmente in via di strutturazione, fra cui due nuovi fondi di fondi promossi da Fondo Italiano d’Investimento SGR con focus rispettivamente nei settori del *Private debt* e *Venture capital*.
- A inizio agosto 2014, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l’Associazione Bancaria Italiana (ABI) hanno siglato la Convenzione ‘Piattaforma Imprese’, con la quale si attivano strumenti in favore delle imprese. In particolare, la Piattaforma apporta ulteriori 5 miliardi alle misure di CDP per l’economia, raggruppando in uno strumento organico i ‘Plafond’ dedicati a favorire l’accesso al credito.
- A fine novembre 2014, KfW (la banca statale tedesca per lo sviluppo) e CDP hanno sottoscritto un accordo da 500 milioni finalizzato al sostegno delle PMI italiane e alla realizzazione di infrastrutture nell’ambito dell’efficientamento energetico. In particolare, KfW fornirà a CDP una provvista di 500 milioni di euro, di cui: 300 milioni, che CDP erogherà attraverso il sistema bancario, saranno destinati al finanziamento delle piccole e medie imprese italiane; 200 milioni saranno utilizzati da CDP per finanziare direttamente la realizzazione di progetti infrastrutturali ad alta efficienza energetica.

<sup>116</sup> Art. 18 del D.L. n. 91/2014.

<sup>117</sup> Art. 11 del D.L. n. 133/2014

- Nei primi 10 mesi del 2014, attraverso l'Accordo per il credito 2013 (rinnovato a marzo 2015 fino a dicembre 2017) 40.295 PMI italiane hanno ottenuto la sospensione delle rate e l'allungamento di finanziamenti. Le operazioni effettuate hanno un controvalore complessivo di debito residuo pari a 13,7 miliardi e una maggior liquidità a disposizione delle imprese stesse di 1,6 miliardi. I contenuti principali dell'accordo sono:
  - la sospensione per 12 mesi della quota capitale delle rate dei mutui, anche se agevolati o perfezionati tramite il rilascio di cambiali;
  - la sospensione per 12 ovvero per 6 mesi della quota capitale dei canoni di operazioni di *leasing*, rispettivamente immobiliare o mobiliare;
  - l'allungamento della durata dei mutui per un massimo del 100 per cento della durata residua del piano di ammortamento e comunque non oltre 3 anni per i mutui chirografari e a 4 anni per quelli ipotecari;
  - l'allungamento fino a 270 giorni delle scadenze delle anticipazioni bancarie su crediti per i quali si siano registrati insoluti di pagamento;
  - l'allungamento per un massimo di 120 giorni delle scadenze del credito agrario di conduzione.
- Per sostenere l'economia reale il decreto 'Sblocca Italia' ha introdotto norme volte ad ampliare l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti, sia della gestione separata (finanziata con risparmio postale e titoli assistiti da garanzia statale) sia della gestione ordinaria (finanziata con risorse tratte sul mercato). Per quanto riguarda la gestione separata, la norma mira a consentire l'utilizzo delle risorse di tale gestione per operazioni con finalità di interesse economico generale (nell'ambito, tra l'altro, dei settori ricerca, sviluppo e innovazione, educazione, protezione civile, immobiliare, energia, ambiente). Con riguardo alla gestione ordinaria, la norma consente a CDP di intervenire anche a supporto delle politiche pubbliche nazionali, per progetti di investimento che contribuiscano allo sviluppo di tecnologie innovative e alla ricerca applicata in campo industriale, nel settore energetico e in quello ambientale.
- Il decreto '*Investment Compact*', al fine di rafforzare l'attività a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana, ha attribuito alla CDP la competenza di esercitare l'attività creditizia direttamente o tramite SACE, o una diversa società controllata (previa autorizzazione della Banca d'Italia). Il credito potrà essere erogato anche senza la garanzia SACE. Viene quindi autorizzato l'utilizzo dei fondi provenienti dalla gestione separata di CDP per tutte le operazioni volte a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese.
- Inoltre sono state individuate misure per incentivare l'utilizzo dei *project bond* e garantirne una maggiore flessibilità e trasferibilità tra gli investitori. In sintesi, viene resa strutturale l'equiparazione, per quanto riguarda i proventi da possesso del titolo (interessi), tra il trattamento fiscale dei *project bond* e quello dei titoli di Stato; è introdotta la possibilità di utilizzo di titoli al portatore, per favorirne la migliore trasferibilità sul mercato dei capitali; viene semplificato lo strumento delle garanzie, rendendole più flessibili; si applicano in misura fissa le imposte di registro, ipotecarie e catastali anche alle garanzie trasferite per effetto della circolazione dei *project bond*.

- Al fine di rafforzare il supporto all'internazionalizzazione, la garanzia dello Stato per rischi non di mercato è estesa anche a favore delle operazioni effettuate dalla SACE, in caso di operazioni riguardanti settori strategici oppure società di rilevante interesse nazionale, in termini di livelli occupazionali, di fatturato o di ricaduta per il sistema economico. Allo scopo è istituito un Fondo con una dotazione di 100 milioni per il 2014. Una convenzione tra il MEF e la SACE disciplinerà anche il livello minimo di patrimonializzazione che la SACE è tenuta ad assicurare per poter accedere alla garanzia.
- La BEI finanzierà con 175 milioni il Fondo SACE 'Fondo Sviluppo Export', dedicato alla sottoscrizione di mini-bond emessi da PMI orientate all'export. Il *leverage* del Fondo consentirà di attivare uno strumento finanziario di 350 milioni. Riguardo le caratteristiche delle operazioni di finanziamento che possono avere il supporto di SACE, esse devono essere costituite da bond fino a 12,5 milioni, con una scadenza massima di 5 anni.
- La SIMEST ha definito i criteri e le procedure per accedere ai finanziamenti per l'internazionalizzazione, in particolare per l'inserimento sui mercati extra UE e per la patrimonializzazione. Il Fondo per l'internazionalizzazione è adesso riservato per il 70 per cento alle PMI e i programmi ammissibili sono quelli con caratteristiche di investimento, finalizzate ad assicurare, in prospettiva, la presenza stabile nei mercati extra-UE<sup>118</sup>.
- Cassa depositi e prestiti (CDP), l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), SACE e Simest hanno siglato a fine 2014 l'accordo di proroga di un anno della Convenzione relativa al sistema 'Export Banca', a conferma dell'impegno a sostegno dell'export e dei processi di internazionalizzazione delle imprese italiane. Con il sistema 'Export Banca' le imprese italiane possono contare sulla sinergia tra i finanziamenti accordati da CDP e dalle banche, la garanzia concessa da SACE e l'intervento di stabilizzazione del tasso d'interesse di SIMEST. Dal suo avvio nel luglio 2011, 'Export Banca' ha sostenuto iniziative di export e di internazionalizzazione delle aziende italiane per complessivi 4,5 miliardi.
- I contratti di sviluppo nel settore industriale, riguardanti territori regionali attualmente privi di risorse per la concessione di agevolazioni, erano stati rifinanziati con 150 milioni dal Decreto 'del Fare'. Dopo l'emanazione del decreto attuativo, al 21 luglio 2014 erano stati approvati 36 programmi di investimento strategici, per l'80 per cento localizzati nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Gli investimenti previsti sono di circa 1,44 miliardi; riguardano diversi settori strategici per lo sviluppo, legati al mondo dell'innovazione e/o rappresentativi del *Made in Italy*. L'occupazione salvaguardata e/o creata è

<sup>118</sup> In particolare, essi devono riguardare il lancio e la diffusione di beni e/o servizi prodotti in Italia o distribuiti con il marchio di imprese italiane. L'incentivo consiste in un finanziamento agevolato, che può coprire fino all'85 per cento dell'importo delle spese preventivate, rimborsabile in un termine massimo di 6 anni. Il tasso di interesse agevolato è pari al 15 per cento del tasso di riferimento, con una percentuale minima dello 0,50 per cento annuo. Per quanto riguarda la patrimonializzazione, invece, i beneficiari sono le PMI esportatrici, costituite in forma di Società per azioni. Il finanziamento è concesso nel limite del 25 per cento del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato (con un limite massimo di 300.000 euro).

superiore ai 25 mila addetti. Le risorse finanziarie pubbliche concesse sono circa 700 milioni.

- La legge di Stabilità 2015, al fine di accompagnare la fase di transizione successiva alla cessazione del regime delle quote latte con iniziative che possano difendere e consolidare le aziende italiane in modo da rafforzarne la competitività e migliorarne l'assetto in un mercato completamente liberalizzato, ha istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario con una dotazione iniziale pari a 8 milioni per l'anno 2015 e a 50 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017.
- A febbraio 2015 il Governo ha adottato il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia<sup>119</sup>. Il Piano contiene azioni volte soprattutto al sostegno delle imprese italiane (soprattutto PMI) che si rivolgono ai mercati esteri, all'assistenza agli investitori esteri in Italia nonché alla promozione dei prodotti italiani nei diversi mercati. *Si veda scheda n.41.*
- Per la realizzazione del Piano di promozione del *Made in Italy* sono stati stanziati 260 milioni. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha stanziato 130 milioni per il 2015, 50 milioni per il 2016 e 40 milioni di euro per il 2017. Le risorse sono assegnate all'Agenzia ICE e condizionate all'attuazione del Piano per l'Export predisposto dal MISE.
- Per la realizzazione delle azioni relative alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane è invece istituito, presso il ministero delle Politiche agricole alimentarie forestali, il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con una dotazione iniziale di sei milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.
- Il Governo ha promosso l'istituzione del Fondo privato di servizio per la patrimonializzazione e ristrutturazione delle imprese, per il rilancio delle imprese italiane caratterizzate da equilibrio economico operativo, ma con necessità di adeguata patrimonializzazione. La finalità del Fondo è il sostegno finanziario e patrimoniale per favorire processi di consolidamento industriale e occupazionale. Si rivolge a imprese che abbiano almeno 150 addetti, ma potrà investire anche in imprese oggetto di procedure di ristrutturazione societaria e del debito. Il Fondo, gestito da una SGR selezionata con procedura a evidenza pubblica, avrà durata minima di 10 anni e potrà essere considerato operativo al raggiungimento di una dotazione di 1 miliardo, sottoscritta da almeno 3 investitori, partecipanti ciascuno in misura compresa tra il 5 e il 40 per cento. Al capitale del Fondo potranno partecipare anche gli enti previdenziali.
- Il precedente Fondo privato di servizio è uno strumento caratterizzato da natura e finalità diverse rispetto ai Fondi partecipati e promossi dalla Cassa Depositi e Prestiti (F2i, Fondo strategico italiano, Fondo italiano d'investimento) che sono tenuti a investire in aziende non solo

---

<sup>119</sup> Decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 26 febbraio 2015. Tale piano dovrà essere sottoposto al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti entro il 3 giugno 2015.

prospetticamente, ma anche correntemente in utile. In particolare, il Fondo Strategico Italiano è un operatore istituzionale che acquisisce quote prevalentemente di minoranza in imprese di rilevante interesse nazionale 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 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. *Si vedano le schede n. 44 e 45.*

- La Legge di Stabilità per il 2015 ha aumentato la dotazione del Fondo 'Reti di Impresa' o 'Associazioni Temporanee di Impresa' da 5 a 10 milioni per il 2015, al fine di promuovere la digitalizzazione delle imprese. Condizione di accesso al finanziamento è che l'impresa abbia almeno 15 dipendenti.
- Agli imprenditori agricoli *under 40* sono concessi mutui a tasso zero per la produzione, trasformazione e commercio di prodotti agricoli (fino al 75 per cento della spesa ammissibile con durata massima di 10 anni e di 15 anni per la produzione). Infine ai giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli fino a 35 anni è concessa una detrazione pari al 19 per cento per l'affitto dei terreni.
- L'*Investment Compact* ha creato la nuova categoria di PMI innovative: società di capitale, anche cooperativa, non quotate su un mercato regolamentato, con bilancio certificato, meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo inferiore a €50 milioni. Inoltre, devono essere in possesso di almeno due tra i seguenti tre requisiti: *i*) spese in R&S (ricerca e sviluppo) almeno pari al 3 per cento del maggior valore tra fatturato e costo della produzione; *ii*) impiego di personale altamente qualificato in misura almeno pari a un quinto della forza lavoro complessiva; *iii*) detentrici, licenziatarie o depositarie di un brevetto o un software registrato alla SIAE. Alle PMI innovative si applica la disciplina delle *start up* innovative, a eccezione delle disposizioni in ambito di diritto fallimentare e di regolamentazione del mercato del lavoro. Gli incentivi fiscali, per chi investe nel capitale sociale delle PMI innovative, saranno riconosciuti per quelle imprese che operano sul mercato da meno di sette anni dalla loro prima vendita commerciale. Per le attività che hanno superato i 7 anni, gli incentivi saranno riconosciuti in seguito alla presentazione di un piano di sviluppo dei prodotti, servizi o processi nuovi nel settore interessato. Viene, infine, istituita una modalità alternativa, rispetto all'ordinaria disciplina civilistica e finanziaria, per la sottoscrizione e la circolazione di quote di *start up* innovative e PMI innovative costituite in forma di società a responsabilità limitata.
- Il D.L. n. 179/2012 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. Le misure di *policy* a sostegno delle *start up* innovative che sono state introdotte fino ad oggi, come pure i risultati in termini di numero di *start up* e di incubatori presenti sul mercato, sono riassunti nella scheda n. 42. Inoltre, il regime di aiuto *Smart&Start*, finalizzato a

promuovere la nascita di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e del cratere aquilano è stato modificato 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 e il programma è gestito da Invitalia.

- 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.
- Sono stati istituiti due nuovi interventi per lo sviluppo di progetti di R&S, a valere sul Fondo per la Crescita Sostenibile. Il primo intervento riguarda l'ICT, in coerenza con l'implementazione dell'Agenda Digitale Italiana (AGI); il secondo intervento riguarda temi di rilevante interesse per l'industria sostenibile, per un totale di 400 milioni a disposizione delle imprese a partire dall'inizio del 2015. *Si vedano schede n.40, 43, 44 e 45.*
- In relazione ai progetti di R&S di impatto rilevante sul sistema produttivo, finanziati tramite il Fondo per la Crescita Sostenibile, *si veda scheda n.43.*
- Manca ancora un tassello alla piena operatività dei finanziamenti a fondo perduto mediante *voucher* (dell'importo massimo di 10.000 euro) per la digitalizzazione e l'ammodernamento tecnologico delle PMI. È stato emanato decreto MISE che detta le disposizioni applicative. L'azienda beneficiaria può effettuare acquisti e investimenti in prodotti hardware e software, servizi di consulenza, soluzioni legate a infrastrutture digitali (banda larga e ultra-larga), percorsi di formazione del personale. Il contributo economico riservato alle PMI deve essere destinato essenzialmente al miglioramento dell'efficienza aziendale, alla modernizzazione del lavoro e allo sviluppo di soluzioni di e-Commerce. È ancora necessario il decreto MEF che destini l'ammontare dell'intervento, nella misura massima di 100 milioni, nell'ambito di un apposito PON della prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.
- In relazione ai contratti pubblici per garantire sussidi al capitale (per un totale di 5 milioni) a supporto delle micro e delle PMI per la valorizzazione dei modelli industriali e del *design*, la *call* si è chiusa il 31 gennaio 2015 con una richiesta di benefici che ha esaurito le risorse disponibili.
- È stato introdotto un regime opzionale (rinnovabile) di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa, come pure da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale,

commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (c.d. *patent box*)<sup>120</sup>. *Si veda scheda n.46.*

- La Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), pubblicata nel mese di marzo 2015 mette in evidenza che le PMI, se adeguatamente supportate da strumenti di policy, sia con riferimento a quelli 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. *Si veda scheda n.47.*

## Mercato del lavoro

**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 rafforzandone 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.

## Riforma del mercato del lavoro

- A dicembre 2014 è stato approvata la L. n. 183/2014 c.d. *Jobs Act* contenente deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità, e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Nella legge di delega sono previsti interventi per ridurre le forme contrattuali, eliminando quelle più precarizzanti; ridefinire ed estendere il sistema degli ammortizzatori sociali; rafforzare le politiche attive per il lavoro; semplificare la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro; rafforzare la strumentazione di sostegno alla maternità ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. *Si veda scheda n.48.*

<sup>120</sup> Le modalità applicative saranno fissate da un decreto di natura non regolamentare del Ministero dello Sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- La delega prevede che il Governo definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (ossia 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.
- A febbraio 2015 sono stati adottati in via definitiva, dopo aver ricevuto il parere delle commissioni parlamentari competenti, i primi due decreti attuativi del *Jobs Act* che erano stati presentati dal Governo a fine dicembre 2014: i) il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti; e ii) il decreto legislativo che contiene disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati. *Si vedano schede n.49 e 50.*
- Nello stesso mese di febbraio 2015, sono stati adottati dal Governo in via preliminare due decreti legislativi da sottoporre al parere parlamentare: i) il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni; ii) il testo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. *Si vedano schede n.51 e 52.*
- In materia di semplificazione dei contratti di lavoro, il decreto legislativo relativo al contratto a tutele crescenti (D.Lgs. n. 23/2015), introduce una nuova disciplina delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi, individuali e collettivi. Tale disciplina è applicata ai lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla sua entrata in vigore, nonché ai lavoratori delle piccole imprese che superano con le nuove assunzioni, i 15 dipendenti. La possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro viene eliminata in caso di licenziamenti economici e circoscritta nel caso di licenziamenti disciplinari. In quest'ultimo caso la reintegrazione del lavoratore sarà possibile solo nel caso di insussistenza del fatto materiale, direttamente dimostrata in giudizio. Viene inoltre introdotta una procedura, vantaggiosa ad entrambe le parti, di conciliazione volontaria per la risoluzione stragiudiziale delle controversie sui licenziamenti illegittimi.
- La legge di Stabilità 2015 istituisce un Fondo di 2,2 mld per il 2015-2016 e di 2 mld annui a decorrere dal 2017 finalizzato alla riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e all'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. *Jobs Act*), al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti ed indiretti.
- Al fine di contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare, 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. Al centro del nuovo disegno vi è l'istituzione di un'Agenzia 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. *Si veda scheda n. 48.*

### **Monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro**

- Il monitoraggio permanente degli effetti degli interventi normativi in materia di riforma del mercato del lavoro introdotti dal 'Jobs Act' è assicurato dal sistema permanente di monitoraggio e valutazione istituito dall'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, che ha previsto l'obbligo di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni normative al fine di migliorare l'efficacia delle politiche del lavoro.
- La legge di riforma del mercato del lavoro<sup>121</sup> ha previsto l'obbligo di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni normative al fine di migliorare l'efficacia delle politiche del lavoro. Il primo rapporto di monitoraggio, diffuso a gennaio 2014 descrive la situazione della flessibilità in entrata, della flessibilità in uscita (in particolare dei licenziamenti individuali), e degli ammortizzatori sociali. Ad agosto 2014 è invece stato pubblicato il secondo Quaderno di monitoraggio, dedicato all'esame dei dati relativi agli ammortizzatori sociali nel periodo 2011-2013<sup>122</sup>.
- Le disposizioni semplificatorie in materia lavoro a termine e apprendistato<sup>123</sup> non stanno aumentando il cosiddetto dualismo tra lavoratori protetti e non protetti.. Nel secondo trimestre 2014, infatti, accanto ad un aumento dei contratti di apprendistato (+16 per cento), si è registrato un aumento dei contratti a tempo indeterminato (+1,4 per cento), e una diminuzione del ricorso ad altre tipologie contrattuali meno tutelanti per il lavoratore (es. contratti di collaborazione).

### **Tutele per la disoccupazione e sostegno al reddito**

- Il Governo ha dato attuazione alla delega del *Jobs Act* per assicurare, in caso di disoccupazione involontaria (D.Lgs. n. 22/2015), tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di favorire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro e risultano beneficiari di ammortizzatori sociali, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative. È stata infatti istituita la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpi). La nuova disciplina vale per gli eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere dal 1° maggio 2015.
- La nuova normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria<sup>124</sup> ha stabilito i seguenti principi: i) introduzione della NASpi (Nuova Assicurazione sociale per l'impiego-ASpi), con

<sup>121</sup> L. n. 92/2012

<sup>122</sup> Quest'ultimo rapporto evidenzia un costante aumento delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione straordinaria a fronte di una costante riduzione delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione in deroga. Si riducono - negli ultimi due trimestri 2013 - gli interventi di cassa integrazione ordinaria dopo l'aumento dei primi due trimestri. Il numero di imprese autorizzate per interventi in deroga presenta un trend crescente per tutto il triennio 2011-2013. L'introduzione dei fondi di solidarietà sta comportando un aumento della platea di lavoratori coperti da strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro. Il rapporto è consultabile al link: <http://www.lavoro.gov.it/PerSaperneDiPiù/MonitoraggioLegge922012/Pages/default.aspx>.

<sup>123</sup> Contenute nel D.L. n. 34/2014

<sup>124</sup> D.Lgs. n. 22/2015.

omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla storia contributiva del lavoratore; ii) incremento della durata massima del sostegno per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti; iii) universalizzazione del campo di applicazione della NASPl, con l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Dis-Col); iv) introduzione di un sostegno al reddito (Asdi) al termine della fruizione della NASPl, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti; v) istituzione, presso l'INPS, del Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, con una dotazione di 50 milioni per il 2015 e di 20 milioni per il 2016, definizione della disciplina attuativa del contratto di ricollocazione. A tal fine la Legge di Stabilità 2015 ha istituito un fondo per il Jobs Act di 4,4 miliardi per il 2015-2016 e di 2 miliardi a decorrere dal 2017<sup>125</sup>. *Si veda scheda n.50.*

- Ad agosto 2014 è entrato in vigore il decreto ministeriale che definisce i nuovi criteri per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Si stabilisce l'impossibilità di utilizzare la CIG in deroga in caso di cessazione dell'attività aziendale. È previsto inoltre l'incremento ad almeno 12 mesi dell'anzianità aziendale (almeno 8 mesi per il 2014) necessaria per accedere alla CIG in deroga e la limitazione ad 11 mesi per il 2014 e a 5 mesi per il 2015 per la fruizione<sup>126</sup>.
- È proseguita l'azione del Governo per l'istituzione di nuovi fondi bilaterali di solidarietà e l'adeguamento alla normativa vigente dei fondi già esistenti<sup>127</sup>. Per i lavoratori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, appartenenti ad imprese con oltre 15 addetti, è stato creato a

---

<sup>125</sup> L'art.1, comma 107, della legge n.190/2014 'per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti' ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni annui a decorrere dall'anno 2017.

<sup>126</sup> La proroga del trattamento di mobilità in deroga è fissata a 5 mesi per i lavoratori disoccupati che hanno già beneficiato della mobilità in deroga per almeno tre anni (7 per coloro che hanno beneficiato per meno di tre anni della mobilità) per l'anno 2014 (con un incremento di 3 mesi nelle aree del Sud). Per gli anni 2015 e 2016 non può essere concessa la mobilità in deroga per coloro che hanno beneficiato, anche in via non continuativa, di prestazioni per almeno 3 anni mentre negli altri casi può essere concessa per un massimo di 6 mesi (con un incremento di due mesi nelle aree del Sud), fermo il vincolo di non superare il tetto di 3 anni e 4 mesi. A decorrere dal 1° gennaio 2017, il trattamento di mobilità in deroga alla normativa vigente non potrà più essere concesso.

<sup>127</sup> Attualmente ci sono 12 fondi, tra i quali: Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Settore Credito, Imprese Artigiane e Trasporto Pubblico.

giugno 2014 il Fondo di solidarietà residuale e sono state dettate le istruzioni applicative da parte dell'INPS<sup>128</sup>.

- In attuazione del D.L. n. 90/2014, il Governo ha previsto che i soggetti beneficiari di misure di sostegno al reddito possano essere invitati a rendersi disponibili, in forma volontaria, per essere coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore della propria comunità, nell'ambito di progetti di volontariato realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da Comuni o Enti Locali, che si sono impegnati a diffondere e attuare la misura assicurando al contempo la verifica dei risultati attesi dei progetti sperimentali. *Si veda scheda n.53.*

### **Garanzia Giovani**

- La Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) è una riforma strutturale dell'Unione Europea, contenuta in una Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013<sup>129</sup>, di cui sono destinatari tutti gli Stati membri. La Garanzia per i Giovani è attuata nel periodo 2014 - 2015 attraverso l'Iniziativa per l'Occupazione giovanile (YEI), lo strumento finanziario *ad hoc* del bilancio dell'Unione, le cui risorse sono destinate ai soli Paesi Membri che presentano tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 per cento.
- Il Piano operativo per l'attuazione della Garanzia in Italia si rivolge ai giovani *Neet* (*Not in Education, Employment or Training*) di età compresa tra i 15 e i 29 anni e prevede l'offerta qualitativamente valida di misure di orientamento, istruzione e formazione, apprendistato, tirocinio, inserimento al lavoro (anche in forma di autoimpiego e auto-imprenditorialità), servizio civile, entro 4 mesi dal primo colloquio del giovane presso i servizi per il lavoro.
- A febbraio 2015 la Commissione UE ha proposto di aumentare da 1 per cento a 30 per cento il tasso di prefinanziamento dell'iniziativa per l'occupazione giovanile, anticipando di un anno 1 miliardo che andrà subito a quei Paesi che hanno già programmi avviati per i giovani. Qualora la proposta fosse adottata dai legislatori, grazie al maggior prefinanziamento, all'Italia andrebbero già dall'estate 2015 170 milioni (invece dei 5,6 milioni previsti per il 2015). Come ricordato, l'iniziativa è rivolta a tutte le Regioni Europee dove la disoccupazione giovanile supera il 25 per cento. Per l'Italia sono eleggibili tutte le Regioni ad eccezione della provincia autonoma di Bolzano.
- Per promuovere l'inserimento occupazionale dei giovani, il piano di attuazione nazionale della Garanzia Giovani prevede delle agevolazioni per le imprese che assumono. Sono previste diminuzioni del costo del lavoro per specifiche tipologie contrattuali, in modo da supportare economicamente l'ingresso e la stabilizzazione nel mercato del lavoro. L'incentivo è riconosciuto per le assunzioni effettuate dal primo maggio 2014 e fino al 30

<sup>128</sup> Resta comunque possibile l'istituzione di ulteriori fondi bilaterali, con conseguente cessazione della contribuzione al fondo residuale. Rispetto al totale di 12,3 milioni di lavoratori, rimangono al momento privi di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro 2,6 milioni di lavoratori dipendenti, per i quali vi è comunque una cornice giuridica che consente l'istituzione dei fondi bilaterali.

<sup>129</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 Aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

giugno 2017. La modifica introdotta<sup>130</sup> consente di poter cumulare il *bonus* occupazionale di Garanzia Giovani con altre forme di incentivazione (economica o contributiva), purché la somma di tutti gli incentivi non superi il 50 per cento dei costi salariali. Pertanto, il bonus occupazionale della Garanzia Giovani sarà cumulabile con quello previsto per le assunzioni a tempo indeterminato dalla Legge di Stabilità 2015, nonché con qualsiasi altra misura di incentivazione all'assunzione di giovani finanziata dalle Regioni. *Si veda scheda n.54.*

- Sono previsti incentivi specifici per l'attivazione di contratti di apprendistato e tirocini a cui si accede tramite avviso pubblico regionale<sup>131</sup> o dell'INPS. In particolare, per l'attivazione del contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (I livello) l'incentivo è compreso tra i 2.000 e i 3.000 euro, sulla base dell'età. Per il contratto di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (III livello), l'incentivo per la sua attivazione arriva fino a 6.000 euro. Per il tirocino è prevista un'indennità erogata dalla Regione (minimo 300 euro, sulla base della normativa regionale) direttamente al giovane o rimborsata all'azienda, a cui si accede tramite avviso pubblico regionale. In caso di trasformazione del tirocino in contratto di lavoro, alle aziende è riconosciuto un incentivo da 1.500 a 6.000 euro, la cui erogazione è gestita dall'INPS. Per il solo l'apprendistato professionalizzante (o contratto di mestiere) è possibile la fruizione del bonus occupazionale<sup>132</sup>.
- La BEI ha lanciato anche per l'Italia il Piano 'Jobs for Youth' per favorire l'occupazione giovanile attraverso prestiti alle PMI (fino a 250 dipendenti), alle Mid-Cap (tra 250 e 3.000 occupati) e alle *start up* innovative che intendono assumere giovani. Il plafond messo a disposizione per l'iniziativa ammonta a 500 milioni. Le imprese devono rispondere ad almeno uno dei seguenti requisiti: i) aver assunto almeno un lavoratore (3 per le Mid-Cap) di età compresa fra i 15 ed i 29 anni nei sei mesi precedenti la domanda di prestito o lo assumeranno nei sei mesi successivi; ii) offrire programmi di formazione professionale per i giovani, o stage/programmi di formazione per i giovani; iii) aver stipulato un accordo di cooperazione con un istituto tecnico o scuola o università per impiegare giovani (per esempio durante stage estivi); presentare un assetto proprietario in cui la maggioranza del capitale (oltre il 50 per cento) è detenuto da giovani sotto i 29 anni; v) rientrano nelle disposizioni della L. n. 99/2013 sulla promozione dell'occupazione giovanile.
- Ad inizio aprile 2015<sup>133</sup> il numero degli utenti complessivamente registrati presso i punti di accesso della Garanzia Giovani ha superato le 491 mila unità, su di un bacino di riferimento stimato dal MLPS in 560 mila giovani che non studiano né lavorano. Sono stati quasi 245 mila i giovani presi in carico dai servizi accreditati.

<sup>130</sup> Decreto Direttoriale del MLPS n.11 del 23 gennaio 2015

<sup>131</sup> Sui siti regionali sono disponibili ulteriori informazioni sulle modalità di accesso ai finanziamenti.

<sup>132</sup> Decreto Direttoriale del 23 gennaio 2015 n.11.

<sup>133</sup> L'aggiornamento periodico dei dati è disponibile on line sul sito dell'iniziativa: <http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>

- La realizzazione delle misure della Garanzia Giovani è gestita in sinergia tra Stato e Regioni, attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato ‘Iniziativa Occupazione Giovani’ (PON IOG) approvato dalla Commissione Europea e declinato in Piani di attuazione regionali (PAR). Le Regioni implementano i PAR attraverso la divulgazione di bandi pubblici.
- Da dicembre 2014 sono state attivate delle specifiche *task forces*, formate da personale del MLPS e di Italia Lavoro, incaricate di aiutare le Regioni più in ritardo nell’attuazione delle misure programmate. La programmazione attuativa regionale si è intensificata anche grazie alla fruizione del bonus sia per l’apprendistato professionalizzante sia per i contratti a tempo determinato.

#### **Misure per incentivare l’occupazione**

- Come già ricordato, la Legge di Stabilità 2015 ha previsto la completa deduzione ai fini IRAP di imprese e professionisti del costo complessivo per il personale dipendente a tempo indeterminato. Le deduzioni aumentano per le lavoratrici, per gli *under 35* e per i lavoratori delle Regioni dell’Obiettivo convergenza.
- Le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulati dal 1° gennaio 2015 e non oltre il 31 dicembre 2015, beneficiano dell’esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all’INAIL, nel limite massimo di un importo di esonero pari a 8.060 euro su base annua. L’esonero è valido per un periodo massimo di trentasei mesi. Il beneficio non si applica ai contratti di apprendistato, ai contratti di lavoro domestico e ai lavoratori del settore agricolo.
- La legge di Stabilità 2015 concede ai datori di lavoro che hanno assunto fino al 31 dicembre 2012 lavoratori iscritti nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati alcuni gli sgravi contributivi<sup>134</sup> (consistenti nell’applicazione dell’aliquota contributiva fissata per gli apprendisti, e pari in generale al 10 per cento, per un periodo di 18 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato e di 12 mesi per le assunzioni a tempo determinato), nel limite massimo di 35,5 milioni.
- È stato approvato il decreto attuativo per la concessione di un credito d’imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati. Il credito d’imposta è pari al 35 per cento - con un limite massimo di 200 mila euro annui a impresa - del costo aziendale sostenuto per le assunzioni a tempo indeterminato di: i) personale in possesso di un dottorato di ricerca universitario; ii) personale in possesso di laurea magistrale in discipline di ambito tecnico o scientifico impiegato in attività di ricerca e sviluppo. Le risorse finanziarie effettivamente disponibili per la concessione del credito d’imposta, sono le seguenti: 25 milioni per le assunzioni effettuate nell’anno 2012; 33,2 milioni per le assunzioni effettuate nell’anno 2013; 35,5 per il 2014 e altrettanti per il 2015.

<sup>134</sup> Di cui all’art. 8, co. 2, e 25, co. 9, della L. n. 223/1991.

- Come già ricordato, il bonus occupazionale di Garanzia giovani è stato esteso anche ai contratti di apprendistato professionalizzante e ai contratti a tempo determinato (per i quali sarà ammessa la somma delle proroghe ai fini del raggiungimento dei sei mesi utili a far scattare il bonus). Inoltre, si renderà possibile sommare l'incentivo con quelli previsti nella legge di Stabilità 2015 (la decontribuzione per tre anni per chi assume a tempo indeterminato a tutele crescenti, e lo sconto sull'IRAP)<sup>135</sup>.
- Per il settore agricolo, ai datori di lavoro possono beneficiare dell'esenzione dai contributi relativamente alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (con esclusione dei contratti di apprendistato) decorrenti dal 1° gennaio 2015 (con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015), con esclusione dei lavoratori che nel 2014 siano risultati occupati a tempo indeterminato e relativamente ai lavoratori occupati a tempo determinato che risultino iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 250 giornate con riferimento all'anno solare 2014. L'incentivo richiamato è riconosciuto dall'INPS in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e nei limiti delle risorse pari a 2 milioni per il 2015, 15 milioni per il biennio 2016-2017, 11 milioni per il 2018 e 2 milioni per il 2019. Questo schema di incentivi è sottoposto al monitoraggio dell'INPS.
- Dal 1° gennaio 2015 vengono soppressi i benefici contributivi per le assunzioni decorrenti da tale periodo<sup>136</sup> con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale da un periodo uguale.
- È stato varato dal MIUR il progetto 'PhD ITalents', per facilitare l'ingresso in azienda di dottori di ricerca, intensificando così le relazioni fra imprese e università. Il progetto prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca. Il finanziamento totale è di 16,2 milioni.
- Nel Piano di azione 'Campolibero'<sup>137</sup>, sono previsti incentivi all'assunzione di giovani con contratto a tempo indeterminato o determinato di minimo 3 anni, con sgravio di 1/3 della retribuzione lorda per 18 mesi.
- Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha istituito presso l'INPS un nuovo strumento denominato 'rete del lavoro agricolo di qualità'<sup>138</sup> con l'obiettivo di promuovere, asseverandone l'attività, la regolarità delle imprese agricole. L'obiettivo è di garantire una certificazione che verifichi il non utilizzo di lavoro nero nell'impresa. Tale certificazione dovrebbe in prospettiva garantire una corsia privilegiata per tali imprese nelle grandi reti di distribuzione.

<sup>135</sup> Decreto in registrazione presso la Corte dei Conti (gennaio 2015).

<sup>136</sup> Ai sensi dell'art. 8, co. 9 della L. n. 407/1990.

<sup>137</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>138</sup> In attuazione dell'art. 6 del D.L. n. 91/2014 (contenente gran parte del piano denominato 'Campolibero').

- Nel 2014 si è concluso un piano pluriennale di inserimento lavorativo mirato attuato da Italia Lavoro, agenzia tecnica del MLPS. Il progetto denominato ‘Lavoro&Sviluppo 4’, si è rivolto ai residenti delle quattro Regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che assolto l’obbligo scolastico si trovano nello stato di inoccupazione o disoccupazione<sup>139</sup>. Al termine del periodo di attuazione del progetto, la percentuale dei soggetti inseriti in azienda dopo il percorso di tirocinio previsto dal progetto (anche in mobilità nazionale) è stata pari al 56,4 per cento dei coinvolti (in termini assoluti: 3.551 su 6.916 percorsi conclusi a livello nazionale).

### **Semplificazione dei contratti a tempo determinato e di apprendistato**

- Con l’obiettivo di semplificare l’accesso a contratti di lavoro a tempo determinato e di apprendistato il Governo<sup>140</sup> ha eliminato la necessità di indicare la causale per i contratti a termine, e ha previsto la possibilità di prorogare il contratto fino a 5 volte entro 36 mesi; a fronte di ciò, è stato introdotto un tetto all’utilizzo di tale contratto, pari al 20 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dello stesso datore di lavoro. Sono state semplificate le procedure per la redazione del piano formativo per l’apprendistato e per lo svolgimento della formazione pubblica. Per quanto concerne la stabilizzazione, dopo l’apprendistato, sono stati ridotti gli obblighi previsti dalla legislazione previgente<sup>141</sup>, da un lato circoscrivendo l’applicazione della norma alle sole imprese con più di 50 dipendenti, dall’altro riducendo al 20 per cento la percentuale di stabilizzazione.
- Per quanto concerne la semplificazione dei profili formativi, la Regione provvede a comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell’instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell’offerta formativa pubblica, avvalendosi anche delle associazioni datoriali che si siano dichiarate disponibili.
- Con l’obiettivo di semplificare l’accesso all’istituto, erano già state disposte<sup>142</sup>: l’obbligatorietà del piano formativo individuale esclusivamente per l’acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche; la registrazione della formazione e della qualifica professionale in uno specifico documento, avente i contenuti minimi del libretto formativo del cittadino; in caso di imprese multilocalizzate, il rispetto della disciplina vigente nella regione ove l’impresa ha la propria sede legale.
- Come già ricordato, il bonus occupazionale di Garanzia giovani viene esteso anche ai contratti di apprendistato professionalizzante. *Si veda scheda n.54.*
- In attuazione della delega di riforma del mercato del lavoro, il 20 febbraio 2015 il Governo ha presentato il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni che è stato trasmesso alle commissioni parlamentari per il relativo parere. La nuova disciplina 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

<sup>139</sup> Come definito dal D.Lgs. n. 181/2000.

<sup>140</sup> D.L. n. 34/2014.

<sup>141</sup> Stabilizzazione del 30 per cento degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti.

<sup>142</sup> D.L. n. 76/2013

i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

#### **Misure per la famiglia e la lotta alla povertà**

- La Legge di Stabilità 2015 ha segnato una chiara inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in materia di finanziamento di politiche sociali. Come già evidenziato nei precedenti Programmi di riforma, la rete territoriale di interventi e di servizi sociali è apparsa in estrema sofferenza negli ultimi anni a causa di una riduzione delle risorse trasferite dal Bilancio dello Stato e di una incertezza sulla futura disponibilità delle medesime, a fronte di provvedimenti tampone volti a sopprimere anno per anno in legge di stabilità all'assenza di trasferimenti a legislazione vigente. La manovra per il 2015 ha invece stanziato strutturalmente risorse per le politiche sociali e per misure sperimentali di lotta alla povertà e sostegno alle famiglie.
- Il Fondo per le non autosufficienze è stato portato al suo massimo storico (400 milioni di euro), ma soprattutto è stato reso strutturale (per quanto su un livello inferiore - 250 milioni). In passato, infatti, era necessario individuare anno per anno apposite finanziamenti.
- In maniera analoga viene incrementato lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali in misura pari a 300 milioni annui a decorrere dal 2015.
- Con specifico riferimento ai servizi per la prima infanzia e degli asili nido, il decreto di marzo sui fabbisogni standard<sup>143</sup> garantisce un adeguato sostegno agli enti locali che, partendo da una situazione di particolare svantaggio nell'offerta di asili, realizzino nuove strutture o aumentino i posti o le ore del servizio. Nello specifico, si prevede che i fabbisogni per il servizio degli asili nido vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione con cadenza annuale, anziché triennale (come previsto finora). La rideterminazione dovrà tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 legato alle Politiche di Coesione.
- Dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, viene concesso un assegno di importo annuo di 960 euro per i nuovi nati. Il c.d. bonus bebè è erogato mensilmente, a decorrere dal mese di nascita o adozione, è corrisposto fino al compimento del terzo anno d'età ovvero del terzo anno d'ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno abbia un ISEE non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno è raddoppiato per le famiglie più povere, identificate come quelle con ISEE inferiore a 7.000 euro. L'assegno non concorre alla formazione del reddito complessivo del nucleo. L'onere derivante è valutato in 3,6 miliardi per il periodo 2015 - 2020.
- Vengono destinati 45 milioni per il 2015 al sostegno delle famiglie numerose, al fine di contribuire alle spese per il mantenimento dei figli, buoni per l'acquisto di beni e servizi. I contributi andranno a favore dei nuclei familiari

---

<sup>143</sup> D.P.C.M di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per i Comuni in tema d'istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale e asili nido, approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2015.

con quattro o più figli minori e in possesso di una situazione ISEE non superiore a 8500 euro annui<sup>144</sup>.

- La Legge di Stabilità 2015 ha istituito un fondo per interventi a favore della famiglia di 112 milioni per il 2015<sup>145</sup>. Tali risorse sono destinate prioritariamente - per 100 milioni - al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia.
- Dal 2015 il Fondo per le politiche della famiglia è incrementato di 5 milioni per provvedere alle adozioni internazionali.
- La Legge di Stabilità 2015 incrementa di 250 milioni annui a decorrere dal 2015 il Fondo destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritarie dei cittadini meno abbienti attraverso la c.d. 'social card'<sup>146</sup>. Nel 2014 lo strumento è stato esteso anche ai cittadini comunitari e stranieri e ai loro familiari, nonché agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.
- Viene rafforzato il sistema di incrocio delle informazioni rilevanti ai fini ISEE, inclusi i dati relativi al patrimonio mobiliare, già fortemente rinnovato con la riforma entrata in vigore il 1 gennaio 2015. Infatti, la Legge di Stabilità 2014 ha previsto che gli operatori finanziari comunichino all'Agenzia delle Entrate anche il valore medio annuo di giacenza annuo di depositi e conti correnti bancari e postali. Queste sono utilizzate ai fini della semplificazione degli adempimenti dei cittadini in merito alla compilazione della dichiarazione ISEE, nonché in sede di controllo sulla veridicità dei dati dichiarati.
- A marzo è stato istituito il sistema informativo dei servizi sociali<sup>147</sup>. Questa banca dati, che per ogni beneficiario raccoglierà le informazioni sulle prestazioni ricevute dai diversi livelli di governo oltre che per il canale fiscale (c.d. *tax expenditure*), permetterà di migliorare sensibilmente la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche, nonché ridurrà sensibilmente le frodi.
- Come già ricordato, 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. *Si veda scheda n.53.*
- Con il 'Piano casa' sono previsti interventi per 1,8 miliardi a favore dell'emergenza abitativa per: i) sostenere l'affitto a canone concordato; ii) ampliare l'offerta di alloggi popolari; iii) sviluppare l'edilizia residenziale sociale.
- Sono incrementate le dotazioni del Fondo affitto<sup>148</sup> (di complessivi 100 milioni nel biennio 2014–2015) e del Fondo morosità incolpevole (di complessivi 226 milioni per il periodo 2014–2020). È previsto un Piano di recupero di oltre 12 mila alloggi ex IACP finanziato con 400 milioni, anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico e statico degli immobili. Ulteriori

<sup>144</sup> Un DPCM da emanare dovrà dettare le modalità di accesso.

<sup>145</sup> Un DPCM da emanare dovrà dettare le modalità di funzionamento del fondo, in coordinamento con la conferenza Stato Regioni.

<sup>146</sup> Prevista all'art.81, comma 29, del D.L. n. 112/2008.

<sup>147</sup> Decreto n. 206 del 16 dicembre 2014, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 marzo 2015.

<sup>148</sup> Il D.L. n.102/2013 ha assegnato 100 milioni per il Fondo affitto e 40 milioni per il Fondo morosità incolpevole per il biennio 2014-2015. Il D.L. n. 47/2014 è intervenuto incrementando i fondi.

67,9 milioni sono stati destinanti al recupero di ulteriori 2.300 alloggi ex IACP da destinare alle categorie sociali disagiate.

- È stato firmato il decreto interministeriale che istituisce il Fondo di garanzia per la prima casa, con cui lo Stato si fa garante di ultima istanza, nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, per i finanziamenti concessi per l'acquisto, la ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica della prima casa. È stata aumentata la dotazione del Fondo di 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, e ampliata la platea dei beneficiari<sup>149</sup>.
- Infine, si favorisce l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione nei Comuni ad alta tensione abitativa, a condizione che avvenga senza consumo di nuovo suolo, valorizzando il risparmio energetico e accelerando l'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il *social housing*.
- Il 'Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa' si conferma un efficace strumento di *welfare*: sono 17.278 le famiglie che ne hanno usufruito, tra maggio 2013 e fine giugno 2014, sospendendo per 18 mesi il pagamento delle rate del proprio finanziamento, per un controvalore di oltre 1,6 miliardi di debito residuo. Nella grande maggioranza dei casi (16.136) la ragione per la sospensione è la perdita del posto di lavoro.
- Tale Fondo si accompagna alla moratoria dei mutui, concordata dall'ABI con le Associazioni dei consumatori e portata avanti dal 2010, che ha consentito la sospensione del pagamento delle rate dei mutui a 100.000 famiglie, per un controvalore di quasi 11 miliardi di debito residuo.
- Sono previste agevolazioni fiscali per il triennio 2014-2016 in favore dei conduttori di alloggi sociali adibiti ad abitazione principale, che potranno beneficiare di una detrazione pari a 900 euro (per redditi non superiori a 15.493 euro) e a 450 euro (per redditi non superiori a 30.987 euro).
- La legge di stabilità 2015 ha previsto l'istituzione di un fondo che incrementa di 112 milioni la dotazione per l'anno 2015 del Fondo per gli interventi in favore della famiglia e dispone la destinazione di una quota del medesimo, pari a 12 milioni per il 2015, in favore del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti.
- Il Governo ha adottato il Piano triennale 2014-2016 di azioni positive all'interno del contesto organizzativo e lavorativo dell'Amministrazione per il perseguitamento dei principi in tema di pari opportunità<sup>150</sup>. Il documento programmatico individua ambiti di intervento e monitoraggio. Il piano si pone in linea con i piani triennali delle Performance e quello sulla Trasparenza nonché con la Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo 2006/54/CE riguardo all'attuazione del principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

---

<sup>149</sup> Alle giovani coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori e ai giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, si aggiungono anche i conduttori di alloggi di proprietà degli IACP o degli enti che li hanno sostituiti.

<sup>150</sup> D.M del MLPS del 15 luglio 2014.

### Misure per il terzo settore

- Per la riforma del terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale la Legge di Stabilità 2015 stanzia 190 milioni per il 2015-2016 e 190 milioni a decorrere dal 2017.
- Viene incrementato a 30.000 euro annui (da 2.065,83 euro) il limite massimo delle erogazioni liberali, per le quali spetta la detrazione di imposta ai fini IRPEF del 26 per cento nonché la deduzione IRES nei limiti del 2 per cento del reddito di impresa, effettuate a favore delle ONLUS, associazioni umanitarie, religiose o laiche<sup>151</sup> operanti nei paesi in via di sviluppo. Si dispone che le nuove norme trovino applicazione a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014.
- Si ripristina la non imponibilità a fini IVA delle cessioni di beni e delle relative prestazioni accessorie effettuate nei confronti delle amministrazioni dello Stato e dei soggetti della cooperazione allo sviluppo destinati a essere trasportati o spediti fuori dell’Unione europea in attuazione di finalità umanitarie.
- Si prevede la messa a regime della disciplina dell’istituto del 5 per mille IRPEF disponendo l’applicazione a partire dall’esercizio finanziario 2015 delle disposizioni vigenti in materia e stanziando, per le finalità cui è diretto il 5 per mille, la spesa annua di 500 milioni. La modifica è volta a introdurre la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la definizione delle modalità di redazione della rendicontazione delle somme erogate per il regime del 5 per mille dell’IRPEF, nonché le modalità di pubblicazione sul sito web di ciascuna amministrazione erogatrice degli elenchi dei soggetti ai quali è stato erogato il contributo e dei rendiconti trasmessi. Sono inoltre introdotte sanzioni in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione sul sito web e di comunicazione della rendicontazione da parte dei soggetti beneficiari.

### Istruzione e formazione

**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.

### La riforma della scuola

- Tra settembre e novembre 2014 il Piano ‘La Buona Scuola’ è stato sottoposto a consultazione pubblica. La riforma si prefigge i seguenti obiettivi: i) rafforzare le competenze degli studenti con flessibilità nei programmi, inclusione e integrazione; ii) potenziare l’organico funzionale e l’offerta

<sup>151</sup> Enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

formativa; iii) trasformare i dirigenti scolastici in leader educativi con strumenti e personale adeguati per il miglioramento dell'offerta formativa; iv) riformare gli organi collegiali per aumentarne efficacia e rappresentatività; v) creare un rapporto più stretto e stabile fra scuola e lavoro con alternanza obbligatoria nell'ultimo triennio delle superiori; vi) ammodernare l'edilizia scolastica attraverso bandi per la costruzione di scuole altamente innovative, creare un'anagrafe dell'edilizia che sia trasparente sugli immobili della scuola e nuove risorse e procedure semplificate e più rapide per costruire nuove strutture; vii) posizionare definitivamente il sistema di istruzione nell'era digitale, attraverso un nuovo piano nazionale, che metta al centro la formazione dei docenti e le competenze degli studenti; viii) semplificazione amministrativa; ix) incremento della continuità didattica e superamento del precariato, attraverso un piano assunzionale straordinario.

- A marzo 2015 il Governo ha presentato in Parlamento (A.C.2994) il disegno di legge di riforma del sistema nazionale d'istruzione e formazione c.d. 'La buona scuola'. Il progetto di riforma elabora un nuovo modello di scuola per dare completa realizzazione all'autonomia scolastica. *Si veda scheda n.55.*
- Il disegno di legge de 'La buona scuola' assegna inoltre la delega al Governo a legiferare in materia di: i) riordino del sistema nazionale di istruzione e formazione; ii) autonomia e competenze gestionali, organizzative e amministrative delle scuole; iii) abilitazione all'insegnamento e modalità di assunzione del personale docente; iv) assunzione, formazione e valutazione del dirigente scolastico; v) diritto all'istruzione e formazione degli alunni e degli studenti con disabilità e BES; vi) governance della scuola ed organi collegiali; vii) istruzione professionale; viii) ITS; ix) creazione di un sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6 anni; x) definizione di livelli essenziali per il diritto allo studio; xi) ausili digitali per la didattica e relativi ambienti degli istituti scolastici; xii) scuole all'estero; xiii) valutazione degli studenti ed esami di Stato.
- La Legge di Stabilità per il 2015 ha riportato nuove risorse al sistema educativo, attraverso la creazione del Fondo per la realizzazione del Piano 'La Buona Scuola', con una dotazione di 1 miliardo per il 2015 e 3 miliardi l'anno a decorrere dal 2016. Il Fondo è finalizzato, in via prioritaria, alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni e al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro. In secondo luogo, il Fondo finanzierà il rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, l'attuazione dell'autonomia scolastica e la formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici.
- Il Piano 'La Buona Scuola' è stato anche indicato come un progetto strategico dalla *Task Force UE-BEI* sugli Investimenti (EFSI).

#### **Altre misure per l'offerta formativa**

- 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. Le iniziative del Governo nel settore dell'istruzione sono volte a superare il *mismatch* con il mondo del lavoro e a rendere più efficiente e qualificante il sistema di istruzione. *Si veda scheda n.56.*

- Sono stati promossi dal MIUR due progetti per la valorizzazione dei docenti e le competenze degli alunni. Il Cantiere #1, 'Docenti' che ha fatto proposte in materia di formazione, reclutamento e valorizzazione della professionalità degli insegnanti. Il Cantiere #2, 'Competenze per il *Made in Italy*', ha lavorato invece sulle competenze necessarie per preparare gli studenti al nuovo mondo del lavoro. L'esito di questo lavoro ha portato alla redazione del piano La Buona Scuola, successivamente sottoposto a consultazione pubblica e tradotto in Disegno di Legge lo scorso marzo. *Si veda scheda n.57.*
- Al fine di rilanciare l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), sono previsti interventi aggiuntivi, a partire dalla pubblicazione del rapporto 'Chiamata alle Arti'. *Si veda scheda n.58.*
- Per promuovere e consolidare la conoscenza e la tutela del patrimonio culturale italiano fra gli studenti attraverso concorsi, attività di alternanza scuola-lavoro, progetti e viaggi di istruzione mirati è stato firmato un Protocollo d'intesa tra il MiBACT ed il MIUR. Il Protocollo di durata triennale, prevede fra i suoi punti principali, l'elaborazione di un progetto nazionale di alternanza scuola-lavoro per i ragazzi delle superiori. Queste attività, oltre a consentire agli studenti di potersi orientare sulle professionalità e le competenze richieste nei settori della cultura, saranno spendibili come crediti formativi curriculari. Saranno promossi corsi di aggiornamento e formazione per i docenti e concorsi studenteschi dedicati alla valorizzazione del patrimonio artistico italiano. Particolare attenzione sarà posta agli alunni con diverse abilità per incentivare, attraverso la formazione degli insegnanti e strumenti didattici adeguati, le loro possibilità di fruizione del patrimonio culturale. Inoltre, al fine di assicurare una formazione più vicina alle necessità del mondo del lavoro per chi studia nel campo della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali, il 19 marzo 2015 è stato firmato il Protocollo di intesa tra MIUR e MIBACT. L'accordo punta a formare una nuova generazione di studiosi ed esperti del settore mettendo a sistema la rete formativa di università ed enti di ricerca e quella delle istituzioni collegate al MIBACT. A questo scopo saranno incentivate esperienze pratiche degli studenti nelle strutture del MIBACT e saranno promossi gli scambi internazionali. Sono previste sinergie tra musei e università per dottorati di ricerca e master.
- Nell'a.s. 2014-2015 l'adozione dei libri diventa facoltativa<sup>152</sup>, con la possibilità per i collegi dei docenti di scegliere anche strumenti alternativi, purché coerenti con i limiti di spesa stabiliti per legge e con i programmi in vigore. Le scuole potranno predisporre in proprio materiale didattico digitale. Entro il mese di maggio 2015 saranno adottate apposite Linee guida per definire le modalità e le procedure per l'autoproduzione dei materiali didattici.

<sup>152</sup> In attuazione di quanto disposto nel D.L. n.104/2013.

- Dal prossimo anno scolastico comincia anche l'inserimento sempre più massiccio di libri in formato misto (digitale-cartaceo) e totalmente digitale. Per coniugare l'esigenza di risparmio delle famiglie con la possibilità per i docenti di fare nuove adozioni sono previste riduzioni dei tetti di spesa per le classi iniziali della scuola secondaria di I e II grado e le terze superiori del 10 per cento se tutti i libri sono di nuova adozione in formato misto e del 30 per cento se sono tutti digitali.
- Con decreto MIUR del 14 luglio 2014 sono stati stanziati 103 milioni per l'a.s. 2014-2015, per la fornitura gratuita di libri di testo agli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori.
- È stato istituito un Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura, con l'obiettivo di individuare soluzioni per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione<sup>153</sup>. L'Osservatorio dovrà, in particolare, promuovere e 'suggerire' politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e verificarne la loro attuazione (anche tramite monitoraggi), incoraggiare accordi interistituzionali e favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica didattica e disciplinare. Tra i compiti dell'Osservatorio anche quello di esprimere pareri e formulare proposte su iniziative normative e amministrative di competenza del MIUR.

### **La valutazione del sistema scolastico**

- Al termine dell'a.s. 2013-2014, l'INVALSI ha rilevato gli apprendimenti degli studenti nelle classi II e V della scuola primaria, nella classe I e III (Prova nazionale) della scuola secondaria di primo grado e della classe II della scuola secondaria di secondo grado, mediante prove oggettive standardizzate. I dati contenuti nel Rapporto confermano marcate differenze territoriali che tendono ad acuirsi al crescere dei livelli scolastici. A differenza delle rilevazioni precedenti, emergono minori differenze territoriali per la scuola primaria, mentre esse diventano sempre più visibili nel passaggio alla scuola secondaria di primo grado e ancora maggiormente in quella di secondo grado. Il divario maggiore fra le macro-aree settentrionali e il resto dell'Italia si evidenzia soprattutto nell'istruzione tecnica.
- Ai fini della valutazione delle scuole, è previsto che a luglio 2015 ogni scuola realizzerà, con il sostegno del MIUR e la collaborazione di INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione) il proprio rapporto di autovalutazione, che sarà realizzato sulla base di un *format* unitario e reso pubblico sulla piattaforma *online* del Ministero 'Scuola in Chiaro'. Nel Rapporto saranno contenute informazioni su risorse, esiti e processi di ciascuna scuola, oltre ad eventuali obiettivi di miglioramento. Essendo offerto

---

<sup>153</sup> Nell'a.s 2013/2014, gli alunni con cittadinanza non italiana nati nel Paese, rappresentano il 51,7% del totale degli studenti figli di migranti. I Paesi stranieri maggiormente rappresentati sono: Romania, Albania, Marocco, Cina, Filippine, Moldavia, India, Ucraina e Perù. La regione che ospita più alunni di cittadinanza non italiana è la Lombardia, con 197.102 presenze. L'incidenza maggiore si registra però in Emilia Romagna dove gli studenti con cittadinanza non italiana sono il 15,3% del totale. Seguono Lombardia e Umbria con il 14%. La maggior parte degli studenti stranieri frequenta la scuola statale ed in particolare i percorsi scolastici professionali e tecnici.

in maniera standardizzata e accessibile, il Rapporto costituirà anche uno strumento essenziale a disposizione delle famiglie per conoscere il piano che ogni scuola metterà in campo per potenziare la propria offerta formativa.

- Per l'attuazione del piano di miglioramento, le scuole potranno anche avvalersi dell'aiuto dell'INDIRE, l'Istituto che si occupa di ricerca nel campo della didattica. Alla fine del triennio (anno scolastico 2016/2017) le scuole diffonderanno i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di miglioramento programmati.
- A partire dall'anno scolastico 2015/2016 nuclei di valutazione formati da ispettori ministeriali ed esperti di settore visiteranno ogni anno, per tutto il triennio coperto dalla direttiva, fino ad un massimo del 10 per cento di istituti.
- In sinergia con la messa a regime del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e del Rapporto di Autovalutazione e un Piano di Miglioramento per ciascuna scuola, sarà messa a regime la valutazione dei dirigenti scolastici e saranno assegnati ai dirigenti risorse aggiuntive per premiare il merito dei docenti. Il MIUR, ha il compito di definire gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici. I Dirigenti, incaricati ogni tre anni, riceveranno degli obiettivi di mandato individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sulla base dei dati del SNV, delle loro capacità organizzativa e di valorizzazione del personale docente. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione.

### **Edilizia scolastica**

- All'azione sulle competenze e sulle attività della scuola il Governo ha affiancato un investimento straordinario sull'edilizia scolastica, per la messa in sicurezza, e l'ammodernamento delle scuole esistenti e la creazione di nuovi istituti adatti all'innovazione didattica.
- Per rendere le scuole più sicure sono stati stanziati 2 miliardi, con interventi relativi alla messa in sicurezza, all'efficienza energetica, all'adeguamento antisismico e alla costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Più di 400 interventi sono stati già realizzati e 200 sono in corso di completamento con le risorse messe a disposizione dal decreto Fare.
- Il 30 giugno 2014 il CIPE, riprogrammando Fondi di Sviluppo e Coesione, ha destinato 400 milioni a interventi di messa in sicurezza ed agibilità delle scuole (#scuolesicure) per un totale di 2.328 interventi del valore medio di circa 160mila euro. Le aggiudicazioni avverranno con iter agevolato per consentire una rapida partenza delle opere. Altri 376 interventi, presenti sempre nelle graduatorie del decreto del 'Fare', potranno essere finanziati con i ribassi d'asta.
- Per interventi di piccola manutenzione, decoro e ripristino funzionale (#scuolebelle) sono stati stanziati 150 milioni nel 2014 e 130 milioni nel 2015. I relativi interventi riguarderanno 10.160 plessi. Da luglio 2014 è disponibile on line l'elenco completo delle istituzioni scolastiche interessate a primi interventi di piccola manutenzione per il ripristino del decoro e della

funzionalità degli edifici, per un totale di quasi 8.000 interventi (dato aggiornato al 31 ottobre 2014).

- Il Patto di Stabilità è stato sbloccato per 404 cantieri in corso o che stanno avendo per un valore di 244 milioni, con progetti dall'importo medio di un milione, generando circa 400 milioni di valore complessivo (#scuolenuove). A marzo 2014 era stata inviata una lettera aperta ai sindaci nella quale si chiedeva che segnalassero le priorità di intervento su una struttura scolastica del loro Comune. Alla prima fase hanno aderito 4.400 sindaci. I sindaci che hanno segnalato interventi di edilizia scolastica immediatamente cantierabili, sono stati finanziati completamente e riceveranno la comunicazione per le procedure gestionali ordinarie di sblocco del patto per l'anno 2014 e 2015.
- A luglio 2014 il Governo ha aggiunto alle quattro categorie di beneficiari della quota dell'otto per mille già esistenti, una quinta tipologia costituita da 'ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica' (per ulteriori dettagli si veda la CSR n.2 sulle riforme fiscali).
- Con l'articolo 10 del D.L. n. 104 del 2013 è stata autorizzata la stipula di mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato per favorire interventi di messa in sicurezza, realizzazione e ristrutturazione di edifici scolastici. Le Regioni procederanno a stipulare i contratti di mutuo direttamente con la BEI o con Cassa Depositi e prestiti o con altri intermediari finanziari, le cui rate di ammortamento saranno interamente a carico dello Stato. Beneficiari dei mutui saranno gli enti locali nella qualità di proprietari degli immobili oggetto di intervento. L'importo del finanziamento complessivo su base nazionale ammonterà a circa 800 milioni di euro per 40 milioni di rata di ammortamento annuale a carico dello Stato. Con la presente operazione si prevede di finanziare dai 3000 ai 4.000 interventi.
- Con il Disegno di legge 'La Buona Scuola' sono state introdotte misure significative sia sul piano della programmazione degli interventi che su quello finanziario ed in particolare
  - avvio di un concorso di idee per la selezione di soluzioni progettuali innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficientamento energetico e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento, anche per favorire l'uso continuo e costante delle moderne tecnologie nell'attività didattica per la realizzazione di scuole nuove. A tal fine sono stati stanziati 300 milioni INAIL i cui canoni di locazione sono a carico dello Stato. Ciò consentirà la costruzione di circa 60 nuove scuole;
  - il potenziamento del ruolo e delle funzioni attribuite all'Osservatorio per l'edilizia scolastica. L'Osservatorio, infatti, non solo sarà integrato anche dai rappresentanti della Struttura di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione di edilizia scolastica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma svolgerà anche funzioni di indirizzo strategico e di programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica;
  - la creazione di una programmazione unica nazionale per gli interventi in materia di edilizia scolastica (articolo 19, comma 2) che sarà

- prioritariamente utilizzata per i finanziamenti relativi ai c.d. "mutui BEI" e alla quale saranno successivamente assegnate tutte le risorse stanziate per la realizzazione di interventi in materia di edilizia scolastica, compresa la quota a gestione statale dell'otto per mille;
- il recupero di risorse stanziate per vecchie procedure avviate per interventi di edilizia scolastica al fine di riassegnarle agli interventi previsti nella programmazione nazionale unica (art.19, comma 3). Si tratta di risorse di cui alla legge n. 23 del 1996, di risorse destinate ai piani stralcio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per edilizia scolastica;
  - effettuare indagini diagnostiche dirette a prevenire fenomeni di crollo dei solai degli edifici scolastici (art.20). A tal fine sono stati stanziati 40 milioni di euro che consentiranno di intervenire su circa 8000 scuole individuate prioritariamente sulla base della vetustà degli edifici.
- Sono poi previste risorse per l'edilizia scolastica da assegnare con lo strumento dei fondi immobiliari agli Enti locali beneficiari. Grazie alle somme sbloccate si potranno rigenerare strutture obsolete o costruire nuovi edifici dotati degli *standard* di sicurezza più recenti e di nuovi modelli di spazi di apprendimento. Lo stanziamento si caratterizza per la promozione, a titolo sperimentale, dell'utilizzo da parte degli Enti locali dello strumento del Fondo immobiliare che, grazie alla sinergia tra risorse pubbliche e private e alla valorizzazione degli immobili più vecchi, consentirà di rinnovare il patrimonio immobiliare scolastico. A tal fine sono stati al momento impegnati circa 5 milioni di euro che consentiranno al Comune di Bologna la realizzazione di nuovi edifici scolastici.
  - L'immissione dei dati sull'Anagrafe dell'edilizia scolastica è stata effettuata per 13 Regioni e entro il 30 giugno 2015 verrà completata per le restanti Regioni.

### **Formazione professionalizzante**

- Il disegno di legge c.d. '*La Buona Scuola*' prevede tra gli obiettivi primari il potenziamento della transizione scuola/mondo del lavoro. In particolare, il monte ore per le attività di alternanza - scuola lavoro verrà portato a 400 ore l'anno nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e a 200 in quello dei licei. L'alternanza si potrà fare sia in azienda, che in enti pubblici. A disposizione un fondo, a regime, di 100 milioni all'anno a partire dal 2016.
- Si ricorda che il Governo a febbraio 2015 ha presentato il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali, ora al vaglio delle commissioni parlamentari per il relativo parere. Il decreto legislativo contiene norme di semplificazione dell'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca), al fine di favorire l'alternanza scuola-lavoro, come previsto dal Piano '*La Buona Scuola*'.
- È stato introdotto<sup>154</sup> un regime di apprendistato sperimentale sul posto di lavoro per gli studenti del quarto e quinto anno delle scuole secondarie. Oltre

<sup>154</sup> Decreto interministeriale 473/2014.

agli insegnamenti scolastici è previsto un tirocinio (non inferiore al 30 per cento del totale delle ore di lezione<sup>155</sup>) con l'assistenza di *tutor* aziendali.

- Ad agosto 2014 è stato approvato in sede di Conferenza Unificata un accordo inerente la definizione dei criteri del sistema di monitoraggio nazionale degli esiti dei percorsi ITS. L'accordo prevede la creazione di un database nazionale degli istituti ITS, un monitoraggio annuale, il finanziamento degli istituti in base alla loro *performance* rispetto agli indicatori di monitoraggio.
- Il 'Sistema di monitoraggio e di valutazione dei percorsi formativi', in relazione alla programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione tecnica superiore è stato presentato a settembre 2014. Sono state 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 Istituti Tecnici Superiori (ITS) virtuosi che hanno permesso agli studenti di inserirsi con successo e in modo permanente nel mondo del lavoro.
- Il sistema ITS ha prodotto numeri significativi che ne sottolineano l'importanza strategica: 74 ITS, di cui 10 di nuova costituzione in partenariato con 251 Istituti Scolastici, 510 Imprese/Associazioni d'Imprese, 125 Università/Centri di ricerca, 208 Enti di Formazione, 153 Enti Locali. 231 sono i percorsi attivati e 4.800 corsisti al 31 dicembre 2013, mentre per il 2014 vi sono stati più di 100 nuovi percorsi programmati e 2.000 nuovi corsisti. Su un campione di n. 68 percorsi conclusi, per un totale 1.214 diplomati, risulta già occupato il 64,66 dei corsisti. I finanziamenti nazionali al 2014 ammontano a circa 75 milioni. *Si veda scheda n.59.*

### Registro nazionale delle qualifiche

- Nel 2013 è stato introdotto il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze, per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali<sup>156</sup>. Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie d'istituti, alcuni già esistenti (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la convalida degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). *Si veda scheda n.60.*
- L'operatività della certificazione delle competenze, nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è una delle condizionalità *ex ante* per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014–2020. A tal fine a conclusione di un piano di lavoro che ha visti coinvolti i Ministeri del lavoro e dell'istruzione con le Regioni e Province autonome è stata approvata nella Conferenza stato Regioni del 22 gennaio 2015 un'Intesa che definisce un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali<sup>[2]</sup>. Il provvedimento definisce un primo impianto di riferimenti

---

<sup>155</sup> 50 per cento per alcuni settori.

<sup>156</sup> D.Lgs. n.13/2013, attuativo L. n. 92/2012, e adottato su proposta del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione

<sup>[2]</sup> Intesa sullo schema di decreto interministeriale concernente la definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del

operativi, sia in riferimento al costituendo registro nazionale, sia in rapporto al quadro di *standard minimi* dei servizi di validazione e di certificazione delle competenze, segnando in questo modo anche un avanzamento sostanziale verso l'attuazione del più complessivo Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al decreto legislativo 13/2013.

- A febbraio 2015, 13 Regioni possiedono un proprio repertorio regionale di qualificazioni, in 3 Regioni e Province autonome si è provveduto alla normazione e il repertorio è in corso di implementazione, in altre 3 è in corso la fase di normazione, mentre in 2 Regioni la definizione non risulta essere stata avviata. Per quanto attiene alla definizione dei sistemi regionali di certificazione delle competenze; in 8 Regioni il quadro regolamentare è definito, in 10 Regioni e Province autonome è in corso di definizione, mentre nelle rimanenti 3 Regioni e Province autonome la definizione del sistema di certificazione non risulta avviata.
- L'Organismo Tecnico per la definizione del Repertorio delle professioni, costituito da rappresentanti del MLPS, del MIUR, delle Regioni e delle parti economiche e sociali, sta seguendo la medesima metodologia per i profili di apprendistato definiti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.
- Infine, il MLPS e la PCM, nell'ambito dell'elaborazione del Piano nazionale di riforma delle professioni (previsto dal c.d. esercizio di trasparenza ex nuova direttiva 'Qualifiche'), hanno avviato una collaborazione al fine di collegare le professioni individuate a livello statale con le attività professionali presenti nei diversi repertori nazionali.

#### **Finanziamenti pubblici nel mondo della scuola, dell'università e della ricerca**

- Nell'Università, l'attuazione puntuale di un sistema funzionante di valutazione costituisce il cardine della vera autonomia. Il sistema di ripartizione delle risorse adottato nel corso del 2014 ha già condotto a una ripartizione direttamente (quota premiale al 18%, che sarà distribuita prendendo in considerazione sia la valutazione della ricerca e del reclutamento - VQR 2004-2010 effettuata da ANVUR - sia l'internazionalizzazione delle università, con particolare attenzione per la partecipazione al programma di mobilità studentesca Erasmus) e indirettamente (costo standard pari al 20% della quota base del FFO delle Università statali e non-statuali) incentivante per quasi la metà del finanziamento ordinario degli Atenei. Analoghe procedure valgono per il fondo premiale a valere sul FOE degli Enti di ricerca, che prevede una ripartizione di circa l'8% delle risorse sulla base dei risultati della ricerca (VQR) e su specifici progetti innovativi. Analogamente nelle Università è stato varato un piano triennale 2013-2015 con forti caratteristiche meritocratiche rispetto alle progettazioni presentate a competizione dalle Università. Per quel che riguarda l'FFO si tiene conto degli atenei situati in contesti economicamente più deboli, con clausole di salvaguardia che stabiliscono un tetto massimo di riduzione dei fondi pari al 3,5%, contro il 5% del 2013 e, al tempo stesso, si introducono fattori correttivi nel computo del cosiddetto

Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (Repertorio atti n. 8/CSR del 22 gennaio 2015).

‘costo standard’. In relazione, infatti, a quanto disposto dall’articolo 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 e al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui opera l’Università, al costo standard per studente in corso di ciascun Ateneo, viene aggiunto un importo di natura perequativa, identico per tutte le Università aventi sede nella medesima Regione, parametrato alla diversa capacità contributiva per studente della Regione ove ha sede l’Ateneo, sulla base del reddito familiare medio (al netto dei fitti imputati) rilevato dall’ISTAT. Nessuna università scenderà comunque sotto il 2,7 per cento.

- Il decreto MIUR stanzia, inoltre, 8,5 milioni per il rientro di ricercatori italiani e stranieri che lavorano all'estero sul piano delle ‘chiamate dirette’ e delle borse ‘Montalcini’ (analoghe misure per le chiamate per “meriti straordinari” da parte degli EPR secondo prevede l’art. 13 del D. Lgs. n. 213/2009 è stata consolidata all’interno del FOE) Previsto inoltre, a norma dell’art. 11 della L. n. 240/2010, un fondo di 15,7 milioni a sostegno delle università che sono sede di ex Policlinici universitari a gestione diretta.
- Al fine di incrementare la quota premiale del fondo ordinario per l’Università, dall’anno 2015 vengono destinate addizionali risorse per 150 milioni annui che vengono stabilizzati all’interno dell’FFO correggendo in maniera strutturale i ‘tagli’ di cui al combinato delle Leggi 126 e 133 del 2008. Si richiede che almeno il 50 per cento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) debba essere destinata al finanziamento di progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) presentati dalle università. In parallelo vengono finanziati i collegi universitari con 12 milioni per il periodo 2015-2017.
- Il FOE del 2014 contiene una prima selezione dei progetti internazionali che attengono al costituendo Piano nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR), piano che sarà parte integrante del nuovo Piano nazionale della Ricerca (PNR 2014-2016) improntato a una forte ‘europeizzazione’ della ricerca del nostro Paese con attenzione crescente al capitale umano, al Mezzogiorno, alle infrastrutture, al rapporto fra pubblico e privato.
- È prioritario attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema dell’università e della ricerca, per favorire l’allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l’Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri. Le azioni dovranno avere l’obiettivo di favorire una maggiore attrattività del sistema universitario nei confronti di tanti ‘italiani globali’ incluso una mobilità per i visiting professors e una loro inclusione all’interno delle strutture didattiche delle Università. All’interno di questo obiettivo, con il fine di incentivare le chiamate di giovani ricercatori nel sistema universitario, è stato previsto uno stanziamento triennale straordinario di 5mln di euro per i ricercatori ‘di tipo B’ da assegnarsi secondo modalità in parte premiali alle Università; in congiunto con questo provvedimento, sempre in Legge di stabilità, sono state varate misure per rendere disponibili al 100 per cento in aggiunta alle facoltà assunzionali ordinarie, le risorse che si vanno liberando a seguito della cessazione di ricercatori di “tipo a”. Per le scuole paritarie sono stati assicurati dalla Legge di Stabilità 2014 finanziamenti per 200 milioni a decorrere dal 2015.

- Per le misure d'incentivo alla mobilità degli studenti si veda scheda *n.61*.
- A luglio 2014 con un bando MIUR sono stati messi a disposizione 3,7 milioni per contributi a favore di iniziative per la diffusione della cultura scientifica, per favorire l'attivazione di nuove Istituzioni e città-centri delle scienze e delle tecniche, e incentivare le attività di formazione ed aggiornamento professionale necessarie per la gestione dei musei. In particolare, le scuole dovranno promuovere momenti di contatto fra mondo della Ricerca, Università e studenti per rendere questi ultimi concretamente consapevoli del ruolo chiave delle scienze e della tecnologia nella vita quotidiana e avvicinarli agli studi scientifici. Sono previsti anche il rafforzamento delle attività di laboratorio e lo sviluppo di ricerche e sperimentazioni delle metodologie migliori per rendere più efficace la didattica della scienza, con particolare attenzione all'utilizzo delle nuove tecnologie. Sono previste tre tipologie di finanziamento: i) 1,3 milioni riservati a progetti annuali destinati alle scuole, con un valore compreso tra 20 mila e 50 mila. Il contributo sarà pari al 100 per cento dei costi giudicati ammissibili; ii) 700 mila euro come contributi annuali destinati a soggetti diversi dalle istituzioni scolastiche, i cui progetti dovranno avere un valore compreso tra 20 mila e 100 mila euro. Il contributo sarà pari all'80 per cento dei costi giudicati ammissibili; iii) 1,7 milioni per accordi e intese con soggetti pubblici e privati che dovranno prevedere un costo compreso tra 200 mila e un milione. Il contributo sarà pari all'80 per cento dei costi giudicati ammissibili.
- Al fine di promuovere l'innovazione diffusa mediante l'agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici individuati nel programma quadro comunitario *Horizon 2020*, viene utilizzato il nuovo Fondo per la crescita sostenibile per un ammontare di 300 milioni. Le imprese che ne beneficeranno saranno 271, con una attivazione di investimenti per oltre 525 milioni. L'agevolazione concedibile - per progetti di R&S di importo compreso fra 800mila euro e 3 milioni - è rappresentata da un finanziamento agevolato per una percentuale delle spese ammissibili complessive (70 per cento per le piccole imprese, 60 per cento per le medie e 50 per cento per le grandi), con tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento vigente alla data di concessione, fissato sulla base di quello stabilito dalla Commissione Europea. In ogni caso il tasso agevolato non può essere inferiore a 0,8 per cento<sup>157</sup>.
- Il MEF e la BEI hanno firmato un accordo per attivare progetti in ricerca e sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) e delle imprese a media capitalizzazione (Mid-Cap) e un accordo quadro per sostenere la realizzazione di infrastrutture, promuovere il credito a studenti universitari e favorire l'occupazione giovanile. La prima iniziativa, promossa congiuntamente dal MiSE e dal MEF, consiste nell'impiego di 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI del MiSE per coprire i rischi di prima perdita in progetti di ricerca e sviluppo di PMI e Mid-Cap, grazie ai quali la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.

<sup>157</sup> Il decreto ministeriale che fissa i termini e le modalità di presentazione delle domande è stato approvato il 24 luglio 2014.

- La seconda iniziativa è un accordo quadro per collaborare con l'obiettivo di aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti. La collaborazione si svilupperà su tre linee: i) individuare progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare congiuntamente le forme più opportune per finanziare le opere; ii) individuare progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi: piccole e medie imprese, occupazione giovanile, diritto allo studio, infrastrutture (soprattutto nel Sud Italia), agenda digitale, ricerca e sviluppo, efficienza energetica e sviluppo sostenibile; iii) fornire assistenza tecnica ai soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali europei per il ciclo 2014-2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI.
- Ad ottobre 2014, il MIUR<sup>158</sup> ha approvato il bando per la concessione dei contributi (3 milioni per il 2014 e 5,5 milioni per gli anni 2015 e 2016) per il funzionamento degli enti privati che svolgono attività di ricerca. Possono presentare domanda gli enti di ricerca che hanno ottenuto da almeno tre anni il riconoscimento della personalità giuridica e che svolgono attività di ricerca finalizzata all'ampliamento delle conoscenze culturali, scientifiche, tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali o commerciali e realizzate anche attraverso attività di formazione post-universitaria specificamente preordinata alla ricerca. I contributi potranno coprire l'80 per cento dei costi di funzionamento ammessi a finanziamento e, comunque, non meno di 50.000 euro e non più di 300.000 euro a progetto.
- Al fine di permettere l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti altamente qualificati e intensificare le relazioni fra imprese e università è stato dato il via al progetto 'PhD ITalents' che prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca. Il finanziamento totale è di 16,2 milioni, di cui 11 milioni stanziati dal MIUR attraverso il Fondo integrativo speciale per la ricerca e il resto da privati. Nel progetto saranno coinvolte le più significative esperienze imprenditoriali italiane dei settori di rilevanza strategica individuati dal Piano nazionale per la Ricerca: Energia, Agroalimentare, Patrimonio Culturale, Mobilità Sostenibile, Salute e Scienza della Vita. Con il monitoraggio e la valutazione dell'intero processo si potrà valutare una possibile estensione del progetto a un numero più ampio di beneficiari.
- Per gli altri interventi pubblici in materia di ricerca si rimanda alla CSR n.4 - sezione relativa agli strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito - alla CSR n.2 sui benefici fiscali a favore delle spese in R&S come pure alla CSR n.5 per le assunzioni di lavoratori altamente qualificati.

---

<sup>158</sup> Decreto Direttoriale 3057 del 13 ottobre 2014.

## Semplificazione e concorrenza

**RACCOMANDAZIONE 7.** Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte 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.

### Semplificazioni per le imprese e i cittadini

- L'eliminazione dei vincoli burocratici e la riduzione dei costi amministrativi si è rafforzata dando seguito ai risultati della consultazione pubblica<sup>159</sup>, avviata per coinvolgere i cittadini e le imprese nell'individuazione delle procedure da semplificare in via.
- Tra i provvedimenti seguiti alla consultazione, il primo ha riguardato le prestazioni sanitarie, con la semplificazione delle procedure per la prescrizione dei farmaci per il trattamento delle patologie croniche<sup>160</sup>. Altre semplificazioni in materia sanitaria riguardano le procedure per l'accertamento dell'invalidità.
- Altre misure di semplificazione nel settore sanitario sono state introdotte con il D.L. n. 90/2014. In materia di certificazioni, in attesa della sostituzione della ricetta cartacea con la ricetta elettronica, in caso di patologie croniche e malattie rare, il medico curante può prescrivere fino a un massimo di sei confezioni di medicinali per ricetta<sup>161</sup>. In materia di assicurazione, l'obbligo per chi esercita la professione sanitaria, scattato il 14 agosto 2014, non si applica ai medici dipendenti pubblici del Sistema Sanitario Nazionale e sono state introdotte misure per istituire un fondo che supporterà i professionisti sanitari nel pagamento dei premi assicurati, in particolare nei casi in cui i premi siano di ammontare elevato a causa del notevole livello di rischio dell'attività svolta dal professionista. Sono state, inoltre, semplificate le procedure per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per l'apertura di strutture sanitarie.
- Nel settore dell'edilizia, segnalato nella consultazione tra quelli più colpiti da eccessivi oneri burocratici, sono stati approvati - grazie ad un accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali - i moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire<sup>162</sup>. Dove necessario, il modulo unificato potrà essere adeguato alle specificità della normativa regionale e sostituirà

<sup>159</sup> Consultazione pubblica sulle '100 procedure da semplificare'.

<sup>160</sup> Misura inserita nel D.L. n. 90/2014. Le persone che devono prendere lo stesso farmaco per lunghi periodi non dovranno più effettuare la prescrizione dal medico di base ogni due mesi, ma solo due volte l'anno.

<sup>161</sup> I farmaci prescritti devono essere utilizzati dal paziente da almeno sei mesi e la durata della prescrizione non può comunque superare i 180 giorni di terapia.

<sup>162</sup> Con questa misura si da attuazione all'accordo tra Governo, Regioni e Comuni per la riforma della PA e la semplificazione.

tutti i numerosi moduli sinora in uso. Il modello unificato agevolerà l'informatizzazione delle procedure.

- È stata adottata l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015–2017, prevista dalla riforma della PA<sup>163</sup> del 2014. Essa contiene le linee d'indirizzo condivise tra Stato, Regioni ed Enti Locali e il crono-programma delle relative attività per assicurare l'effettiva realizzazione di obiettivi di semplificazione, ridurre costi e tempi sopportati da cittadini e imprese per lo svolgimento degli adempimenti burocratici e assicurare certezza ai cittadini e alle attività di impresa.
- L'Agenda punta su cinque settori strategici d'intervento: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno di essi individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi. *Si veda scheda n.62.*
- Passi avanti nella semplificazione delle procedure verranno anche dalla digitalizzazione della P.A e in particolare dal Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (Spid)<sup>164</sup>. A tale riguardo sono state definite<sup>165</sup> le caratteristiche, i tempi e le modalità di adozione del sistema da parte delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese. La nuova norma impone alle PA - per l'identificazione e l'autenticazione in rete degli utenti dei servizi telematici - il solo uso dell'Identità Digitale di cittadini e imprese, della Carta di Identità Elettronica (CIE) e della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), vietando, di fatto, l'uso di strumenti di identificazione e autenticazione alternativi. Lo Spid può aumentare la fiducia dei cittadini verso i servizi online e i pagamenti elettronici e contrastare il fenomeno del furto di identità. Il piano di attuazione prevede l'avvio, in sperimentazione, del sistema Spid su alcuni servizi a partire da aprile 2015.
- Per quanto riguarda le misure di diretto impatto sulle imprese, è stata introdotta la regola che prevede l'acquisizione del DURC per via telematica e in tempo reale, quindi tempi più brevi nelle gare d'appalto e nei pagamenti da parte delle PA<sup>166</sup>. La verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS e dell'INAIL deve avvenire in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi, che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione.
- Nei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali (individuati sulla base di criteri e parametri oggettivi desunti dagli indici infortunistici dell'INAIL), sono stati semplificati gli adempimenti per la sicurezza sul lavoro. Ad aprile 2014 sono stati approvati i modelli uniformi per la presentazione della notifica preliminare attraverso lo Sportello unico (insieme all'istanza o alla segnalazione relativa all'avvio delle attività produttive), che provvede a trasmetterla all'organo di vigilanza.
- Altre misure con effetto sulla semplificazione delle procedure sono previste nell'ambito della Legge annuale per la concorrenza, in particolare in

<sup>163</sup> D.L. n. 90/2014.

<sup>164</sup> Istituito con il D.L. n. 69/2013 e avviato a cura dell'Agenzia per l'Italia Digitale

<sup>165</sup> Con il DPCM 24 ottobre 2014, attuativo del D.L. n. 69/2013

<sup>166</sup> D.L. n. 34/2014, art.4.

relazione alla costituzione di Srl semplificate senza il ricorso al notaio e di sottoscrizione digitale di diversi atti. *Si veda scheda n.63.*

### **Semplificazioni nel settore dell'edilizia**

- I primi provvedimenti conseguenti all'adozione dell'Agenda sono già operativi nel settore dell'edilizia: la Conferenza unificata ha approvato i modelli unici semplificati per la comunicazione di inizio lavori (CIL) e la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) per gli interventi di edilizia libera<sup>167</sup>.
- I moduli, adeguati alle novità introdotte dallo 'Sblocca Italia', sono stati predisposti (anche con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e degli ordini professionali) in modo da assicurare la massima semplificazione degli adempimenti per cittadini e imprese. Le Regioni e i Comuni dovranno conformarsi entro 60 giorni e l'adeguamento della modulistica da parte delle amministrazioni sarà monitorato e pubblicizzato *on line*<sup>168</sup>.
- Si prevede che l'accordo di programma tra Ministero interessato e Comune costituisce variante urbanistica, al fine di sbloccare gli interventi di riutilizzo e valorizzazione di immobili demaniali inutilizzati (edifici o aree).
- Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è stato semplificato. Si è stabilito che l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica decorre dallo stesso giorno di efficacia del titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento. Inoltre, sono previsti tempi certi per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: nel caso in cui il Soprintendente non renda il parere nel termine di 60 giorni, l'amministrazione competente provvede comunque. È stata prevista, inoltre, una delega per semplificare la realizzazione degli interventi di lieve entità, ossia quei piccoli interventi per i quali una autorizzazione paesaggistica non è richiesta o per i quali è rilasciata con una procedura semplificata: con un apposito decreto saranno individuate espressamente le tipologie degli interventi esentati e verranno ampliate e precisate le tipologie degli interventi oggetto di procedura semplificata, mettendo ulteriormente a punto quest'ultima<sup>169</sup>.
- Infine misure di semplificazione sono previste anche nel disegno di legge di 'riorganizzazione della P.A.', relative in particolare a: i) la regolazione della 'Conferenza dei Servizi'; ii) l'uso del silenzio-assenso nelle pubbliche amministrazioni; iii) l'identificazione delle procedure soggette a SCIA o al silenzio-assenso; iv) i limiti al potere di autotutela da parte delle P.A.; v) codici unici per la semplificazione della legislazione sul pubblico impiego, le partecipazioni pubbliche e i servizi pubblici locali.
- La disciplina civilistica e fiscale delle Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) è stata allineata a quella vigente in altri ordinamenti, per

<sup>167</sup> Il nuovo modulo CILA unifica e razionalizza quelli in uso negli ottomila Comuni Italiani. Per gli interventi edili di manutenzione straordinaria che non riguardano le parti strutturali degli edifici è sufficiente una semplice comunicazione che può essere compilata dall'interessato e asseverata da un professionista. Il modello CIL potrà essere utilizzato per alcuni interventi particolari come ad esempio le opere temporanee, l'installazione di pannelli solari o fotovoltaici e la pavimentazione degli spazi esterni degli edifici.

<sup>168</sup> Sulle pagine web [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it), [www.regioni.it](http://www.regioni.it) e [www.anci.it](http://www.anci.it).

<sup>169</sup> Art.12, co.2 D.L. n. 83/2014 (cvt. con L. n. 106/2014) come integrato dall'art.25, co.2 del D.L. n. 133/2014 (cvt. con L. n. 164/2014).

favorire il ricorso a uno strumento fondamentale per attrarre gli investimenti nel settore immobiliare, finora scarsamente utilizzato.

#### **Semplificazioni nel settore ambientale**

- Un'attenzione particolare è stata riservata dal Governo alla materia ambientale<sup>170</sup> con disposizioni urgenti per la tutela dell'ambiente, anche attraverso la semplificazione di alcuni procedimenti.
- Sono state disposte procedure più veloci e semplici contro il dissesto idrogeologico, stabilendo che i Presidenti di Regione subentrino, per i rispettivi territori di competenza, nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati alla mitigazione del rischio idrogeologico e nella titolarità delle relative contabilità speciali. Tale subentro mira a garantire la celere realizzazione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico, per i quali si impone l'affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014 (come previsto dalla Legge di Stabilità 2014), pena la revoca del finanziamento statale.
- Sono introdotti iter semplificati per le bonifiche e la messa in sicurezza di siti contaminati e per il recupero dei rifiuti, nonché l'introduzione di misure urgenti di semplificazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti, a condizione di rispettare tutti i criteri di salvaguardia ambientale e della salute.
- Si è anche agito per migliorare la trasparenza e l'operatività della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, coniugando l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e quella di semplificazione delle procedure della Commissione tecnica<sup>171</sup>.
- È stata semplificata la normativa delle terre e rocce da scavo, per renderne più agevole la gestione; si stabilisce che non potranno più essere richiesti livelli di sicurezza superiori a quelli minimi definiti a livello UE nella progettazione delle opere pubbliche.

#### **Semplificazioni nel settore cultura e turismo**

- Si facilitano anche i procedimenti per la riproduzione dei beni culturali e la consultazione degli archivi. In particolare, si ampliano le ipotesi nelle quali non è dovuto alcun canone per le riproduzioni. Infine, si riduce da 40 a 30 anni il termine previsto per la consultazione presso gli archivi di Stato dei documenti degli organi giudiziari ed amministrativi. I documenti depositati prima di tale termine sono liberamente consultabili.
- L'avvio e l'esercizio delle relative attività per le strutture turistiche ricettive e per le agenzie di viaggi e turismo sono assoggettate alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

---

<sup>170</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>171</sup> La Commissione passa da 50 a 40 commissari, tra cui il presidente e il segretario, scelti tra i soggetti con laurea, non triennale, con esperienza professionale specifica di almeno 5 anni, al fine di garantire l'alta qualificazione dei commissari, con un risparmio rilevante tra compensi e costi di gestione. Il Ministro dell'Ambiente organizza con decreto le 40 unità, suddividendole per profili di competenza ed esperienza. Sono previste sanzioni nei casi di violazione delle norme sull'incompatibilità.

### **Semplificazioni in agricoltura**

- Con il Piano di azione per il settore agricolo ‘Campolibero’ sono introdotte nuove semplificazioni, tra cui: i) l’istituzione di un registro unico dei controlli che permetterà un maggiore coordinamento nei confronti delle imprese agricole, evitando sovrapposizioni; ii) l’estensione dell’utilizzo della diffida prima delle sanzioni amministrative pecuniarie per un migliore rapporto tra le imprese e gli organismi di controllo della PA; iii) semplificazioni nel settore vitivinicolo.
- Nello stesso settore la Conferenza Stato-Regioni ha approvato a dicembre 2014 il ‘Piano Agricoltura 2.0’ che prevede, tra l’altro: i) la predisposizione della dichiarazione PAC precompilata *online* (sull’esempio della dichiarazione dei redditi precompilata) per gli aiuti diretti a di migliaia di piccole aziende; ii) il fascicolo aziendale unico: un modello dichiarativo semplificato delle consistenze aziendali delle aziende agricole che riunisce i diversi Piani finora presentati alle Amministrazioni; iii) la realizzazione di una Anagrafe Unica delle aziende agricole a livello nazionale, integrata dalle Anagrafi regionali; iv) una banca dati unica dei certificati, finalizzata a semplificare il sistema degli aiuti agricoli<sup>172</sup>; v) la realizzazione di un Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), integrato tra Stato e Regioni.

### **Legge annuale sulla concorrenza**

- A luglio 2014 l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), ha pubblicato la Segnalazione contenente proposte di riforma ai fini della Legge Annuale sulla concorrenza, in cui rilevava che ulteriori e più incisivi interventi sono ancora necessari nei settori dell’energia elettrica e del gas, della distribuzione dei carburanti, delle comunicazioni, nei settori bancario e assicurativo, della sanità, dei servizi postali e professionali. Tra le proposte dell’Autorità vi era anche la revisione dei settori portuali e aeroportuali e quello della gestione dei rifiuti.
- Tenendo conto anche delle segnalazioni dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a febbraio 2015 il Governo ha approvato il disegno di legge annuale sulla concorrenza. Con tale provvedimento l’esecutivo è intervenuto nei settori: delle assicurazioni, per il contenimento dei costi e il contrasto delle frodi; delle comunicazioni, per favorire la mobilità della domanda nei mercati della pay-tv; delle poste, banche, farmacie, servizi professionali, settore energetico per aumentare ulteriormente la concorrenza. Ulteriori obiettivi perseguiti sono la riduzione dei costi per cittadini e imprese e favorire la modernizzazione e gli investimenti in quegli stessi settori. *Si veda scheda n.63.*

### **Altre misure settoriali a tutela della concorrenza**

- Il provvedimento di riforma delle banche popolari, approvato a gennaio 2015, si pone l’obiettivo di rafforzare il settore bancario e adeguarlo allo scenario

---

<sup>172</sup> L’azienda agricola potrà presentare annualmente un unico atto amministrativo anche in caso di richiesta di più aiuti indirizzati a diverse Amministrazioni, lasciando a carico di quest’ultime l’onere della ‘suddivisione’ per competenza dell’Atto stesso.

europeo, anche con interventi di stimolo alla concorrenza. In particolare, in caso di trasferimento di un conto di pagamento<sup>173</sup>, gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento sono tenuti a dare corso alla richiesta senza oneri o spese di portabilità a carico del cliente, entro dodici giorni dalla ricezione dell'autorizzazione del consumatore.

- In caso di mancato rispetto dei termini, l'istituto bancario o il prestatore di servizi di pagamento risarcisce il cliente con un indennizzo, mentre sono previste sanzioni pecuniarie per il personale della banca inadempiente (da €5.160 a €64.555 per i dirigenti, ma anche per il personale). In tal modo si recepisce la direttiva europea in materia di conti correnti<sup>174</sup>, aggiungendo anche elementi migliorativi. Le banche avranno 3 mesi di tempo per adeguarsi.
- Nel settore energetico il Governo è intervenuto principalmente in materia tariffaria con diverse misure incluse nel pacchetto ‘taglia bollette’ di luglio 2014<sup>175</sup>, che seguono numerosi altri interventi già operativi. La manovra dello scorso anno indirizza buona parte delle azioni a favore delle PMI non energivore, che godono di specifiche agevolazioni, fornite in media tensione e di quelle in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, categorie finora non interessate da particolari facilitazioni. Essa dispiegherà i propri effetti complessivi, con gradualità, nel corso del 2015.
- Le misure già operative riguardano: la rimodulazione del meccanismo di pagamento degli incentivi al settore fotovoltaico<sup>176</sup>; l'estensione della platea di soggetti obbligati al pagamento degli oneri di sistema e introduzione di elementi di maggiore equità contributiva; l'esclusione dei consumatori dal pagamento degli oneri di funzionamento del GSE per la sua attività di gestione e controllo degli incentivi<sup>177</sup>; la rimodulazione degli incentivi ai grandi impianti fotovoltaici; la cancellazione delle tariffe scontate per i dipendenti delle imprese distributrici; la rimodulazione del sistema tariffario delle Ferrovie dello Stato<sup>178</sup>.
- Ulteriori riduzioni della spesa deriveranno anche da altre misure su componenti regolate della bolletta e da interventi pro-concorrenza sul mercato elettrico. Ad oggi sono operative: le riduzioni dei benefici del sistema di interrompibilità; la risoluzione anticipata delle convenzioni CIP6 che permetterà di non sostenere più le spese collegate già dal 2015; la riduzione della riserva di capacità per lo Stato del Vaticano; la riduzione della spesa per il ritiro dei certificati verdi.
- I consumatori beneficiano inoltre del calo dei prezzi dei combustibili impiegati per la produzione elettrica e di una riduzione del costo del

---

<sup>173</sup> Comprensivo di tutti gli annessi, dagli ordini permanenti di bonifico agli addebiti diretti ricorrenti, al dossier titoli.

<sup>174</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

<sup>175</sup> Le misure per il settore elettrico sono contenute nel D.L. n. 91/2014, cd. ‘Decreto Competitività’.

<sup>176</sup> La norma eviterà errati pagamenti a cause di sovrastime della produzione degli impianti causate dall'assenza della misura reale.

<sup>177</sup> Tali oneri verranno pagati solo dai beneficiari degli incentivi.

<sup>178</sup> In questo caso lo sconto sul prezzo dell'energia applicato alle FS è confermato solo per i trasporti rientranti nel servizio universale e nel trasporto merci.

dispacciamento. L'AEEGSI ha stimato che i due fenomeni incideranno sulla spesa di una famiglia tipo (3 kW di potenza impegnata e consumi pari a 2700 kWh/anno) per circa il 3 per cento nel primo trimestre del 2015.

- Infine, sempre in relazione alla borsa elettrica, è stato avviato con successo il *market coupling* alla frontiera italo-francese e italo-austriaca, che si aggiunge all'accoppiamento alla frontiera slovena già effettuato con successo. Nei prossimi anni è atteso il completamento definitivo del processo con l'accoppiamento alla frontiera greca.
- Nel comparto dei servizi postali - a seguito di una complessa istruttoria cui hanno partecipato, oltre a Poste Italiane SpA, anche i principali attori del mercato - l'Autorità di settore ha emanato il provvedimento che definisce le modalità di calcolo e quantifica il costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012. Per la prima volta, dopo la trasposizione nell'ordinamento italiano della terza direttiva europea in materia postale, per la quantificazione dell'onere del servizio universale è stata applicata la metodologia del cosiddetto 'costo netto evitato'. Inoltre, nell'ambito della conversione in legge del D.L. n. 91/2014, è stata eliminata l'esenzione IVA sui servizi negoziati individualmente.
- Nel settore delle assicurazioni, al fine di incentivare l'efficienza produttiva, il controllo dei costi e l'individuazione delle frodi, l'IVASS ha definito<sup>179</sup> il criterio di calcolo dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono determinate le compensazioni tra compagnie nell'ambito del sistema di risarcimento diretto<sup>180</sup>. La procedura di risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale interessa circa il 79 per cento del numero dei sinistri gestiti dalle compagnie assicurative con un'incidenza, in termini di importi, di circa il 46 per cento del totale dell'onere sinistri R.C. auto.
- Con il decreto 'Sblocca Italia' è stato liberalizzato il mercato delle locazioni a uso non abitativo di maggiore entità (ossia, quelle con canone annuo superiore a 250 mila euro) al fine, anche, di rilanciare il settore immobiliare. Per effetto di questa riforma le parti potranno stabilire in autonomia la durata e i termini del rapporto: ciò mira a favorire gli investimenti da parte di operatori istituzionali, anche internazionali, e a eliminare un freno allo sviluppo del mercato delle locazioni commerciali e degli immobili a uso turistico.
- L'Autorità Antitrust ha proseguito la sua consueta attività di sorveglianza della concorrenza, che si è esplicata innanzitutto in interventi di *enforcement*, per l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza. Di particolare rilievo la sanzione di un milione erogata al Consiglio Nazionale forense, a novembre 2014, per due decisioni legate alle tariffe.
- In particolare la decisione dell'Antitrust mira a sanzionare la reintroduzione surrettizia delle tariffe, e la punibilità sul piano disciplinare degli avvocati che chiedono compensi al di sotto dei limiti tariffari. Sono state ritenute lesive della concorrenza anche gli ostacoli posti dal Consiglio all'utilizzo del

<sup>179</sup> Provvedimento n. 18 del 5.8.2014.

<sup>180</sup> Introdotta in via obbligatoria in Italia nel 2007 (c.d. sistema CARD, Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto).

canale digitale con finalità promozionale della convenienza economica della prestazione legale.

#### **Concorrenza nei servizi pubblici locali**

- Nel settore dei servizi pubblici locali, il decreto ‘IRPEF’ ha demandato al Commissario straordinario per la *spending review* la predisposizione di un programma vincolante di razionalizzazione delle aziende speciali e delle società controllate dagli enti locali. Il fine è l’individuazione di misure specifiche per: la loro liquidazione o trasformazione; l’efficientamento della gestione; la cessione di rami d’azienda o personale a società private.
- Ad agosto 2014 sono stati dettagliati<sup>181</sup> gli ambiti intervento, i compiti e l’organizzazione dell’Osservatorio per i Servizi pubblici locali, costituito<sup>182</sup> per garantire un’informazione completa e aggiornata sull’organizzazione e sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale. L’Osservatorio SPL si propone di: i) garantire a istituzioni e operatori un’informazione oggettiva, completa e aggiornata sulle novità normative, sui processi di riordino organizzativo e sulle performance gestionali, attraverso apposite banche dati; ii) supportare, con strumenti metodologici e linee guida, le amministrazioni pubbliche impegnate nei processi di riordino dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica, anche per accelerare e promuovere la corretta attuazione delle disposizioni di legge concernenti l’organizzazione in ambiti territoriali ottimali e omogenei e l’affidamento dei servizi.
- L’Osservatorio SPL raccoglie, inoltre, le Relazioni che gli enti affidanti sono tenuti a redigere per motivare le modalità di affidamento prescelte, garantendone la conformità alla disciplina europea<sup>183</sup>.
- Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, la legge di Stabilità 2015 prevede che gli enti locali partecipino obbligatoriamente ai relativi enti di governo<sup>184</sup>. In caso d’inadempimento è previsto il potere sostitutivo del presidente della Regione.
- Dal 1 gennaio 2015, al fine di assicurare la tutela della concorrenza e del mercato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, le università e le autorità portuali, devono avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015. Per ulteriori dettagli si veda risposte alla Raccomandazione 1.

---

<sup>181</sup> Con decreto ministeriale.

<sup>182</sup> Art. 13, comma 25-bis, del D.L. n. 145/2013. Istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, l’Osservatorio è il frutto di un protocollo d’intesa tra il Ministero stesso e: Dipartimento per gli Affari Regionali le Autonomie e lo Sport; Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi; Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio; Invitalia.

<sup>183</sup> Ai sensi dell’art. 34 del D.L. n.179/2012.

<sup>184</sup> Entro il 1 marzo 2015 o entro sessanta giorni dall’istituzione dell’ente di governo.

- In un'ottica di trasparenza e stimolo al dibattito sulla riforma delle partecipate, il MEF ha reso pubblico l'indice di efficienza delle partecipate locali (*return on equity* - ROE) calcolato come rapporto percentuale tra risultato netto e mezzi propri. L'indice quindi descrive l'importo dei profitti o delle perdite per unità di capitale investito.
- In attesa di una compiuta riforma del settore dei servizi pubblici locali alcuni interventi di natura regolatoria hanno interessato dei settori specifici. In particolare nel comparto idrico dove, oltre alla rimodulazione delle tariffe, si sono fatti alcuni passi avanti per razionalizzare le gestioni, mentre altre misure hanno riguardato il trasporto e i rifiuti.

#### **Misure nel settore idrico e dei rifiuti**

- Nel settore idrico è proseguita l'attività dell'Autorità (Autorità per l'Energia elettrica, il Gas e il Servizio Idrico -AEEGSI) per giungere a una compiuta revisione dell'assetto tariffario. L'obiettivo dell'AEEGSI consiste nell'implementare una regolazione selettiva anche in considerazione delle specificità territoriali e della frammentazione di competenze e funzioni pubbliche, prefigurando contestualmente la possibilità di prevedere schemi regolatori adattabili da parte degli enti d'ambito o dagli altri soggetti competenti alla predisposizione tariffaria, in funzione degli obiettivi di investimento e dell'efficienza del gestore.
- Il nuovo Metodo Tariffario Idrico (MTI)<sup>185</sup> - usato per la prima volta per calcolare le tariffe del periodo 2014-2015 - ricomprende e assorbe tutte le regolazioni previgenti e rappresenta l'evoluzione del Metodo tariffario transitorio (MTT) utilizzato per il 2012-2013.
- Con tale metodo omogeneo sono state approvate le tariffe per circa 40 milioni di cittadini, con oltre 4,5 miliardi di investimenti attivati nei prossimi 4 anni per nuove infrastrutture, tutela ambientale e miglioramento dei servizi, un valore pari a quello degli impianti finora realizzati; le approvazioni riguardano più di 1.600 gestioni, con un aggiornamento medio rispetto all'anno precedente del +3,9 per cento nel 2014 e del +4,8 per cento nel 2015.
- Per quasi 6 milioni di consumatori di oltre 1.250 gestioni che non hanno inviato, in tutto o in parte, i dati richiesti ai fini tariffari è stata approvata una riduzione della tariffa del 10 per cento.
- Il decreto Sblocca Italia è intervenuto estensivamente sulle infrastrutture del settore idrico e per velocizzare l'individuazione degli Enti di governo dell'ambito. Dal punto di vista della regolazione esso ha introdotto la possibilità dell'affidamento diretto del servizio nell'ambito dell'Ato, purchè sia 'a favore di società in possesso dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta *in house*, partecipate esclusivamente e direttamente da enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale'.
- In fase di affidamento del servizio, al fine di ottenere un'offerta più conveniente e completa e di evitare contenziosi tra i soggetti interessati, le procedure di gara includono appositi capitolati con la puntuale indicazione

<sup>185</sup> Adottato con Delibera 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr.

delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio.

- Nel comparto dei rifiuti il decreto Sblocca Italia ha previsto misure per un sistema virtuoso di gestione dei rifiuti urbani e per raggiungere gli obiettivi di differenziata e riciclaggio.

## Infrastrutture

**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.

---

## L'Autorità di Regolazione dei Trasporti

- Il quadro della regolazione economica indipendente dei servizi pubblici è stato completato con l'istituzione, nel 2011, dell'Autorità regolazione dei trasporti. L'Autorità si è costituita con l'insediamento del Consiglio, il 17 settembre 2013 ed è operativa dal 15 gennaio 2014<sup>186</sup>.
- L'azione dell'Autorità è ancorata alle politiche comuni dei trasporti in ambito UE. A questo fine, ancor prima dell'entrata in operatività, ha avviato collaborazioni con le istituzioni europee e in particolare con la Commissione. Essa ha, inoltre, aderito alle Associazioni europee, ai gruppi di lavoro e ai *networks* dei regolatori del settore ferroviario, del trasporto aereo e della tutela dei diritti dei passeggeri, e preso in carico l'esecuzione dei compiti attribuiti ai regolatori indipendenti in materia di corridoi europei del trasporto di merci.
- È stato inoltre sottoscritto un protocollo di collaborazione con l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato avente a oggetto materie e iniziative di interesse comune. Ulteriori accordi interistituzionali sono in itinere.
- L'Autorità è intervenuta estensivamente sulla regolazione del settore ferroviario, prima con consultazioni pubbliche e poi con specifiche delibere. In particolare: a ottobre 2014 ha approvato le misure di regolazione sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie; facendo seguito a quanto previsto nel decreto<sup>187</sup> che disciplina le sanzioni per la violazione del Regolamento UE su diritti e obblighi dei passeggeri, ha adottato, a luglio 2014, il regolamento che consente di stabilire misure per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario; ha definito il regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni stabilite dalla norma comunitaria.
- Lo scopo delle sanzioni è di promuovere la piena applicazione delle garanzie e dei diritti dei consumatori, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi su rotaia e, conseguentemente, la sicurezza di tali servizi. L'Autorità dei

---

<sup>186</sup> L'Autorità si è insediata a Torino, sede prevista per legge, anche se a fini operativi alcuni uffici sono stabiliti a Roma. Per i sistemi informativi, la logistica e altri servizi, l'Autorità ha avviato una importante *partnership* strategica ed operativa con il Politecnico di Torino.

<sup>187</sup> D.L. n. 70/2014.

Trasporti sarà un interlocutore di seconda istanza, qualora il consumatore non giudichi adeguata la risposta dell'impresa ferroviaria.

- In altri settori, come quello aeroportuale autostradale e TPL, sono state avviate specifiche consultazioni in vista di successivi interventi regolatori. In particolare sono stati approvati i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali e avviati procedimenti di consultazione in materia autostradale<sup>188</sup>.
- Nel settore del trasporto pubblico locale, l'Autorità ha sottoposto a consultazione un documento concernente le procedure di gara per la gestione del servizio, incentrato su quattro tematiche principali: la definizione degli obblighi di servizio pubblico e la loro compensazione, il contenuto dei bandi di gara e dei contratti di servizio; i criteri per la nomina delle commissioni di gara.
- Il Consiglio dell'Autorità ha approvato a marzo 2015 il Regolamento e il modulo di reclamo per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus<sup>189</sup>.
- È stata completata la prima fase del reclutamento di personale in comando da altre pubbliche amministrazioni. Alla data del 30 settembre 2014, il numero totale delle risorse umane era pari a circa 40 unità, tra personale a tempo indeterminato ed esperti. Ulteriori 100 unità di personale a tempo indeterminato e determinato sono ancora da reclutare attraverso concorsi pubblici o procedure di selezione per il personale appartenente alla Pubblica Amministrazione<sup>190</sup>.

#### **Infrastrutture – Il Decreto 'Sblocca Italia'**

- Sugli appalti pubblici per le infrastrutture il Governo ha operato - attraverso il decreto Sblocca Italia<sup>191</sup> - secondo alcune grandi aree d'intervento, che vanno dalla semplificazione delle procedure agli interventi di accelerazione amministrativa dei progetti infrastrutturali.
- Vengono sbloccate opere già finanziate, a condizione che i cantieri aprano entro date certe nell'arco di dieci mesi dall'approvazione del decreto. Questo pacchetto d'interventi è attuato con il rifinanziamento del cosiddetto Fondo 'per la continuità dei cantieri'<sup>192</sup> per 3,9 miliardi fino al 2020, la maggior parte dei quali derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione. I decreti interministeriali di assegnazione delle risorse sono stati emanati disponendo il finanziamento di metropolitane, ferrovie, strade, opere idriche e aeroporti, come pure interventi di manutenzione dei piccoli Comuni.
- È nominato un Commissario Straordinario, senza compensi aggiuntivi, per velocizzare due interventi di potenziamento delle tratte ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo. I lavori dovranno essere avviati entro il 31

<sup>188</sup> Atti di regolazione e procedimenti di consultazione sono pubblicati sul sito dell'Autorità all'indirizzo internet [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it).

<sup>189</sup> In esecuzione del D. Lgs. 4 novembre 2014 n. 169

<sup>190</sup> Con l'entrata in vigore del D.L. n. 90/2014, che prevede la gestione unitaria delle procedure concorsuali delle Autorità indipendenti, le modalità per dare attuazione alle nuove disposizioni sono al momento in fase di predisposizione.

<sup>191</sup> D.L. n. 133/2014 cvt dalla L. n. 5/2014.

<sup>192</sup> Di cui all.'art.18 del D.L. n. 69/2013.

ottobre 2015 (anziché il 2018). È prevista solo una Conferenza dei Servizi semplificata, con poteri per il Commissario di derogare al motivato dissenso di un'amministrazione. Viene prevista anche l'accelerazione degli investimenti aeroportuali, con il parere favorevole della Regione interessata, che sostituirà la verifica di conformità urbanistica e quindi potrà superare l'eventuale dissenso dei Comuni.

- Per il completamento delle opere incompiute segnalate dagli enti locali (entro il 15 giugno 2014) o incluse nell'elenco-anagrafe gestito dal Ministero delle infrastrutture, in caso di mancato concerto tra le amministrazioni sarà possibile riconvocare la Conferenza dei Servizi con il dimezzamento dei tempi ordinari e con la possibilità di ricorrere, a fini di consulenza e di accelerazione del processo, alla Cabina di Regia istituita preso la Presidenza del Consiglio<sup>193</sup>. I pagamenti delle opere segnalate dai Comuni sono esclusi dal Patto di Stabilità interno fino ad un massimo di 250 milioni; essi devono riguardare prioritariamente edilizia scolastica, impianti sportivi, difesa del suolo e sicurezza stradale.
- Sono state introdotte disposizioni procedurali per favorire il processo di realizzazione delle opere infrastrutturali ed evitare che problemi di finanziabilità dell'intera opera possano ripercuotersi negativamente sul concedente. L'obiettivo principale è di accelerare il completamento dell'opera senza inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche.
- È stata riconosciuta la possibilità, per i concessionari di tratte autostradali di proporre (entro il 31 dicembre 2014), nel rispetto dei principi UE, modifiche del rapporto concessionario anche attraverso l'unificazione di tratte interconnesse. Il fine è assicurare gli investimenti necessari per il potenziamento e l'adeguamento strutturale e ambientale delle autostrade nazionali. È possibile l'eventuale allungamento delle concessioni (subordinatamente all'approvazione della Commissione Europea, cui la proposta è stata notificata) per finanziare il piano di investimenti, con la contestuale moderazione degli incrementi tariffari dei pedaggi autostradali e la riduzione degli oneri a carico dello Stato.
- Sono previste agevolazioni per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga e norme di semplificazione per le procedure di posa dei cavi e per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica. Tutti gli edifici in costruzione o per i quali si interverrà dal 1 luglio 2015 dovranno essere 'predisposti alla banda larga'. A questo fine sono introdotte alcune semplificazioni amministrative che renderanno più semplice gli investimenti nella rete di comunicazione elettronica.
- Per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento dei sistemi di fognatura e depurazione, il Governo potrà attivare i suoi poteri sostitutivi, nominando appositi commissari. Questi ultimi potranno essere nominati anche nel caso in cui le Regioni non abbiano individuato gli Enti di governo dell'ambito (che sostituiscono l'Autorità d'ambito) entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014, mentre viene fissato un termine per la redazione dei piani d'ambito che dovranno arrivare

---

<sup>193</sup> Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

entro il 30 settembre 2015. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico dovrà presentare al Parlamento una relazione annuale sul rispetto degli adempimenti a carico di Regioni ed Enti Locali.

- Inoltre, a partire dalla programmazione 2015, per le attività di progettazione ed esecuzione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico i presidenti delle Regioni potranno avvalersi di società *in house* delle amministrazioni centrali, dotate di specifica competenza tecnica. In caso di mancata realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, il Ministro dell'Ambiente disporrà, inoltre, la revoca delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti per tali finalità, che saranno riassegnate per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Infine è istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare un apposito Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche<sup>194</sup>.
- Per gli interventi urgenti di manutenzione delle scuole, delle opere anti-dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico e tutela dei beni culturali sono introdotte deroghe al codice degli appalti, elevando fino alla soglia comunitaria (5,2 milioni) la possibilità di ricorrere alla trattativa privata (procedura negoziata senza bando) invitando un minimo di tre operatori economici. Inoltre, per le scuole vi è la possibilità concessa al responsabile del procedimento di affidare direttamente lavori fino a 200 mila euro, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, con invito rivolto ad almeno cinque operatori economici.
- Oltre a quelli già citati, altri interventi del decreto hanno una valenza particolare ai fini della tutela dell'ambiente. In particolare: i) si destinano fondi per opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione, con l'assegnazione alle Regioni di 110 milioni a valere sulle risorse FSC 2007–2013; ii) si procede alla individuazione e realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, per attuare un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore; iii) si prevede che le aree di rilevante interesse nazionale, individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano oggetto di un programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, volti in particolare a realizzare sia lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area che le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale, dei trasporti pubblici e degli impianti di depurazione. All'attuazione del programma di risanamento ambientale e di riqualificazione urbana sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto Attuatore per ogni area interessata.
- Inoltre, in coerenza con la Strategia Energetica Nazionale, si è tenuto conto delle situazioni di crisi internazionali esistenti, formulando una specifica norma di rango primario, per la quale 'i gasdotti di importazione di gas

<sup>194</sup> Il Fondo viene alimentato mediante la revoca dei finanziamenti a valere sulle risorse già individuate dalla delibera CIPE n. 60/2012 e destinate ad interventi nel settore della depurazione delle acque.

dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (...) rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti' (art.37, co.1).

- Al riguardo, visti i recenti sviluppi negativi internazionali relativi alle aree di approvvigionamento o di transito di gas naturale, il Governo ha ritenuto necessario attribuire carattere di strategicità ai fini amministrativi alle infrastrutture attraverso le quali il sistema italiano del gas naturale si approvvigiona dall'estero, con il fine di diversificare fonti e rotte di fornitura. Stresso carattere di strategicità è stato attribuito alle infrastrutture della rete nazionale di trasporto e relative opere connesse, che permettano di rafforzare le capacita di trasporto e la 'magliatura' della rete, anche in previsione di una maggiore interoperabilità con il sistema europeo del gas.
- Al riguardo va precisato che sotto il profilo giuridico amministrativo, per i soli gasdotti, il Governo ha introdotto anche norme di semplificazione in materia di procedure autorizzative di competenza statale.
- Risulta di carattere strategico, inoltre, la realizzazione di nuove ulteriori capacità di stoccaggio, finalizzate ad aumentare la portata di immissione in rete del gas stoccati per fare fronte, tra le altre cose, a richieste eccezionali di gas in caso di emergenza o di punte di consumo non soddisfacibili mediante aumento delle importazioni, come previsto nella Strategia Energetica Nazionale.
- I decreti attuativi dello 'Sblocca Italia' sono in una fase avanzata di implementazione: il primo è stato completato e assegna direttamente 1,34 milioni, mentre il secondo e il terzo sono in corso di finalizzazione. Per il dettaglio sulle misure specifiche e delle relative risorse si veda scheda di approfondimento.

#### **Altri interventi in materia di infrastrutture**

- La legge di Stabilità 2015 ha destinato 50 milioni - a valere sulle risorse del fondo cd. 'Sblocca Cantieri' previsto dal Decreto Sblocca Italia- per l'attuazione di interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza di beni pubblici, di completamento di opere in corso di esecuzione e miglioramento infrastrutturale.
- Con la stessa legge la rete elettrica delle Ferrovie dello Stato (FS) è stata inclusa all'interno della rete di trasmissione nazionale, subordinatamente all'acquisizione di tale rete da parte di Terna. L'Autorità per l'energia, sulla base dei dati forniti da FS, dovrà definire gli aspetti finanziari della transazione. Nel farlo, dovrà tenere conto dei benefici potenziali per il sistema elettrico nazionale, informando il MISE. Le risorse finanziarie derivanti dalla cessione, limitatamente al valore dei contributi pubblici già erogati dallo Stato ed utilizzati negli anni per investimenti nella rete elettrica di FS, devono essere destinate ad investimenti sulla rete ferroviaria nazionale.
- Sempre nel comparto ambientale, la legge di Stabilità 2015 prevede uno stanziamento complessivo di 135 milioni nel triennio 2015-2017 al fine di

proseguire le bonifiche dei siti di interesse nazionale (SIN) contaminati dall'amianto. Una quota dello stanziamento, pari a 25 milioni annui, è destinata ai Comuni di Casale Monferrato e Napoli-Bagnoli<sup>195</sup>.

### **Banda Ultra Larga e Agenda Digitale**

- Il Governo è intervenuto per accelerare gli investimenti nella Banda Ultralarga. Per gli operatori che decidono di investire nelle cosiddette 'aree a fallimento di mercato', per investimenti in aree prive di infrastrutture per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto, è previsto un credito d'imposta a valere sui tributi IRES e IRAP per il 50 per cento del costo dell'investimento aggiuntivo, rispetto a quanto già previsto dai piani industriali degli operatori stessi. Il credito d'imposta a favore del soggetto privato che realizza l'investimento non comporta oneri per la finanza pubblica poiché l'agevolazione riguarda investimenti che non si sarebbero realizzati in assenza dell'agevolazione. È in preparazione il decreto del MISE che da attuazione il credito d'imposta<sup>196</sup> riconosciuto (a decorrere dalla data che verrà individuata e fino al 2016) per le spese documentate e sostenute da piccole e medie imprese (di cui alla *Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione*), ovvero da consorzi, da reti di piccole e medie imprese, e relative ad interventi di rete fissa e mobile che consentano l'attivazione dei servizi di connettività digitale con capacità uguale o superiore a 30 Mbps. Il credito di imposta è riconosciuto nella percentuale del 65 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo di 20.000 euro. Inoltre è ancora necessario il decreto MEF che destini l'ammontare dell'intervento, nella misura massima di €50 milioni, nell'ambito di un apposito PON della prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.
- Tra gli interventi del Fondo per la crescita sostenibile - diretti ad accrescere la competitività delle imprese italiane e favorire il superamento dell'attuale fase di stagnazione economica, attraverso lo sviluppo di progetti innovativi in grado di realizzare significativi avanzamenti tecnologici - uno è specificamente destinato all'Agenda digitale.
- I progetti di ricerca e sviluppo oggetto degli interventi devono prevedere spese ammissibili comprese tra i 5 e i 40 milioni e devono essere relativi a specifici ambiti di intervento, quali le tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione, coerenti con le finalità dell'Agenda digitale italiana e alcuni specifici settori applicativi (salute, formazione e inclusione sociale, cultura e turismo, mobilità e trasporti, energia e ambiente, monitoraggio e sicurezza del territorio, modernizzazione della PA, telecomunicazioni e fabbrica intelligente).
- La dotazione finanziaria prevista dal bando 'Agenda digitale' è pari a 150 milioni .

<sup>195</sup> Un decreto del Ministero dell'ambiente, da emanare entro il 15 febbraio 2015, l'individuazione delle citate risorse da trasferire a ciascun beneficiario.

<sup>196</sup> Art.6, comma 10, del D.L. n. 145/2013.

- Tra novembre e dicembre 2014 il Governo ha sottoposto a consultazione pubblica le Strategie per la banda ultralarga e per la crescita digitale<sup>197</sup>, al fine di meglio precisare l'apporto che il settore privato potrà dare all'esecuzione della strategia pubblica e per una miglior definizione degli obiettivi e degli strumenti.
- Tenendo conto dei risultati della consultazione, a marzo 2015, il Governo ha approvato la Strategia italiana per la banda ultralarga e per la crescita digitale 2014-2020, definite dall'Agenzia per l'Italia digitale e dal Ministero dello Sviluppo Economico, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le due strategie mirano a colmare il ritardo digitale del Paese sul fronte infrastrutturale (Strategia per la Banda Larga e Ultralarga) e nei servizi (Strategia per la Crescita Digitale).
- L'obiettivo della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga è quello di rimediare al gap infrastrutturale e di mercato che caratterizza la situazione italiana in materia, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili. Le risorse pubbliche a disposizione sono i fondi europei FESR e FEASR, il Fondo di Sviluppo e Coesione, per complessivi 6 miliardi, a cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker.
- Il piano nazionale per la banda ultralarga è collegato alla Strategia per la Crescita Digitale, che punta alla crescita digitale di cittadini e imprese, anche utilizzando le leve pubbliche. *Si veda scheda n.64.*

#### **Infrastrutture strategiche nel settore energetico**

- In attuazione del decreto legislativo<sup>198</sup> che ha recepito il Terzo Pacchetto energia e della Strategia Energetica Nazionale (SEN)<sup>199</sup> è prevista l'individuazione puntuale delle infrastrutture strategiche in campo energetico da parte del Governo. Il recente decreto 'Sblocca Italia'<sup>200</sup> rappresenta un ulteriore passo verso la definizione di tale lista, identificando le categorie di opere da considerare strategiche. Tali opere vengono conseguentemente assoggettate a un iter autorizzativo semplificato, mediante procedimento unico che consente il rilascio di una autorizzazione comprensiva di tutti gli aspetti, che abilita subito alla costruzione dell'opera. In particolare, si è stabilito che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico, costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti<sup>201</sup>. La procedura per l'individuazione delle infrastrutture energetiche

---

<sup>197</sup> Nei 30 giorni in cui il testo del documento è stato esposto a consultazione pubblica *online* sono stati ricevuti 587 commenti da 83 diversi utenti. Sono, inoltre pervenuti all'Agenzia per Digitale oltre 50 documenti di proposta da soggetti pubblici e privati, tutti tenuti in considerazione per integrazioni e modiche.

<sup>198</sup> D. Lgs.n. 93/2011.

<sup>199</sup> Approvata con il decreto interministeriale dell'8 marzo 2013.

<sup>200</sup> D.L. n. 133/2014.

<sup>201</sup> Lo 'Sblocca Italia', inoltre, stabilisce gli indirizzi a cui l'AEEGSI dovrà attenersi per la definizione del meccanismo regolatorio incentivante previsto per i nuovi progetti di stoccaggio che consentono di aumentare la

si concluderà entro l'anno con l'adozione di un provvedimento che individuerà i criteri per selezionare le infrastrutture energetiche strategiche, in particolare ulteriori infrastrutture di GNL e di stoccaggio di gas di punta, coerenti con le previsioni contenute nella SEN, a cui applicare il meccanismo regolatorio incentivante. È stato anche emanato il manuale per le procedure autorizzative per i Progetti Energetici di Interesse comunitario - *Project of Common Interest* - che identifica le procedure autorizzative semplificate per i progetti italiani inseriti nell'elenco PCI adottato dalla Commissione Europea.

- Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali è introdotto il rilascio di un titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi. Verranno sbloccati anche investimenti (stimabili in 15 miliardi) per la valorizzazione dei giacimenti di idrocarburi presenti sul territorio nazionale. A tal fine sono introdotte deroghe al Patto di Stabilità Interno per le Regioni nelle cui aree si svolgono le ricerche e le coltivazioni di idrocarburi; in particolare nella Regione Basilicata, le cui risorse di idrocarburi potrebbero soddisfare il 10 per cento del fabbisogno nazionale.

#### **Potenziare la gestione portuale e i collegamenti con l'entroterra.**

- Nel decreto Sblocca Italia il Governo ha previsto l'adozione del Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica, finalizzato a migliorare la competitività del sistema portuale, la promozione dell'intermodalità nel traffico merci nonché il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.
- A tal fine è stato costituito un Comitato di esperti con il compito di svolgere - anche attraverso tavoli di lavoro tematici - una ricognizione dei dati di domanda e di offerta logistica, nonché una selezione delle principali ipotesi di intervento. Parallelamente le Autorità Portuali hanno predisposto la documentazione relativa a progetti da intraprendere o già in corso di realizzazione, che servirà per individuare i progetti più urgenti e funzionali all'attuazione degli indirizzi del Piano. Il lavoro svolto in ambito tecnico ha permesso di delineare le linee guida su cui si baserà il lavoro di predisposizione del Piano. *Si veda scheda n.65.*
- Lo sviluppo del settore aeroportuale, dal punto di vista degli investimenti, si rafforzerà con il finanziamento da parte della BEI dei lavori di adeguamento e ampliamento dello scalo di Fiumicino, all'interno di un più generale piano che prevede 2,5 miliardi d'investimenti fino al 2021.
- Il decreto 'Sblocca Italia' ha previsto una consultazione pubblica che richiede di pronunciarsi sugli interventi di rilancio delle infrastrutture attraverso misure di semplificazione, defiscalizzazione, accelerazioni per l'utilizzo di fondi UE, finanziamenti immediati, riforma del *project financing*. Tra gli

---

capacità di gestire i picchi di domanda. Il decreto OLT ha stabilito che il rigassificatore di Livorno è elegibile per l'accesso al meccanismo regolatorio incentivante nella forma di una garanzia sui ricavi a valere sulle tariffe del gas. Da rilevare che non tutte le infrastrutture strategiche potranno accedere al meccanismo tariffario incentivante. Infatti, sia il gasdotto TAP che i progetti di interconnessione elettrica e gas delle reti di trasporto nazionali inserite all'interno della lista europea dei *Projects of Common Interest* (PCI) non beneficeranno del meccanismo tariffario incentivante.

obiettivi vi è anche la realizzazione delle piccole opere segnalate dai Comuni, il rifinanziamento del ‘Piano città’ e del ‘Piano 6 mila campanili’<sup>202</sup>.

- Al fine di rafforzare i collegamenti modali, a fine agosto 2014 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e l’Amministratore Delegato di FS Italiane hanno siglato un’intesa per rafforzare la dotazione di infrastrutture ferroviarie legate agli aeroporti di Malpensa, Fiumicino e Tessera, attraverso il collegamento alla rete nazionale Alta Velocità/Alta Capacità.
- La legge di Stabilità 2015 ha stanziato 300 milioni nel triennio 2017-2019 per la realizzazione di opere di accesso agli impianti portuali.

#### **Piano Juncker – Il contributo dell’Italia**

- I progetti e i programmi di investimento che rientrano nel Piano Juncker sono stati identificati dal Governo in base ai criteri previsti dalla Task Force europea: essi devono superare i confini nazionali, apportando valore aggiunto alla UE in termini geografici o politici; devono poter essere realizzabili nel periodo 2015-2017 ed economicamente sostenibili.
- Tenuto conto di questi criteri il Governo ha ritenuto necessario distinguere: *i*) i progetti ‘pubblici’, risultanti da programmi finanziati dal bilancio statale e che non hanno un ‘effetto leva’; *ii*) i progetti in cui si potrebbe avere un ‘effetto leva’ più sostanziale, presentati sia dal governo che dal settore privato. Con riferimento al primo tipo di progetti, la BEI dovrebbe mettere a disposizione le usuali linee di credito dopo l’identificazione delle azioni prioritarie. Per quanto riguarda i secondi, il finanziamento dovrebbe godere della garanzia dell’UE, che sarà applicata attraverso il Piano Juncker.
- Sono in corso contatti con i Ministeri per individuare progetti specifici da finanziare nell’ambito del Piano Juncker. Nel frattempo diversi progetti sono stati individuati nel settore dei trasporti, con particolare riguardo a: settore ferroviario, portuale, aeroportuale, stradale, trasporto urbano (costruzione di nuovi sistemi di trasporto pubblico, rinnovo della flotta di autobus) ed edilizia.
- Nel settore energetico sono stati indicati come prioritari gli interventi di potenziamento delle reti elettriche e gas, di realizzazione di nuovi terminali LNG e di stoccaggi di gas, nonché interventi di promozione dell’efficienza energetica e delle biomasse e dei biocarburanti.
- A novembre 2014 l’Italia aveva presentato una selezione di circa 80 progetti il cui valore ammonta a oltre 40 miliardi di investimenti.
- Cassa Depositi e Prestiti (CDP) contribuirà al Piano Juncker con investimenti pari a 8 miliardi su diverse iniziative, articolate nei settori previsti dal Piano stesso, ed in particolare per favorire il credito alle PMI, la *Digital economy*, il sistema delle infrastrutture di trasporto e dell’energia.

---

<sup>202</sup> Alcune di queste misure hanno ottenuto l’approvazione del CIPE, e in particolare: misure di defiscalizzazione dell’Asse autostradale Pedemontana Lombarda per riequilibrare il Piano economico-finanziario, per un valore complessivo di 349 milioni per il periodo 2016-2027; la compatibilità dei programmi triennali delle opere pubbliche 2014 - 2016 delle Autorità portuali di Augusta, Civitavecchia, Marina di Carrara, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Ravenna, Salerno, Savona e Taranto che prevedono complessivamente la realizzazione di 185 interventi per circa 2,9 miliardi, di cui 775 milioni nel 2014.

- Tali progetti richiedono investimenti per oltre 20 miliardi e, oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti, dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), oltre alle garanzie offerte dalla stessa BEI garantiti dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), soggetto alla valutazione degli organi che verranno preposti alle opportune verifiche.
- Si tratta di interventi che presentano la qualità di addizionalità richiesta per attivare le garanzie del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, poiché sono caratterizzati da un livello di rischio superiore rispetto a quelli finora finanziati dalla BEI. In tal senso potrebbero avere difficoltà ad essere finanziati al di fuori del Piano Juncker.

### **Tutela dell'ambiente e del territorio**

- Accanto a misure di sostegno allo sviluppo delle infrastrutture il Governo ha improntato la sua azione verso una più attenta tutela del territorio, oltre che con misure di semplificazione per la bonifica di siti inquinati e di prevenzione del dissesto idrogeologico, anche con il rafforzamento del regime dei controlli ambientali e l'introduzione di specifici reati ambientali.
- Con il D.L. n. 91/2014 (cvt. dalla L. n. 116/2014) sono state introdotte procedure semplificate per l'attuazione degli interventi di bonifica del suolo con riduzione della concentrazione ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia stabiliti dalla normativa vigente. Tali procedure, rispondono alla necessità di garantire l'attuazione in tempi certi (dodici mesi, salvo eventuale proroga non superiore a sei mesi) di interventi che possono consentire un immediato riutilizzo dell'area, fermo restando il controllo delle Agenzie Regionali per l'Ambiente sui dati tecnici e sul raggiungimento degli obiettivi di bonifica.
- Con il D.L. n. 133/2014 (cvt. dalla L. n. 164/2014) sono state introdotte procedure semplificate per la realizzazione di opere di pubblico interesse ed interventi di manutenzione, adeguamento alle normative ambientali e di sicurezza sul lavoro nei siti inquinati nei quali sono in corso o non sono ancora avviate attività di messa in sicurezza e di bonifica. Tali opere e interventi possono essere realizzati a condizione che non pregiudichino né interferiscano con il completamento e l'esecuzione della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori delle aree.
- Le procedure semplificate introdotte rispondono alla necessità e urgenza di superare incertezze procedurali e interpretative della normativa vigente che, di fatto, rallentano l'attuazione degli interventi e ostacolano lo sviluppo produttivo delle aree. Dall'avvio degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree, potranno derivare effetti positivi diretti sia per gli investimenti e il rilancio economico occupazionale delle aree interessate, sia per gli effetti ambientali e sociali in termini di risanamento e recupero di territori degradati.
- Il dissesto idrogeologico interessa la gran parte del territorio italiano (l'81,9 per cento dei Comuni) e, al fine di superare gli ostacoli e i ritardi che hanno minato, nel tempo, la sicurezza di molte aree del Paese, il Governo ha inteso, con i decreti legge n. 91/2014 e n. 133/2014, cambiare radicalmente la

*governance* e la filiera delle responsabilità e dei controlli in materia di dissesto idrogeologico. A tal fine si veda la CSR 7 - semplificazioni nel settore ambientale.

- Il Governo ha inoltre creato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, un'apposita Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche', denominata 'Italia Sicura'. Tale Struttura, raccordandosi con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, supporta le Regioni nella realizzazione dei lavori, con interventi previsti per circa €4 miliardi.
- Un contributo complessivo alla tutela del territorio verrà anche dalla riforma dei reati ambientali. *Si veda scheda n.66.*

## III.2 I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il seguente capitolo elenca l'evoluzione delle variabili più rilevanti al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali previsti dalla Strategia Europa 2020. Per i dettagli delle misure si rinvia al capitolo su 'La strategia nazionale e le raccomandazioni del Consiglio Europeo'.

### Obiettivo n. 1 – Tasso di occupazione

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare al 75 per cento il tasso di occupazione per la fascia d'età compresa tra i 20 e i 64 anni.

**TAVOLA III.1: LIVELLO DEL TARGET 'TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64'**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020	Medio termine
Tasso di occupazione totale	60,9 per cento (2012) 59,7 per cento (2013) 59,9 per cento (2014)	67-69 per cento	63 per cento

Per l'Italia, l'obiettivo nazionale concordato con le istituzioni europee è il raggiungimento di un livello compreso tra il 67 e il 69 per cento entro il 2020. In Italia, nel 2014, il valore dell'indicatore è pari al 59,9 per cento: circa 15 punti percentuali al di sotto del target europeo e circa 7-9 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo nazionale. I valori nazionali sottendono tuttavia differenze territoriali e di genere.

Mentre il tasso di occupazione maschile (69,7 per cento) è in linea con il target prefissato per il 2020, la quota di donne occupate è al 50,3 per cento, ancora distante dall'obiettivo. Nel Nord l'incidenza media dell'occupazione dei 20-64enni è del 69,3 per cento e quella dei maschi della stessa età arriva al 77 per cento, mentre nel Mezzogiorno si attesta al 45,3 per cento (32,8 per cento per la componente femminile).

Nel 2014 si è registrata una lieve crescita tendenziale del tasso di occupazione dei 20-64enni: dal 59,8 per cento del 2013 all'attuale 59,9 per cento. Il risultato positivo interessa tuttavia esclusivamente la componente femminile (dal 49,9 al 50,3 per cento) e le Regioni del Centro e del Nord. Al contrario nel

Mezzogiorno si registra un segno negativo (-0,4 punti percentuali per gli uomini e -0,2 per le donne).

Per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo occupazionale il Governo è impegnato a dare attuazione alla legge delega 183/2014 'Jobs Act' di riforma del mercato del lavoro in tempi anche più brevi rispetto alla scadenza prevista per la realizzazione dei decreti attuativi (giugno 2015). Nel periodo gennaio-marzo 2015 sono stati pubblicati i primi due decreti attuativi: il d.lgs. 23/2015 in particolare, è finalizzato a favorire la stipula dei contratti a tempo indeterminato. Il provvedimento si accompagna a nuove misure d'incentivazione all'assunzione previste dalla Legge di Stabilità 2015, e in particolare la decontribuzione totale per tre anni associata alle assunzioni a tempo indeterminato e lo scorporo del costo del lavoro relativo ai lavoratori a tempo indeterminato dalla base di calcolo dell'IRAP. I dati desunti dal sistema statistico delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del lavoro, per il periodo gennaio-marzo 2015 indicano un sensibile aumento degli avviamenti dei contratti di lavoro a tempo indeterminato rispetto al medesimo periodo del 2014. Sia il dato relativo agli avviamenti a tempo indeterminato sia il dato sul ricorso all'incentivo assunzionale previsto dalla Legge di Stabilità sono oggetto di monitoraggio costante da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Sono in fase di avanzata elaborazione i decreti che riguardano il ridisegno della struttura e dell'articolazione degli ammortizzatori sociali e la riorganizzazione dei servizi per il lavoro volti ad orientare il sistema di tutela della disoccupazione verso strumenti di politica attiva,

Per la descrizione dettagliata delle azioni intraprese per il raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alle misure adottate in risposta alla Raccomandazione n.5.

**TAVOLA III.2: TASSO DI OCCUPAZIONE DELLA POPOLAZIONE 20-64 ANNI PER SESSO E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNI 2012-2014 (valori e differenze percentuali)**

Ripartizioni geografiche	2012	2013	2014	Differenza 2014-2013
MASCHI				
Nord	77,8	76,8	77,0	0,2
<i>Nord-ovest</i>	76,9	75,8	75,9	0,1
<i>Nord-est</i>	79,2	78,0	78,4	0,4
Centro	75,0	73,3	73,5	0,1
Mezzogiorno	61,2	58,5	58,1	-0,4
<b>ITALIA</b>	<b>71,5</b>	<b>69,7</b>	<b>69,7</b>	<b>0,0</b>
FEMMINE				
Nord	60,8	60,4	60,8	0,4
<i>Nord-ovest</i>	60,0	60,4	60,7	0,3
<i>Nord-est</i>	61,8	60,4	60,9	0,4
Centro	56,0	55,9	57,3	1,3
Mezzogiorno	34,2	33,1	32,8	-0,2
<b>ITALIA</b>	<b>50,5</b>	<b>49,9</b>	<b>50,3</b>	<b>0,3</b>
TOTALE				
Nord	69,3	68,6	68,9	0,3
<i>Nord-ovest</i>	68,4	68,1	68,3	0,2
<i>Nord-est</i>	70,5	69,2	69,6	0,4
Centro	65,3	64,5	65,2	0,7
Mezzogiorno	47,5	45,6	45,3	-0,3
<b>ITALIA</b>	<b>60,9</b>	<b>59,7</b>	<b>59,9</b>	<b>0,2</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 2 – Ricerca e Sviluppo

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo al 3,0 per cento del PIL.

**TAVOLA III.3: LIVELLO DEL TARGET ‘SPESA IN RICERCA E SVILUPPO’**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020	Medio termine
Spesa in R&S rispetto al PIL	1,21 per cento (2011) 1,26 per cento (2012)* 1,25 per cento (2013)**	1,53 per cento	1,40 per cento

\* I dati del 2011 e del 2012 sono aggiornati secondo il nuovo sistema dei conti nazionali (Sec 2010).

\*\* Stima Eurostat.

L’obiettivo europeo, declinato a livello nazionale, prevede di portare la spesa in R&S all’1,53 per cento del PIL.

**TAVOLA III.4: SPESA SOSTENUTA PER ATTIVITÀ DI RICERCA E SVILUPPO INTRA-MUROS TOTALE PER REGIONE. ANNI 2011-2012 (in percentuale del PIL)**

Regioni	Totale	
	2011	2012
Piemonte	1,87	1,94
Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste	0,57	0,48
Liguria	1,42	1,43
Lombardia	1,33	1,37
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1,24	1,24
Bolzano/Bozen	0,63	0,70
Trento	1,93	1,71
Veneto	1,03	1,07
Friuli-Venezia Giulia	1,43	1,43
Emilia-Romagna	1,43	1,63
Toscana	1,21	1,27
Umbria	0,91	0,88
Marche	0,75	0,79
Lazio	1,69	1,73
Abruzzo	0,88	0,85
Molise	0,42	0,44
Campania	1,20	1,30
Puglia	0,73	0,78
Basilicata	0,59	0,60
Calabria	0,45	0,50
Sicilia	0,82	0,88
Sardegna	0,77	0,74
<b>Ripartizioni geografiche</b>		
Nord-ovest	1,47	1,51
Nord-est	1,25	1,34
Centro	1,38	1,42
Centro-Nord	1,38	1,43
Mezzogiorno	0,85	0,90
<b>Italia</b>	<b>1,25</b>	<b>1,31</b>

Nel 2012 - l'anno più recente per cui si hanno dati definitivi - la spesa per R&S intra-muros sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e università è stata pari a 20,5 miliardi di euro. Rispetto al 2011, si è avuto un incremento sia in termini nominali (+3,5 per cento) sia in termini reali (+1,9 per cento). L'incidenza percentuale della spesa per R&S intra-muros sul Pil - aggiornato secondo il nuovo sistema dei conti nazionali (Sec 2010) - è risultata pari all'1,26 per cento, in aumento rispetto al 2011 (1,21 per cento).

La spesa per R&S ha avuto un andamento diverso nei vari settori: è diminuita nelle istituzioni private *non profit* (-8,4 per cento) mentre è cresciuta nel settore delle imprese (+2,6 per cento), in quello delle università (+1,4 per cento) e nelle istituzioni pubbliche dove ha registrato un considerevole aumento (+14,6 per cento), spiegato in larga parte da una più accurata contabilizzazione delle spese in alcuni importanti enti di ricerca. Il contributo del settore privato alla spesa per R&S intra-muros si è così ridotto, dal 58 per cento del 2011, al 57,2 per cento del 2012. Il contributo delle istituzioni pubbliche è aumentato, invece, di 1,4 punti percentuali (dal 13,4 al 14,8 per cento).

Rispetto al 2011, la spesa per R&S intra-muros è cresciuta in tutte le ripartizioni geografiche. Nel settore delle imprese la spesa è aumentata soprattutto nel Nordest (+6,6 per cento) e nel Mezzogiorno (+4,1 per cento), mentre è rimasta pressoché stabile nel Centro (+0,9 per cento) e nel Nord-ovest (+0,8 per cento). Il personale impegnato in attività di ricerca (espresso in termini di unità equivalenti a tempo pieno) risultava pari a 240.179 unità, con una crescita complessiva del 5,3 per cento rispetto al 2011 che ha riguardato tutti i settori: imprese (+6,8 per cento), istituzioni pubbliche (+4,7 per cento), istituzioni private *non profit* (+3,8 per cento) e Università (+3,4 per cento). Nel 2012 il numero dei ricercatori (espresso in termini di unità equivalenti a tempo pieno) è stato pari a 110.695 unità, in crescita del 4,3 per cento sul 2011. Anche in questo caso, l'aumento investe tutti i settori: istituzioni pubbliche (+9,2 per cento), istituzioni private *non profit* (+4,6 per cento), imprese e Università (+3,2 per cento).

I dati di previsione per il 2013 elaborati dall'ISTAT indicano, tuttavia, una diminuzione della spesa per R&S a valori correnti nel 2013 rispetto al 2012, dovuta agli andamenti registrati nelle istituzioni pubbliche, nelle istituzioni non profit, nell'università e nelle imprese. Per il 2014 è attesa un'ulteriore diminuzione, rispetto all'anno precedente, dell'1,9 per cento con riferimento alle istituzioni pubbliche contro un aumento dell'1,4 per cento segnato dalla spesa sostenuta dalle imprese (non sono ancora disponibili i dati di previsione per l'Università).

### Obiettivo n. 3 – Emissioni di gas serra

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990.

**TAVOLA III.5: LIVELLO DEL TARGET ‘EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA’ (1)**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Emissioni totali di gas a effetto serra nazionali	516,9 (1990) 495,9 (media 2008-2012) 461,19 (2012 definitivo)	Riduzione nel periodo 2008-2012 del 6,5 per cento rispetto al livello del 1990 (483,3 MtCO <sub>2</sub> /anno)
Emissioni di gas a effetto serra per i settori non ETS	348,0 (2005) (2) 272,1 (2013 preliminare) (3)	Riduzione al 2020 del 13 per cento rispetto al livello del 2005, con traiettoria lineare a partire dal 2013 (308,2 MtCO <sub>2</sub> eq nel 2013 e 294,4 MtCO <sub>2</sub> eq nel 2020)

(1) I progressi realizzati per il conseguimento degli obiettivi richiamati nella presente tabella sono riportati in dettaglio nella *Relazione del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall’Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi*, elaborata ai sensi dell’articolo 2, comma 9 della L. n. 39 del 7 aprile 2011 e allegata al DEF.

(2) Nel 2005 le emissioni effettive non-ETS sono state pari a 352,0 poiché secondo la direttiva ETS 2003/87/UE i settori rientranti nel campo di applicazione della direttiva erano inferiori a quelli disciplinati dalla direttiva ETS 2009/29/UE.

(3) Le stime più precise saranno disponibili a maggio 2015 con i dati di consuntivo 2013.

Nell’ambito delle azioni previste dal ‘Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra’<sup>203</sup>, ed in continuità con il processo di de-carbonizzazione dell’economia del Paese - a cui contribuisce anche il provvedimento in materia ambientale<sup>204</sup> in discussione al Senato- il Governo ha proseguito e dato attuazione alle seguenti misure:

- è stato rafforzato il coinvolgimento degli Enti Locali verso la sostenibilità energetica e ambientale attraverso numerose attività, tra cui anche il ‘Patto dei Sindaci’;
- sono proseguite le attività a valere sulle risorse destinate, a legislazione vigente, alla promozione dell’energia rinnovabile e dell’efficienza energetica. Nello specifico: la gestione dei progetti attivati attraverso il bando pubblico sull’analisi dell’impronta di carbonio nel ciclo di vita dei prodotti di largo consumo, e il bando pubblico per il cofinanziamento di progetti realizzati da Enti pubblici, per l’impiego di tecnologie per l’efficienza energetica e le fonti rinnovabili;
- nell’ambito del Fondo per la mobilità sostenibile, sono stati perfezionati gli Accordi di Programma sottoscritti con le aree metropolitane e un Bando a favore dei Comuni. Nel complesso, sono stati attivati 187 interventi (per un valore complessivo di 370 milioni di euro) a favore di 106 Comuni, di cui 14 capoluoghi delle aree metropolitane e 92 Comuni con oltre 30.000 abitanti,

<sup>203</sup> Aggiornato con delibera del CIPE n.17/2013 per i settori non regolati dalla direttiva 2003/87/CE.

<sup>204</sup> ‘Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali’, originariamente Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2014.

rappresentativi dell'intero territorio nazionale, cofinanziati per un importo complessivo di circa 200 milioni;

- il 30 ottobre 2014 è stata approvata dalla 'Conferenza Unificata' la Strategia Nazionale per l'adattamento al cambiamento climatico (SNAC). *Si veda scheda n.67.*
- sono state potenziate le attività di vigilanza e accertamento sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, ai sensi del decreto<sup>205</sup> che stabilisce le sanzioni<sup>206</sup> per la violazione delle disposizioni derivanti dal Regolamento europeo<sup>207</sup>;
- allo stesso tempo, continuano le attività relative alla raccolta dei dati sulle emissioni di gas fluorurati ad effetto serra<sup>208</sup>; per tali sostanze è in corso l'attività di vigilanza e accertamento, al fine di comminare eventuali sanzioni<sup>209</sup>, nonché l'adeguamento dei programmi di certificazione e di formazione, alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal Regolamento europeo<sup>210</sup>.

Il Governo prevede, inoltre, la definizione di un Programma Sperimentale Nazionale di Mobilità Sostenibile casa-scuola e casa -lavoro<sup>211</sup>. Tale programma sarà finanziato, nel limite del tetto massimo di 35 milioni di euro, a valere sui proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote di CO<sub>2</sub><sup>212</sup>.

A queste misure si aggiungono quelle specificatamente dirette ad aumentare l'efficienza energetica, anche attraverso interventi di riqualificazione degli edifici. Per maggiori dettagli si veda quanto descritto per l'Obiettivo n. 5, 'efficienza energetica'.

#### Obiettivo n. 4 – Fonti rinnovabili

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** raggiungere il 20 per cento di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia.

**TAVOLA III.6: LIVELLO DEL TARGET 'FONTI RINNOVABILI'**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Quota di energia da fonti rinnovabili	12,1 per cento (2011) 15,4 per cento (2012) 16,7 per cento (2013)	17,0 per cento

<sup>205</sup> D.Lgs. n. 108/2013.

<sup>206</sup> I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di spettanza dello Stato saranno versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale per essere riassegnati ai pertinenti capitoli degli statuti di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni del gas ad effetto serra, e del Ministero dell'economia e delle finanze, per il potenziamento delle attività di controllo.

<sup>207</sup> Reg. n. 1005/2009

<sup>208</sup> Ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. n. 43/2012.

<sup>209</sup> Ai sensi del D.Lgs. n. 26/2013 relativo alle sanzioni per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 842/2006.

<sup>210</sup> Reg. n. 517/2014

<sup>211</sup> Art. 3 del DdL. 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *Green Economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali'.

<sup>212</sup> Di cui all'articolo 19 del D.Lgs. n. 30/2013, in attuazione della direttiva 2009/29/CE.

In base all'obiettivo stabilito nella direttiva 2009/28/CE, nel 2020 l'Italia dovrà coprire il 17 per cento dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili<sup>213</sup>. A fine 2013, le fonti rinnovabili hanno soddisfatto il 16,7 per cento del consumo finale lordo di energia, superando l'obiettivo previsto per il 2019 dal Piano di Azione Nazionale sulle energie rinnovabili (PAN), predisposto in attuazione della direttiva citata e inviato alla Commissione nel luglio 2010.

La rapida crescita della produzione da fonti rinnovabili registrata negli ultimi anni è ascrivibile, non solo alle politiche d'incentivo intraprese, ma anche a una più approfondita rendicontazione e valutazione dei consumi di energia da fonti rinnovabili, in particolare, nel settore termico. Tale ultimo aspetto ha riguardato soprattutto il consumo di biomassa nel settore domestico che, a seguito di un'indagine eseguita da Istat, ha evidenziato un utilizzo superiore a quello in precedenza stimato.

Tenuto conto che gli obiettivi in materia di fonti rinnovabili sono ripartiti tra le Regioni e le Province Autonome con lo stesso approccio impiegato a livello europeo<sup>214</sup>, è stata condivisa con le Regioni una metodologia di misura dello stato di raggiungimento degli obiettivi regionali ed è in corso di emanazione il relativo decreto. Sono, inoltre, state definite le modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento.

Di seguito, le azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo:

- nel settore fotovoltaico il tetto di spesa per gli incentivi, pari a 6,7 miliardi, è stato raggiunto il 6 giugno 2013<sup>215</sup> e, in conformità a quanto previsto dalla legislazione in materia<sup>216</sup>, il Conto Energia ha cessato di applicarsi dal 6 luglio 2013<sup>217</sup>.
- Per quanto riguarda le altre fonti rinnovabili elettriche, il tetto massimo di spesa annua di incentivazione è stato posto a 5,8 miliardi<sup>218</sup>: a gennaio 2015 la spesa annua ha raggiunto il valore di 5,77 miliardi. Tuttavia, poiché

---

<sup>213</sup> La strategia di perseguitamento del *target* nazionale è contenuta all'interno del Piano di Azione Nazionale (PAN), che costituisce il principale documento di politica nazionale in materia di energie rinnovabili in Italia.

<sup>214</sup> A ciascuna Regione e Provincia Autonoma è assegnato un obiettivo espresso in termini di percentuale dei consumi da coprire mediante fonti rinnovabili. Nella ripartizione degli obiettivi, sono considerate esclusivamente le FER-E (rinnovabili elettriche) e le FER-C (rinnovabili calore), in quanto le importazioni fisiche di rinnovabili e i meccanismi di sostegno all'utilizzo delle rinnovabili nei trasporti dipendono da strumenti nella disponibilità dello Stato. Infatti, nel caso di importazioni fisiche di energia sono necessari accordi tra Stati e la realizzazione e/o utilizzo di reti di trasporto che chiamano in causa i gestori di rete, per i quali le concessioni sono rilasciate dallo Stato e i relativi Piani di sviluppo delle reti approvate, di nuovo, dallo Stato. Per quanto attiene all'utilizzo di fonti rinnovabili nei trasporti, il principale strumento di sostegno è costituito dall'obbligo, in capo ai soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio, di miscelare a tali carburanti una quota minima di biocarburanti. La quota minima, il relativo meccanismo di adempimento e le caratteristiche tecniche dei biocarburanti utilizzabili sono definiti con provvedimenti dello Stato.

<sup>215</sup> Comunicato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con la deliberazione 250/2013/R/EFR.

<sup>216</sup> D.M. 5 luglio 2012

<sup>217</sup> Gli incentivi per l'energia fotovoltaica (c.d. Conto Energia) e per le rinnovabili elettriche non fotovoltaiche (idroelettrico, geotermico, eolico, oceanica, biomasse, biogas, bioliquidi, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione) sono stati introdotti al fine di programmare una crescita dell'energia rinnovabile equilibrata che, oltre a garantire il superamento degli obiettivi comunitari al 2020 (dal 26 per cento nel settore elettrico previsto dal PAN a circa il 35 per cento fissato dalla Strategia Energetica Nazionale), consentisse di stabilizzare l'incidenza degli incentivi sulla bolletta elettrica. A questo proposito, sono stati introdotti tetti massimi di spesa annua d'incentivazione, differenziati, rispettivamente, per fotovoltaico e altre fonti rinnovabili elettriche.

<sup>218</sup> Decreto del 6 luglio 2012.

l'accesso agli incentivi è stato disciplinato solo per il triennio 2012-14<sup>219</sup>, il Governo sta studiando un meccanismo per continuare a sostenere il settore, tenendo conto delle nuove linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato in materia di ambiente ed energia, e dunque con una accresciuta attenzione all'efficienza della spesa per incentivi. A tale proposito, si elaborerà un provvedimento transitorio, in grado di assicurare continuità al settore per il biennio 2015-16 e con primi adeguamenti alle citate linee guida, per poi riformare più organicamente la materia in accordo alle stesse linee guida. Le risorse allo scopo deriveranno principalmente dalle fuoriuscite di vecchi impianti dai precedenti meccanismi di sostegno e da una più appropriata allocazione dei costi di sostegno ai nuovi impianti. Il provvedimento transitorio, in linea con il decreto iniziale, stabilirà contingenti annui incentivabili, resi disponibili mediante aste al ribasso per i grandi impianti e iscrizione a un apposito registro per impianti di taglia media. L'incentivo è riconosciuto, nel caso delle aste, ai soggetti che richiedono l'incentivo più basso rispetto alla base d'asta. Nel caso dei registri, gli impianti sono ordinati, nel limite dei contingenti, in apposite graduatorie, sulla base di prefissati criteri di priorità e l'introduzione di un sistema di controllo e governo degli incentivi erogabili;

- per le fonti rinnovabili termiche, si sta provvedendo all'aggiornamento del cosiddetto 'Conto termico', che riguarda anche taluni interventi di efficienza energetica (vedi Obiettivo 5). Tale strumento d'incentivazione, coerentemente con la Strategia Energetica Nazionale, contribuirà al superamento degli obiettivi energetico-ambientali fissati al 2020 dall'Unione Europea;
- la razionalizzazione della filiera di produzione dei biocarburanti da utilizzare nel settore dei trasporti, avviata con il decreto 10 ottobre 2014, con il quale, oltre a stabilire crescenti obiettivi di miscelazione di biocarburanti con carburanti tradizionali (fino a raggiungere il 10 per cento nel 2020) sono state introdotte specifiche quote di utilizzo di biocarburanti avanzati, tipicamente ottenuti da sottoprodotti e rifiuti, a partire dal 2018;
- la regolazione<sup>220</sup> di uno strumento volontario per distribuire nel tempo l'incentivazione delle fonti rinnovabili elettriche e valorizzare l'intera vita tecnica degli impianti, senza penalizzare gli investimenti già effettuati<sup>221</sup>. In particolare, i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, titolari di impianti che beneficiano di incentivi, possono scegliere tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo, oppure scegliere una rimodulazione dell'incentivo spettante, volta a valorizzare l'intera vita utile dell'impianto. Per il solo fotovoltaico, si è operato in modo diverso, offrendo agli operatori la scelta tra tre opzioni, tutte finalizzate a contenere la spesa di incentivazione nei prossimi anni;
- è proseguita l'operatività del 'sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi', anche tramite il Comitato interministeriale biocarburanti, con attività di ispezione presso i fornitori di

<sup>219</sup> Salvo che per taluni impianti di piccolissima taglia, che possono continuare ad accedere agli incentivi, sempre nel tetto massimo di spesa previsto.

<sup>220</sup> Avviata con Decreto 6 novembre 2014

<sup>221</sup> D.L. n. 145/2013.

- carburanti e di gestione delle modalità di monitoraggio annuale dei carburanti immessi sul mercato da parte dei fornitori;
- sono state aggiornate<sup>222</sup> le sanzioni amministrative per il mancato raggiungimento dell'obbligo di immissione in consumo di una quota minima di biocarburanti, di cui al decreto del 10 ottobre 2014.

**FOCUS****La diffusione delle fonti rinnovabili in dettaglio**

Secondo i dati del Gestore Servizi Energetici (GSE), per quanto riguarda il settore Elettrico, la potenza elettrica installata da fonti rinnovabili è cresciuta da 18 GW nel 2000 a 24 GW nel 2008, fino a circa 50 GW nel 2013 (+4,6 per cento rispetto al 2012).

La numerosità degli impianti alimentati da fonti rinnovabili a fine 2013 è aumentata del 22,7 per cento rispetto al 2012, passando da 487.523 a 598.108 unità. La variazione rispetto al 2012 è dovuta principalmente alla forte crescita degli impianti fotovoltaici passati da 481.267 a 591.029 unità; per questi impianti si è registrata, rispetto al 2012, anche una sensibile crescita della potenza installata passata da 16,7 GW a 18,1 GW nel 2013. Nel 2013, la potenza degli impianti fotovoltaici rappresenta il 36,3 per cento della potenza complessiva degli impianti a fonti rinnovabili, seconda solamente a quella degli impianti a fonte idraulica (che ne rappresenta il 36,9 per cento circa).

Rispetto al 2012, aumenta anche il contributo della fonte eolica e delle bioenergie: in particolare per la prima tipologia d'impianti si registrano incrementi nella numerosità e nella potenza del 31,5 per cento e del 5,4 per cento rispettivamente. Aumenta inoltre del 9,5 per cento il numero degli impianti alimentati con bioenergie e del 6,1 per cento la loro potenza installata.

La generazione elettrica effettiva da fonti rinnovabili è aumentata da 51 TWh del 2000 a 112 TWh nel 2013, con un diverso contributo apportato dalle singole fonti: la fonte idraulica è infatti passata dall'86,7 per cento al 47,1 per cento, quella geotermica dal 9,2 per cento al 5,1 per cento, l'eolica dall'1,1 per cento al 13,3 per cento, il fotovoltaico dallo 0,04 per cento al 19,3 per cento e infine le bioenergie dal 3,0 per cento al 15,3 per cento.

Nel caso del fotovoltaico in particolare, la produzione effettiva è passata da 39 GWh nel 2007 a quasi 21,6 TWh nel 2013; nel caso dell'energia eolica, il cui sviluppo è stato più graduale, si è passati da una produzione di 563 GWh nel 2000 a 4,0 TWh nel 2007, fino a 14,9 TWh nel 2013.

Per quanto riguarda le bioenergie si è passati da una produzione di 1,5 TWh nel 2000 a 5,3 TWh nel 2007 e a quasi 17,1 TWh nel 2013.

Infine per la fonte idraulica e per quella geotermica, già ampiamente sfruttate, i progressi sono stati molto più lenti.

Nel confronto europeo, nella produzione elettrica da rinnovabili l'Italia si colloca immediatamente dopo la Germania e prima della Spagna, Svezia e Francia. Inoltre per quanto riguarda il target da raggiungere al 2020 per il settore Elettrico (quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili), si osserva che, nel 2013 l'Italia ha raggiunto un valore del 31,3 per cento circa (a fronte di un obiettivo al 2020 del 26,4 per cento); tale valore è superiore alla media UE28, pari a 25,4 per cento. Rispetto ai Paesi di più grande dimensione l'Italia si colloca sotto Austria, Svezia e Spagna e sopra Germania, Francia e Regno Unito.

Per quanto riguarda invece il settore Termico, nel 2013 sono stati consumati circa 10,6 Mtep di energia termica da fonti rinnovabili, con un incremento del 3,7 per cento rispetto al

<sup>222</sup> Con il DM 20 gennaio 2015.

2012. La fonte di gran lunga più importante è la biomassa solida (7,5 Mtep), utilizzata soprattutto nel settore domestico (6,7 Mtep); è di grande rilievo anche il contributo delle pompe di calore (2,5 Mtep), mentre è ancora limitato lo sfruttamento della risorsa geotermica e di quella solare.

Rispetto ai principali Paesi Europei, l'Italia si colloca, in termini di quota dei consumi per riscaldamento coperta da fonti rinnovabili, al di sotto di Svezia, Austria, Francia, e al di sopra di Spagna, Germania e Regno Unito.

Infine, nel settore Trasporti, nel 2013 sono stati immessi in consumo circa 1,25 Mtep di biocarburanti (oltre 1,4 milioni di tonnellate), in gran parte costituiti da biodiesel (94 per cento).

### Obiettivo n. 5 – Efficienza energetica

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento dei consumi di energia.

<b>TAVOLA III.7: LIVELLO DEL TARGET 'EFFICIENZA ENERGETICA'</b>			
Indicatore	Livello corrente (*)	Obiettivo al 2020 (**)	Obiettivo al 2016
Efficienza energetica (Risparmio annuale sugli usi finali)	7,6 Mtep/anno (2013)	15,5 Mtep/anno	10,88 Mtep/anno

(\*) L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi sugli usi finali così come previsto dalla vigente direttiva 32/2006/CE.  
 (\*\*) Target di efficienza fissato dalla Strategia Energetica Nazionale riferito al 2010. I 15,5 Mtep includono i risparmi conseguiti sino al 2010 (circa 4,5 Mtep).

Nel 2013 il consumo di energia (usi finali) in Italia è stato pari a 126,6 Mtep, con una riduzione dell'1 per cento rispetto al 2012, confermando la tendenza alla diminuzione riscontrata a partire dal 2010. La riduzione dei consumi di energia, particolarmente significativa nel settore industriale, è stata determinata dal perdurare della crisi economica e dagli effetti delle politiche per la promozione dell'efficienza energetica. In particolare, il risparmio di energia conseguito grazie alle misure di efficienza energetica, a partire dal 2005, è stimato in circa 7,6 Mtep/anno, di cui 1,1 Mtep ottenuti nel 2013.

L'Italia ha fissato<sup>223</sup> l'obiettivo indicativo di riduzione dei consumi di energia finale al 2020 in 15,5 Mtep/anno, confermando il target previsto dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Al fine di traguardare tali sfidanti obiettivi (l'Italia vanta un'intensità energetica del 18 per cento inferiore rispetto alla media UE), sono stati introdotti<sup>224</sup> nuovi strumenti per la promozione dell'efficienza energetica, che integrano e rafforzano le misure esistenti. Tra le iniziative di maggior rilievo si evidenziano:

- il Programma di riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale, per la cui realizzazione sono stati allocati 350 milioni di euro nel periodo 2014-2020. In quest'ambito, a seguito della prima

<sup>223</sup> Con il D.Lgs. 102/2014 di recepimento della direttiva 2012/27/UE.

<sup>224</sup> Idem.

*call*, chiusa nel mese di ottobre 2014, sono stati presentati diversi progetti attualmente in fase di istruttoria. Un impulso all'azione del Governo è anche atteso dalla recente attivazione della Cabina di regia, tra Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente, per il coordinamento ottimale delle misure e degli interventi di efficienza energetica nella PA;

- la costituzione del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, con una dotazione di circa 75 milioni di euro all'anno. Il Fondo, di natura rotativa, è destinato a fornire garanzie e finanziamenti a tasso agevolato per la realizzazione d'investimenti per la riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione e dell'edilizia residenziale popolare, per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica e per la realizzazione di reti per il teleriscaldamento;
- lo sviluppo del meccanismo dei certificati bianchi, volto a sostenere i progetti di efficienza energetica di maggiore dimensione nei settori industriale e delle infrastrutture, che ha consentito, nel 2014, l'emissione di circa 7,4 milioni di certificati bianchi;
- la proroga - sino al 31 dicembre 2015 - delle detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, e l'estensione dei benefici delle detrazioni anche alle schermature solari e ai generatori di calore alimentati da biomasse, introdotti nella Legge di stabilità;
- la revisione del meccanismo di incentivazione degli interventi di efficienza energetica nella PA e degli impianti di produzione di energia termica da rinnovabili, denominato Conto termico. Il provvedimento, attualmente in fase di concertazione, è finalizzato a favorire il massimo accesso alle risorse per imprese, famiglie e soggetti pubblici ed è stato elaborato tenendo conto degli esiti della consultazione pubblica chiusa il 28 febbraio u.s.
- la messa a punto del decreto, attualmente in fase di concertazione con le Regioni, che stabilisce i nuovi requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici nuovi e di quelli oggetto di ristrutturazioni importanti; in tal modo si introduce una nuova metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici e si gettano le basi per la transizione verso gli edifici a 'energia quasi zero';
- l'allocazione di 350 milioni di euro (ex-Fondo Kyoto) per il finanziamento a tasso agevolato (0,25 per cento) di interventi - di dimensioni anche importanti (fino a 2 milioni di euro) - di riqualificazione energetica degli edifici pubblici adibiti all'istruzione scolastica e universitaria;
- la predisposizione e l'invio alla Commissione Europea del Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica - PAEE 2014 - che delinea puntualmente il pacchetto di misure e le iniziative attivate dall'Italia per raggiungere i target di efficienza energetica al 2020.

## Obiettivo n. 6 – Abbandoni scolastici

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento.

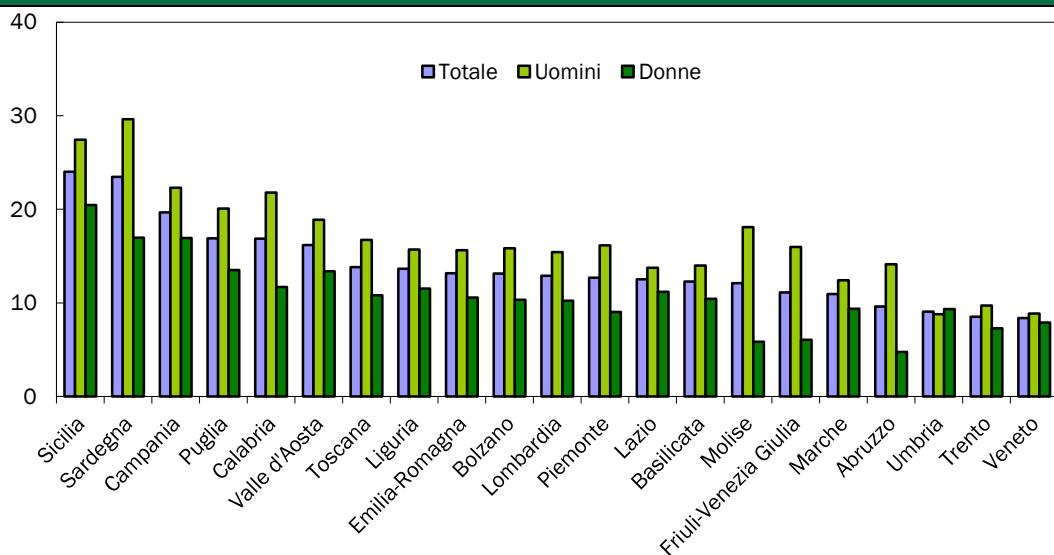
**TAVOLA III.8: LIVELLO DEL TARGET ‘ABBANDONI SCOLASTICI’**

Indicatore	Livello corrente (2014)	Obiettivo al 2020	Medio termine
Abbandoni scolastici	15,0 per cento (Italia)	16,0 per cento	17,9 per cento al 2013 17,3 per cento al 2015

A fronte del *target* stabilito per l’intera Unione Europea, l’obiettivo nazionale prevede di portare il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 16 per cento. In Italia, nel 2014, i giovani 18-24enni interessati dal fenomeno sono scesi a 640mila (82 mila in meno rispetto al 2013), di cui il 60,3 per cento è costituito da maschi. Nella popolazione tra 18 e 24 anni l’incidenza degli abbandoni scolastici è pari al 15,0 per cento (16,8 per cento nel 2013), più elevata tra gli uomini (17,7 per cento contro 12,2 delle donne). Più in dettaglio, fatto pari a 100 la popolazione italiana dei 18-24enni l’indicatore è pari al 13,1 per cento, mentre per la popolazione straniera l’incidenza dell’abbandono scolastico raggiunge il 34,9 per cento.

Le Regioni che nel 2014 hanno raggiunto il target europeo (10 per cento) sono Abruzzo, Umbria, Provincia autonoma di Trento e Veneto che detiene il valore più basso (8,4 per cento). Il fenomeno dell’abbandono scolastico continua a interessare in misura più sostenuta il Mezzogiorno, con punte del 24,0 per cento in Sicilia e del 23,5 per cento in Sardegna. Valori superiori alla media si registrano anche in Campania (19,7 per cento), Puglia (16,9 per cento), Calabria (16,8 per cento) e Valle d’Aosta (16,2 per cento).

**FIGURA III.1: GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI (ESL) PER SESSO, REGIONE E RIPARTI-ZIONE - ANNO 2014 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 7 – Istruzione universitaria

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare al 40 per cento la popolazione tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione universitaria.

**TAVOLA III.9: LIVELLO DEL TARGET ‘ISTRUZIONE UNIVERSITARIA’**

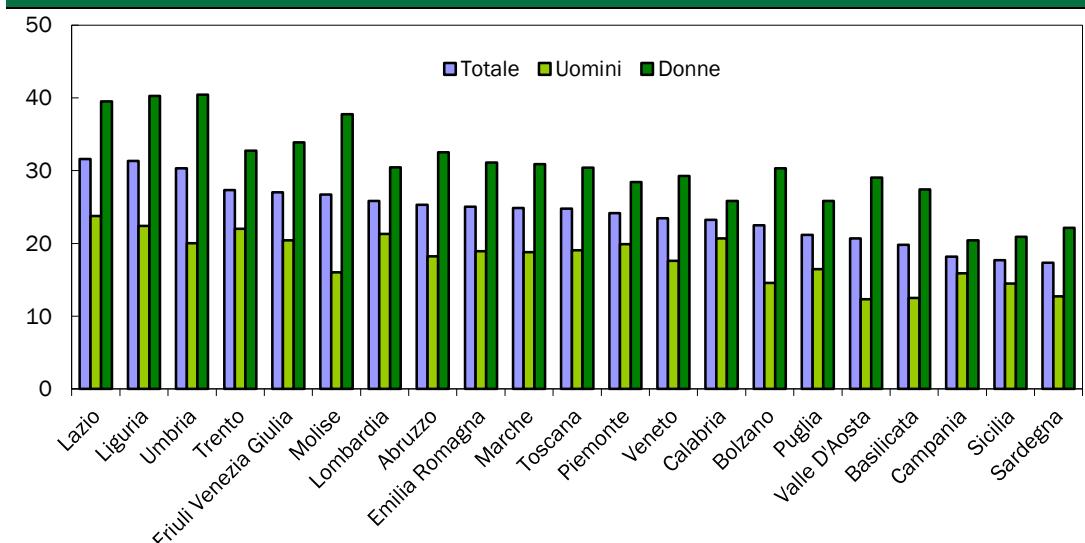
Indicatore	Livello corrente (2014)	Obiettivo al 2020	Medio termine
Istruzione terziaria	23,9 per cento (Istat, anno 2014)	26-27 per cento	23,6 per cento al 2015

Tenuto conto che l’obiettivo nazionale consiste nel raggiungere il livello del 26 - 27 per cento, nella media 2014, l’incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario è stata pari al 23,9 per cento (18,8 per cento per gli uomini e 29,1 per cento per le donne). La dinamica, su base annua, dell’indicatore segnala un significativo incremento, pari a 1,4 punti percentuali: l’incremento per la componente maschile è di 1 punto percentuale, mentre per quella femminile di 1,7 punti percentuali.

Incrementi superiori ai due punti percentuali sono emersi in Calabria, Veneto, Lazio, Liguria, Molise e Umbria. Lazio, Liguria e Umbria hanno registrato, peraltro, la quota più elevata di laureati tra 30 e 34 anni, superiore al 30 per cento.

Per contro, si segnalano flessioni negative in Emilia Romagna (dal 28,0 al 25,1 per cento) e in Basilicata (dal 21,3 al 19,8 per cento). Nella media del 2013, l’incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario era pari al 22,4 per cento (17,7 per cento per gli uomini e 27,2 per cento per le donne). La dinamica su base annua dell’indicatore segnalava un significativo incremento (+0,7 punti percentuali), con riguardo sia alla componente maschile sia a quella femminile (rispettivamente +0,5 e +0,9 punti).

**FIGURA III.2: POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO PER SESSO E REGIONE - ANNO 2014 (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 8 – Contrasto alla povertà

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre di 20 milioni il numero delle persone nell’ Unione Europea a rischio di povertà o di esclusione sociale.

**TAVOLA III.10: LIVELLO DEL TARGET ‘CONTRASTO ALLA POVERTÀ’**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Numero di poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro	17.112.000 (2011) 18.194.000 (2012) 17.326.000 (2013)	Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro.

L’obiettivo europeo legato alla lotta alla povertà e all’emarginazione richiede, a livello nazionale, di sottrarre 2.200.000 persone a condizioni di povertà o deprivazione entro il 2020.

L’indicatore sintetico del rischio di povertà o esclusione sociale rileva la quota di persone (sul totale della popolazione) che sperimentano almeno una condizione tra le seguenti: grave deprivazione materiale; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa<sup>225</sup>. Al riguardo, per quanto concerne il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali, in termini percentuali, in Italia, nel 2013, considerando i redditi disponibili per le famiglie a seguito di tali trasferimenti (che, nel nostro Paese, consistono quasi totalmente nei trasferimenti pensionistici), quasi un quinto della popolazione residente (il 19,1 per cento) risultava a rischio di povertà. Il valore osservato è più elevato della media europea, sia essa calcolata sui paesi dell’area euro sia essa calcolata sull’Unione dei 27 (in entrambi i casi 16,6 per cento).

Per quanto riguarda, invece, le persone gravemente deprivate esse risultano essere il 12,4 per cento, valore superiore sia alla media dei 17 Paesi dell’area euro (7,4 per cento) sia a quella calcolata sull’Unione a 27 (9,6 per cento).

L’indicatore di esclusione dal mercato del lavoro mostra come, nel 2013, l’11 per cento delle persone di età inferiore ai 60 anni si trovava in una famiglia a intensità lavorativa molto bassa; il valore è prossimo a entrambe le medie europee (10,8 per l’UE27 e 11,1 per i 17 paesi dell’area euro).

L’indicatore sintetico di povertà o esclusione mostra per l’Italia un valore (28,4 per cento) superiore alle medie europee, sia sui 17 Paesi dell’Area Euro (23,0 per cento), sia sull’Unione dei 27 (24,5 per cento).

Rispetto al 2012, l’indicatore si è ridotto di 1,5 punti percentuali, a seguito della diminuzione della quota di persone in famiglie gravemente deprivate (dal 14,5 al 12,4 per cento); in lieve diminuzione la quota di persone in famiglie a

<sup>225</sup> Situazione di grave deprivazione materiale: persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l’abitazione; non potersi permettere l’acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un’automobile; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali: persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa: persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell’anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale.

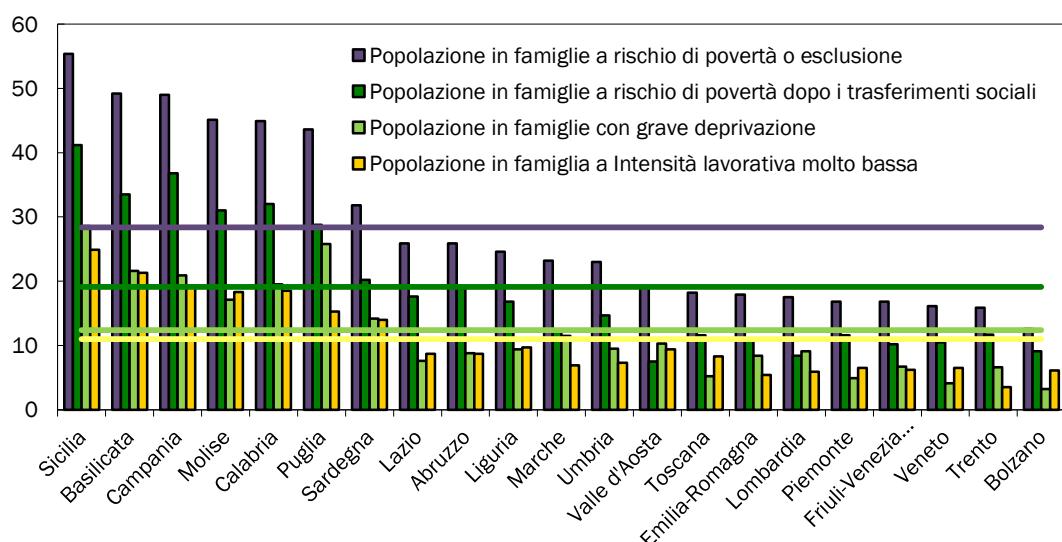
rischio di povertà (dal 19,4 al 19,1 per cento) e in leggero aumento quella di chi vive in famiglie a bassa intensità lavorativa (dal 10,3 all'11,0 per cento).

La diminuzione della grave deprivazione, rispetto al 2012, è stata determinata dalla minore quota d'individui in famiglie che, se volessero, non potrebbero permettersi un pasto proteico adeguato ogni due giorni (dal 16,8 al 14,2 per cento), di coloro che non riescono a sostenere spese impreviste di 800 euro (dal 42,5 al 40,3 per cento) o non hanno potuto riscaldare adeguatamente la propria abitazione (dal 21,2 al 19,1 per cento).

Il Mezzogiorno è la zona del Paese con i più elevati tassi di povertà o esclusione; in Sicilia si osservano i valori massimi per tutti e tre gli indicatori: il 41,1 per cento dei residenti è a rischio di povertà, il 28,6 per cento è in grave deprivazione e il 24,7 per cento vive in famiglie a bassa intensità lavorativa. Valori elevati anche in Campania e Basilicata. Da segnalare la Calabria - per il dato riferito al rischio di povertà (32 per cento) e alla bassa intensità lavorativa (18,5 per cento) - e la Puglia per quello relativo alla grave deprivazione (25,7 per cento).

All'estremo opposto, il Nord, in particolare il Nord-est, è l'area meno esposta al rischio di povertà o esclusione; le situazioni migliori si osservano nel Triveneto e in Piemonte, dove la quota della popolazione a rischio di povertà o esclusione non raggiunge il 17 per cento; la provincia autonoma di Bolzano ha il tasso di povertà o esclusione più basso (12,3 per cento).

**FIGURA III.3: POPOLAZIONE IN FAMIGLIE A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE PER INCIDENZA COMPLESSIVA E PER I TRE INDICATORI SELEZIONATI NELLA STRATEGIA EUROPA 2020 PER REGIONE - ANNO 2013 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Eu-Silc.

**TAVOLA III.11: POVERTÀ RELATIVA FAMILIARE PER VALORI DELLA LINEA, INCIDENZA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E INTENSITÀ – ANNI 2004-2013 (valori assoluti e percentuali)**

ANNI	Linea di povertà (in euro)	Incidenza della povertà relativa familiare ( per cento )				Intensità della povertà* ( per cento )
		Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	
2004	919,98	4,7	7,3	25,0	11,7	21,9
2005	936,58	4,5	6,0	24,0	11,1	21,3
2006	970,34	5,2	6,9	22,6	11,1	20,8
2007	986,35	5,5	6,4	22,5	11,1	20,5
2008	999,67	4,9	6,7	23,8	11,3	21,5
2009	983,01	4,9	5,9	22,7	10,8	20,8
2010	992,46	4,9	6,3	23,0	11,0	20,7
2011	1.011,03	4,9	6,4	23,3	11,1	21,1
2012	990,88	6,2	7,1	26,2	12,7	19,9
2013	972,52	6,0	7,5	26,0	12,6	21,4

\* L'intensità della povertà indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si collochi al di sotto della linea di povertà.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie.

**TAVOLA III.12: POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E INTENSITÀ - ANNI 2005-2013 (valori percentuali)**

ANNI	Incidenza della povertà assoluta familiare ( per cento )				Intensità della povertà* ( per cento )
	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	
2005	2,7	2,7	6,8	4,0	17,7
2006	3,3	2,9	6,1	4,1	16,4
2007	3,5	2,9	5,8	4,1	16,3
2008	3,2	2,9	7,9	4,6	17,0
2009	3,6	2,7	7,7	4,7	17,3
2010	3,6	3,8	6,7	4,6	17,8
2011	3,7	4,1	8,0	5,2	17,8
2012	5,5	5,1	9,8	6,8	17,3
2013	5,7	6,0	12,6	7,9	18,0

\* L'intensità della povertà indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si collochi al di sotto della linea di povertà

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Per maggiori dettagli sulle azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo, si rinvia alla descrizione delle misure in risposta alla Raccomandazione n.5.

### III.3 UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

La spesa certificata dei fondi strutturali europei ha raggiunto al 31 dicembre 2014 un livello pari al 70,7 per cento delle risorse programmate (33 miliardi di euro), superando i target comunitari di 1,9 miliardi di euro, con un incremento di 7,9 miliardi dall'inizio dell'anno. Nelle Regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione tale quota è stata pari al 77,9 per cento mentre ha raggiunto il 67,3 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tre Programmi operativi (il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, il PON Reti e mobilità e il POR FSE Bolzano) non hanno evitato il disimpegno automatico delle risorse, perdendo

complessivamente 51,4 milioni di euro (circa lo 0,11 per cento del totale delle risorse programmate).

I risultati raggiunti nel 2014 in termini di certificazione della spesa sono anche l'effetto di misure specifiche di accelerazione: si è rafforzato l'affiancamento sul campo attraverso le *Task Force* operanti nelle Regioni con maggiori criticità (Calabria, Campania e Sicilia) e sono state adottate ulteriori decisioni di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste nell'ambito del Piano di Azione Coesione.

È in corso di finalizzazione un piano di azione per l'istituzione della Task Force per il PON Reti e mobilità.

Nel 2015 sarà necessario completare la rendicontazione della spesa della programmazione 2007-2013, certificando alla Commissione europea 13,6 miliardi di euro, di cui 10,3 miliardi nell'area della Convergenza. Per sostenere tale impegno sarà intensificata l'azione di presidio e affiancamento delle amministrazioni centrali e regionali già in corso, volta a massimizzarne la capacità di spese e a rimuovere le criticità che rallentano l'attuazione per migliorare la qualità degli investimenti, attraverso l'intervento dell'Agenzia per la coesione territoriale.

La riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali, articolata in cinque fasi e realizzata mediante lo strumento del Piano di Azione Coesione (PAC), ha raggiunto nel corso del 2014 l'ammontare complessivo di €14,7 miliardi, di cui circa €12,6 miliardi derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi ed i restanti €2,1 miliardi a valere sulla riprogrammazione interna dei programmi stessi<sup>226</sup>. Al fine di potenziare l'impegno in favore delle politiche del lavoro e incentivare l'occupazione stabile, con la Legge di Stabilità 2015, il Governo ha inoltre deciso di destinare 3,5 miliardi di euro di risorse PAC disponibili alla data del 30 settembre 2014 al finanziamento degli sgravi contributivi per gli anni 2015-2018.

Nel corso del 2014 è stato completato il lungo iter negoziale con la Commissione europea, finalizzato all'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, intervenuta con decisione comunitaria il 29 ottobre 2014. Si tratta del piano nazionale che definisce le priorità di investimento dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) (31,1 miliardi di euro di risorse comunitarie FESR e FSE, cui si aggiungono le risorse destinate all'obiettivo cooperazione territoriale europea per 1,1 miliardi di euro e 567 milioni di euro per l'Iniziativa sull'Occupazione giovanile). L'Accordo di Partenariato è l'esito di un lungo e intenso confronto con i Ministeri interessati, tutte le Regioni, le rappresentanze degli Enti locali e i diversi e numerosi soggetti del partenariato economico e sociale (organizzazioni datoriali, sindacati, organismi del Terzo Settore, organizzazioni ambientali). Il documento nazionale, articolato secondo i campi di intervento previsti dai regolamenti comunitari (c.d. Obiettivi tematici) e secondo una struttura di programmazione per risultati attesi e azioni che mira ad

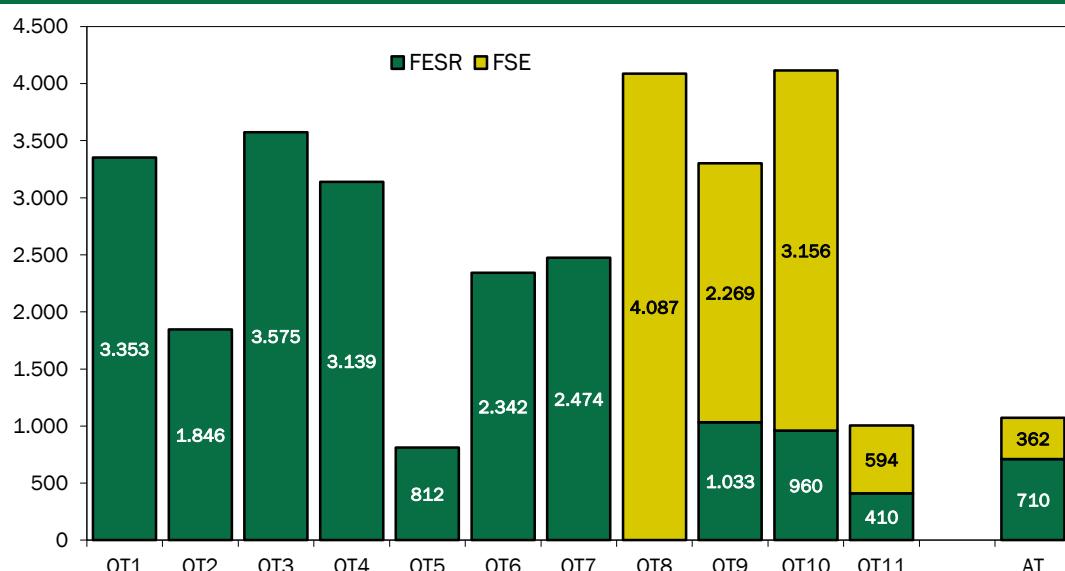
---

<sup>226</sup> La revisione delle scelte di investimento ha riguardato una serie di ambiti prioritari per il progresso economico e sociale del Paese. In particolare, le risorse sono state reindirizzate su misure in favore della scuola, dell'infrastrutturazione in banda larga, della modernizzazione delle linee ferroviarie al Sud, dell'occupazione, con particolare attenzione ai giovani, per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, per il potenziamento dei servizi di cura ad anziani e bambini, la competitività del sistema produttivo, la digitalizzazione del sistema giudiziario.

aumentare trasparenza e verificabilità della spesa dei fondi, ha previsto scelte importanti di concentrazione delle risorse. L'Italia ha infatti incrementato la quota di risorse destinata agli obiettivi tematici collegati alla Strategia Europa 2020 (Ricerca e innovazione, Competitività del sistema produttivo, Digitalizzazione, Energia e mobilità sostenibile, Inclusione sociale) rispetto alle soglie stabilite dai regolamenti comunitari (c.d. *ring-fencing*) e ha destinato una dotazione di risorse significativamente superiore al minimo previsto dai regolamenti comunitari (33,6 per cento rispetto al 26,5 richiesto) per interventi del Fondo Sociale Europeo volti a sostenere l'occupazione, rafforzare il capitale umano e l'inclusione sociale.

In ambito FESR, le risorse disponibili di fonte comunitaria (20,6 miliardi di euro) sono destinate nella misura del 16 per cento alle Regioni più sviluppate, del 4 per cento alle Regioni in transizione e dell'80 per cento alle Regioni meno sviluppate. In ambito FSE, le risorse disponibili di fonte comunitaria (10,4 miliardi di euro) sono destinate per il 40 per cento alle Regioni più sviluppate, per il 5 per cento alle Regioni in transizione e per il 55 per cento alle Regioni meno sviluppate. I programmi operativi 2014-2020, beneficiano di un cofinanziamento nazionale di 20 miliardi di euro.

**FIGURA III.4 ALLOCAZIONE DEI FONDI FESR E FSE 2014-2020 PER OBIETTIVI TEMATICI (milioni di euro)**



**OT1:** Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; **OT2:** Agenda digitale; **OT3:** Competitività dei sistemi produttivi; **OT4:** Economia a basse emissioni di carbonio; **OT5:** Clima e rischi ambientali; **OT6:** Tutela ambiente e valorizzazione risorse culturali e ambientali; **OT7:** Mobilità sostenibile di persone e merci; **OT8:** Occupazione; **OT9:** Inclusione sociale e lotta alla povertà; **OT10:** Istruzione e formazione; **OT11:** Capacità amministrativa; **AT:** assistenza tecnica.

Fonte: Accordo di partenariato 2014-2020.

Per il 2015 le spese relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari non sono rilevanti ai fini del Patto di Stabilità delle Regioni, entro il limite massimo di 700 milioni.

I fondi SIE saranno diretti a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, espandendo e rafforzando il sistema produttivo, anche nella direzione delle specializzazioni intelligenti indicate quali traiettorie di sviluppo del Paese e del

Mezzogiorno; modernizzando le infrastrutture strategiche per la crescita (le reti digitali a banda ultralarga e le reti di trasporto strategiche); aumentando le opportunità occupazionali, migliorando gli standard di alcuni servizi essenziali (la scuola, i servizi di cura per bambini e anziani, l'assistenza alle famiglie e agli individui con maggiore disagio sociale), valorizzando le risorse ambientali, il patrimonio culturale e il turismo collegato a tali asset.

Nella strategia complessiva, grande attenzione è data a misure di rafforzamento della capacità amministrativa delle Autorità di gestione dei fondi strutturali, di miglioramento della *governance* multilivello e ad azioni più generali di rafforzamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, con particolare attenzione ad alcuni ambiti rilevanti per la politica di coesione (trasparenza e *open government*, miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione, riduzione degli oneri regolatori per le imprese, efficienza e qualità del sistema giudiziario, prevenzione e lotta alla corruzione, sviluppo di competenze negli ambiti tematici di intervento dei fondi) (Obiettivo tematico 11).

Nel mese di febbraio 2015 la Commissione europea ha approvato il programma nazionale 'Cultura e Sviluppo' rivolto alle cinque Regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) e il programma nazionale Governance e capacità amministrativa (per un investimento complessivo di 1,31 miliardi di euro). La Commissione ha adottato, inoltre, i primi 11 programmi operativi FESR delle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, per un investimento complessivo di 5,51 miliardi di euro. Si tratta di un pacchetto strategico d'investimenti che consente di avviare gli interventi di rafforzamento della competitività delle PMI, stimolare l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, anche rafforzando la collaborazione tra ricerca e imprese, ampliare l'infrastruttura di banda ultra-larga e l'accesso ai relativi servizi. Sono, inoltre, previsti importanti finanziamenti per il risparmio e l'efficienza energetica, la messa in sicurezza del territorio, la salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, del patrimonio culturale e il settore produttivo ad esso collegato, nonché misure rilevanti di rafforzamento della capacità amministrativa e modernizzazione della PA a servizio degli interventi di sviluppo. In ambito FSE sono stati approvati 21 programmi operativi (regionali e nazionali) sui 29 previsti. Novità particolarmente significativa rispetto al precedente periodo di programmazione, è l'incremento di Programmi Operativi Nazionali che interverranno con cospicue risorse sull'intero territorio nazionale in materie rilevanti, quali le politiche attive per il lavoro (con particolare focus sui giovani), l'istruzione, l'inclusione sociale, il rafforzamento della capacità amministrativa. Gli interventi di promozione dell'occupazione concentrano le quote più rilevanti di risorse sull'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, sull'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e gli inattivi, nonché, seppure in quota minore, sulle misure di adattamento al cambiamento di imprese e lavoratori e sulla modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro. Sono previste, inoltre, rilevanti misure di inclusione attiva e interventi di miglioramento dei servizi sociali. Nel campo dell'istruzione e della formazione, particolarmente rilevanti sono le risorse destinate alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico, nonché quelle di sostegno a sistemi di istruzione e formazione che facilitino la transizione dall'istruzione/formazione al mercato del lavoro. Il FSE

contribuirà, infine, in misura importante, al rafforzamento della capacità amministrativa con uno specifico PO nazionale “PON Governance e Capacità Istituzionale”, multi-fondo e rivolto, pur con diverse dotazioni e intensità finanziarie, a tutte le Regioni italiane.

Per il secondo anno consecutivo, la Legge di Stabilità 2015 ha confermato le allocazioni per l'attuazione della Strategia nazionale per le Aree Interne (180 milioni di euro nel complesso), sviluppata nel quadro dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e prevista dal Programma Nazionale di Riforma 2014 al fine di contrastare il trend demografico negativo in tali aree, lontane dai servizi essenziali ma con elevate opportunità nei settori agricolo, forestale e dello sviluppo turistico. Tra le 55 aree progetto selezionate è in corso l'individuazione di 23 aree pilota su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. *Si veda scheda n.68.*

Per rafforzare la trasparenza della gestione dei fondi europei, il portale *OpenCoesione*, già operativo, sarà ulteriormente potenziato per comprendere gli interventi finanziati a valere su tutti i fondi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (oltre al FESR e al FSE, già presenti, il portale sarà esteso al FEASR e al FEAMP).

Al fine di assicurare le condizioni organizzative e operative che consentiranno l'effettiva ed efficace attuazione dei programmi, sarà attentamente presidiata l'implementazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), la cui definizione è stata richiesta, d'intesa con la Commissione europea, a tutte le Regioni e Amministrazioni centrali titolari di programmi, nell'ambito del negoziato sui programmi stessi. Il Piano rappresenta un documento operativo, le cui misure sono supportate da cronoprogrammi puntuali che saranno oggetto di periodico monitoraggio. A tal fine, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *Comitato di indirizzo dei PRA*, di cui fa parte la Commissione europea, con il compito di monitorarne l'andamento in relazione al rispetto dei target specifici in termini di razionalizzazione e di miglioramento amministrativo.

Gli interventi di riforma del sistema di governo delle politiche di coesione sono andati nella direzione di rafforzare le funzioni di programmazione, coordinamento e presidio sull'attuazione da parte del Centro. È stato quindi completato, con l'adozione degli atti amministrativi necessari, il nuovo assetto istituzionale previsto dall'art. 10 del D.L. n.101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013. In particolare, a seguito della pubblicazione dello Statuto e della nomina del Direttore Generale, l'Agenzia per la coesione territoriale ha avviato la propria attività, al fine di rafforzare e sostenere le politiche di coesione, vigilando e accompagnando l'attuazione dei programmi e progetti finanziati. Successivamente, è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi finanziati dalla politica di coesione. Entrambe le strutture beneficeranno dell'assunzione di nuovo personale qualificato una volta espletate le previste procedure concorsuali. *Si veda scheda n.20.*

Si inserisce, inoltre, nel solco dell'efficientamento della gestione dei fondi dell'Unione europea, la disposizione che ha assegnato a Consip S.p.A. (art.9, co.8-bis, DL 66/2014) il ruolo di centrale di committenza per l'acquisizione dei beni e servizi strumentali per l'attuazione dei programmi cofinanziati.

Per quanto riguarda le risorse nazionali della politica di coesione, la Legge di Stabilità 2015 (art. 1, commi 703-706) ha ridefinito i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali per la programmazione delle risorse assegnate al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020 (50 miliardi di euro, di cui 40 già disponibili). In particolare, la nuova disposizione ha previsto l'individuazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate, delle aree tematiche di rilievo nazionale cui finalizzare le risorse e degli obiettivi strategici per ciascuna area tematica. La norma ha previsto, inoltre, l'istituzione di una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni, della tempistica e dei soggetti attuatori.



---

## IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

L'economia italiana è entrata in un fase di espansione, destinata ad accelerare a causa del mutato, e più favorevole, scenario internazionale. Mentre il nuovo quadro macroeconomico previsivo è compiutamente descritto all'interno del Programma di Stabilità, questo capitolo del Piano Nazionale delle Riforme (PNR) è dedicato alla analisi degli aspetti strutturali ed in particolare alla evoluzione dei fondamentali economici. Il capitolo prende dunque in rassegna i punti di forza e le criticità dell'economia italiana.

Nell'ambito di quest'ultime, definite anche squilibri macroeconomici, si cerca di distinguere tra problematiche avviate a soluzione e aspetti che, anche se temporaneamente e come risultato della crisi, si sono aggravati. La descrizione e l'analisi delle principali problematiche può anche essere messa in relazione alle politiche attuate e pianificate dal Governo descritte negli altri capitoli del PNR. È importante evidenziare che le riforme intraprese mirano a fornire idonee soluzioni.

Gli squilibri macroeconomici, definiti eccessivi dalla Commissione europea, per l'Italia riguardano la debolezza della produttività e della competitività, l'elevato debito pubblico, l'esposizione del settore bancario al debito sovrano e la dinamica degli investimenti<sup>1</sup>.

Con tutte le difficoltà del caso, legate ai ritardi con cui l'informazione statistica adeguata può essere resa disponibile, nel presente capitolo si mostrano segnali di cambiamento nel sistema produttivo. Effettivamente nella fase attuale risulta molto difficile distinguere tra evoluzioni legate alla conseguenze della crisi e primi risultati delle riforme; l'analisi resta ad un livello descrittivo e ulteriori sforzi sono necessari. Tuttavia, è importante affermare che quest'analisi si muove in coerenza con l'approccio del Governo basato, oltre che sull'accelerazione del processo di riforme, sul monitoraggio dei risultati delle misure adottate.

Le sezioni successive del capitolo prendono in rassegna i diversi squilibri macroeconomici partendo dagli aspetti "esterni", quali l'andamento dei conti con l'estero e la competitività, per poi passare all'analisi degli equilibri interni. Tra questi ultimi, i fondamentali del settore privato (famiglie e imprese) sono analizzati innanzitutto da un punto di vista macroeconomico e finanziario; si mettono in relazione gli andamenti dei flussi di risparmio e investimento con la situazione patrimoniale dei settori istituzionali e si analizzano le criticità del settore creditizio e l'interazione tra queste ultime e le difficoltà fronteggiate dalle imprese ad accedere al finanziamento. Anche il settore immobiliare è

---

<sup>1</sup> Gli squilibri macroeconomici sono definiti in base ai seguenti documenti della Commissione europea: Alert Mechanism Report 2015, (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulations (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances), SWD(2014) 346 final, Novembre 2014; Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2015 including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2015), Febbraio 2015.

rapidamente preso in rassegna. Si passa successivamente ad aspetti di struttura che riguardano il mercato del lavoro e la questione relativa all'allocazione delle risorse dell'economia italiana, particolarmente rilevanti per determinare la produttività. Proprio su questi elementi mirano ad incidere le riforme. Analisi di sostenibilità del debito pubblico, pur rilevanti in termini di potenziali squilibri macroeconomici, non sono accennate in questo capitolo perché sono effettuate in maniera approfondita all'interno del Programma di Stabilità.

## **IV.1. I CONTI CON L'ESTERO, COMPETITIVITÀ ESTERNA E PERFORMANCE DELLE ESPORTAZIONI**

### **Il saldo delle partite correnti e la posizione netta sull'estero**

La posizione netta sull'estero dell'economia italiana a settembre 2014 ha raggiunto il valore negativo di 483,2 miliardi (29,8 per cento del PIL) evidenziando una tendenza al miglioramento. A contrastare questa evoluzione hanno contribuito effetti di rivalutazione degli stock di titoli italiani detenuti da residenti all'estero legati, in buona parte, alla discesa dei tassi d'interesse sui titoli del debito pubblico. Per contro, l'avanzo delle partite correnti ha spinto decisamente verso una riduzione della posizione negativa. Nel corso del 2015 i fattori di variazione degli *asset* finanziari dovrebbero giocare in maniera neutrale, se non favorevole; l'ulteriore riduzione dei tassi d'interesse continuerà a dar luogo ad una rivalutazione dei titoli del debito pubblico e degli *asset* finanziari detenuti dai non residenti, tuttavia la svalutazione dell'euro porterà ad un aumento del valore in euro degli *asset* in altra valuta detenuti dai residenti. In prospettiva, a partire dal 2016, gli effetti di rivalutazione dovrebbero attenuarsi e il *surplus* delle partite correnti dovrebbe dispiegare pienamente i suoi effetti migliorando sensibilmente la posizione netta sull'estero.

Il saldo delle partite correnti si gioverà in maniera rilevante dell'ulteriore aumento dell'attivo commerciale legato alla riduzione del prezzo del petrolio e la svalutazione dell'euro fornirà un ulteriore, seppure moderato, contributo al miglioramento del saldo commerciale. Nel medio periodo il *surplus* delle partite correnti dovrebbe collocarsi intorno ai 3 punti percentuali di PIL.

Si ricorda inoltre che le analisi disponibili concordano nel considerare l'aggiustamento del saldo delle partite correnti conseguito negli ultimi anni come strutturale<sup>2</sup> e nel ritenere che si sia già raggiunta da tempo una nuova sostenibilità nell'equilibrio dei conti con l'estero<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Commissione europea, *Commission Staff Working Document*, op. cit..

<sup>3</sup> Secondo alcune analisi il fatto che gli *asset* italiani detenuti da non residenti siano principalmente investimenti di portafoglio e in particolare titoli del debito pubblico rappresenta un potenziale fattore di vulnerabilità. L'ipotesi che in condizioni di particolare stress dei mercati si verifichino rilevanti disinvestimenti, tali da mettere in crisi il sistema finanziario nazionale è molto marginale. Rispetto alla crisi dei titoli sovrani i fondamentali italiani sono sostanzialmente migliorati, è diminuita l'esposizione verso l'estero in termini di detenzione di titoli del debito pubblico e, infine ma non ultimo, è attivo il rilevante ombrello protettivo del *quantitative easing (QE)* che, riducendo i titoli del debito pubblico posseduti da operatori privati, di fatto facilita le operazioni di finanziamento delle nuove emissioni.

Se dunque non esistono pressanti esigenze di aumentare le esportazioni per garantire l'equilibrio dei conti con l'estero, restano questioni legate a problemi di competitività che, in ultima analisi, limiterebbero il potenziale di crescita dell'economia.

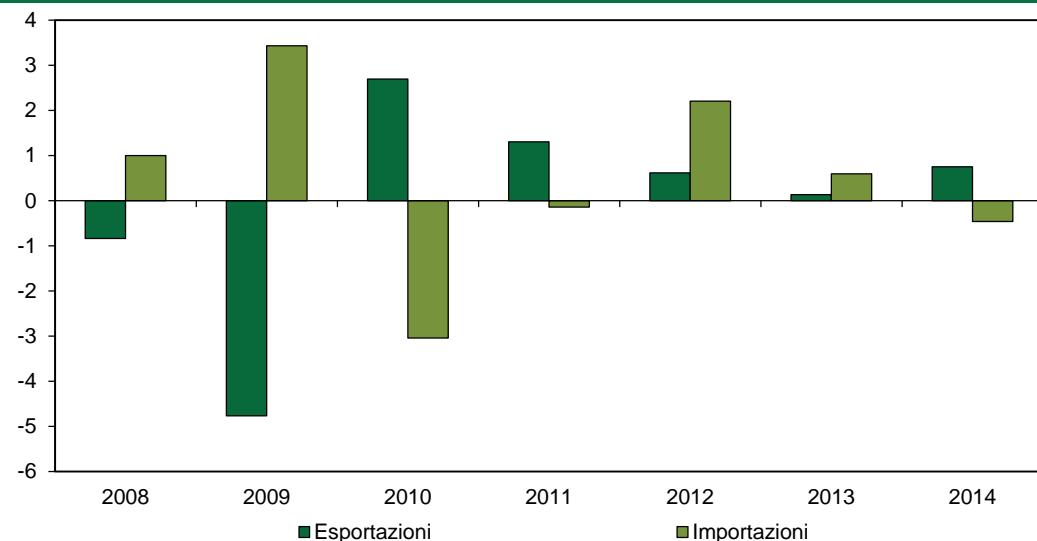
La sezione seguente si concentra sulla performance delle esportazioni italiane e sul loro grado di competitività.

### La competitività di prezzo

Il comportamento delle esportazioni italiane è frequentemente oggetto di analisi in relazione alle dinamiche del commercio internazionale. La diminuzione delle quote di mercato e il deterioramento del saldo corrente registrati dal 2000 sono stati interpretati come sintomi di minore competitività. Effettivamente la crescente globalizzazione ha determinato sia opportunità sia nuove sfide e tutte le economie avanzate in questo periodo hanno mostrato perdite di quote di mercato. L'export italiano, in particolare, ha dovuto affrontare la concorrenza di prezzo dei paesi emergenti in settori tipici del modello di specializzazione, ritenuto in alcune analisi arretrato e poco competitivo.

Tuttavia, il Paese rimane uno dei maggiori esportatori a livello mondiale. Nel corso degli ultimi anni, a dispetto di un indebolimento del commercio internazionale, le esportazioni hanno sostenuto la crescita del PIL (Figura IV.1); infatti, il contributo positivo della domanda estera netta non è stato spiegato unicamente dalla contrazione delle importazioni.

**FIGURA IV.1: CONTRIBUTI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI ALLA CRESCITA DEL PIL (percentuali)**



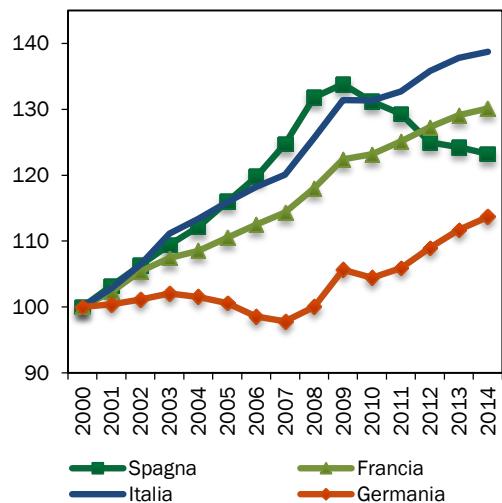
Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

Il comportamento delle esportazioni, oltre che dalla domanda internazionale, è determinato dalla evoluzione della competitività.

Una rilevante distinzione è quella tra competitività di prezzo (o di costo) e competitività non di prezzo. Per entrambe non esistono definizioni ed indicatori univoci.

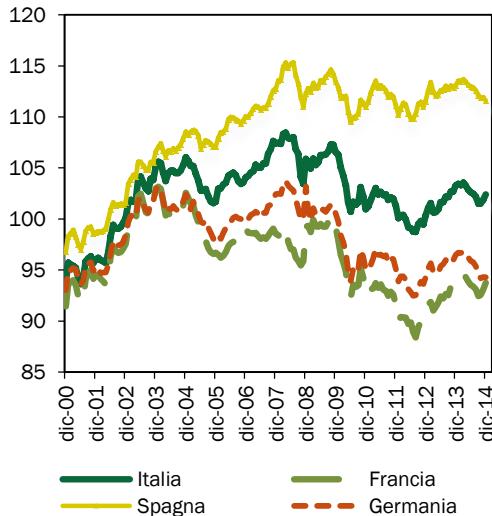
Dal lato delle misure di prezzo, in termini di costo del lavoro unitario, l'Italia ha registrato una marcata perdita di competitività rispetto ai maggiori paesi dell'area dell'euro (Figura IV.2). Tuttavia, tra il 2013 e il 2014, l'Italia ha segnato un incremento del costo del lavoro (0,7 per cento) inferiore alla media sia dell'area dell'euro (1,1 per cento) che dell'Unione europea (1,4 per cento). Un segnale diverso proviene dal tasso di cambio effettivo reale basato sui prezzi dei prodotti manufatti che suggerisce un divario tra Italia, Germania e Francia molto più contenuto (Figura IV.3)<sup>4</sup>.

**FIGURA IV.2: COSTO DEL LAVORO UNITARIO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Nota: Per il 2013 e il 2014 stime della banca dati AMECO.  
Fonte: elaborazioni basate su dati della banca dati AMECO.

**FIGURA IV.3: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (Indici 1999=100, basato sui prezzi dei prodotti manufatti)**



Fonte: Banca d'Italia.

Tuttavia, recenti analisi mostrano che il costo unitario del lavoro non costituisce un indicatore ottimale per valutare la competitività di prezzo dell'Italia. Infatti, le misure della competitività di costo non rappresentano sempre un accurato previsore delle quote di mercato dell'Italia<sup>5</sup>. Altri studi<sup>6</sup> affermano che a livello internazionale “dalla fine degli anni '90 si sono manifestati segni di indebolimento della correlazione - tra il costo reale del lavoro e la crescita delle esportazioni.” Inoltre, in termini di impatto dei fondamentali,

<sup>4</sup> Le variazioni relative rispetto ai paesi al di fuori dell'area dell'euro sono più complesse, in quanto influenzate dagli effetti di cambio.

<sup>5</sup> Giordano C., Zollino F., Exploring price and non-price determinants of trade flows in the largest euro-area countries, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, N. 233, Settembre 2014.

<sup>6</sup> Storm S., Naastepad C.W.M., Why the Eurozone May Self-Destruct: NAIRU Economics Cannot Resolve EMU's Internal Contradictions, Delft University of Technology, The Netherlands, Maggio 2014. Si veda anche: Di Mauro, F., Forster, K., Globalisation and the Competitiveness of the Euro Area, ECB Occasional Papers Series No. 97, 2010.

ricerche analoghe hanno scoperto che “sulla base di una stima di un panel di 13 paesi nel periodo 1975-2011, per l’area periferica, il contributo del costo reale del lavoro al cambiamento degli squilibri esterni risulta trascurabile”<sup>7</sup>.

Esistono alcune importanti implicazioni di policy. Un recente studio<sup>8</sup> suggerisce che l’aggiustamento del costo reale del lavoro avrebbe effetti limitati sul conto corrente e che la parte più rilevante si determinerebbe attraverso il canale della domanda<sup>9</sup>. Inoltre, minore è l’elasticità di prezzo delle esportazioni, maggiore è il costo di raggiungere lo stesso obiettivo di partite correnti per trarne un vantaggio competitivo in termini di prezzi. Nel caso dell’Italia, le elasticità delle esportazioni sono relativamente basse<sup>10</sup>. Una accelerazione della riduzione salariale rispetto ai processi in corso, già segnati da un tasso d’inflazione italiana più basso rispetto alla media dell’area dell’euro, potrebbe vedere il prevalere degli effetti depressivi sulla domanda interna sullo stimolo proveniente dalle maggiori esportazioni.

Quanto detto non tende a negare che una graduale riduzione del costo reale del lavoro sarebbe utile per la competitività dei prodotti italiani. Tuttavia ciò dovrebbe essere più opportunamente conseguito “indirettamente”, ovvero attraverso riforme strutturali volte ad incrementare la produttività e migliorare l’allocazione delle risorse all’interno dell’economia. Inoltre, un più corretto approccio alla competitività di prezzo dovrebbe contemplare misure volte a favorire la riduzione degli altri costi, in aggiunta al lavoro, sopportati dalle imprese italiane quali ad esempio il costo dell’energia, la tassazione e la ridotta efficienza dei servizi forniti dal settore pubblico<sup>11</sup>.

Da ultimo, vi è da considerare che la recente svalutazione dell’euro sta comunque determinando effetti positivi per la competitività dell’Italia rispetto ai paesi non europei. Fino a fine del 2014, il tasso di cambio effettivo nominale è migliorato meno del tasso di cambio bilaterale con gli Stati Uniti; questo a causa del deprezzamento anche delle altre principali valute rispetto al dollaro<sup>12</sup>. Di recente, l’euro si è deprezzato anche rispetto ad altre valute, con ricadute positive più rilevanti sulla competitività. Un quadro simile è fornito anche dall’indicatore armonizzato di competitività elaborato dalla Banca centrale europea (BCE), basato sul costo del lavoro unitario, sul deflatore del PIL e sull’inflazione al consumo armonizzata (Figura IV.4). Nel complesso, i principali indicatori di competitività di prezzo mostrano un recupero per l’Italia già a partire dal 2009.

<sup>7</sup> Sanchez D., Varoudakis J. L. and A., Growth and Competitiveness as Factors of Eurozone External Imbalances, World Bank Policy Research Working Paper 6732, 2013, p. 17.

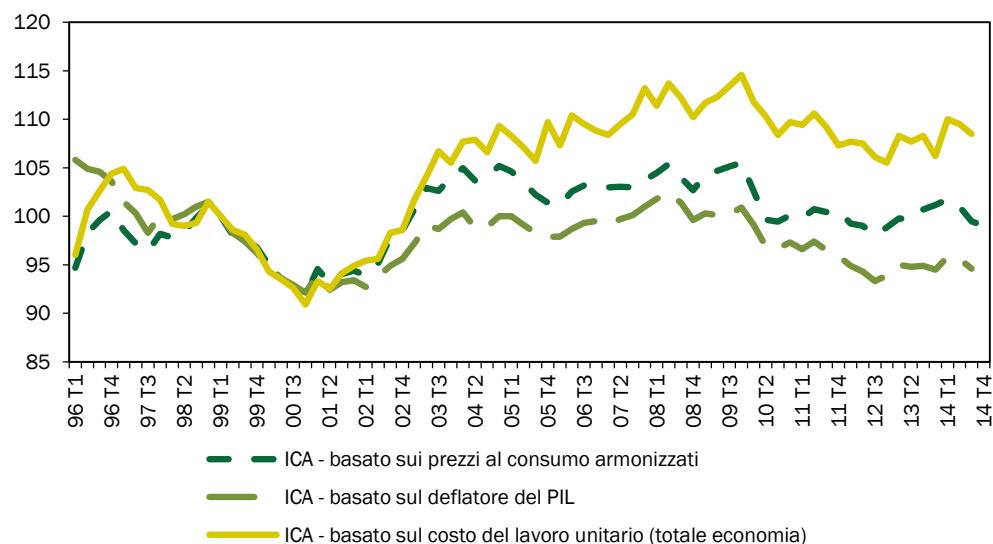
<sup>8</sup> Storm S., Naastepad C.W.M., 2014, op. cit..

<sup>9</sup> Effettivamente una parte rilevante dei recenti aggiustamenti è stata conseguita anche attraverso la compressione della domanda interna e il raggiungimento in diversi paesi dell’area dell’euro di tassi di disoccupazione molto elevati. Inoltre gli autori nel loro lavoro sottolineano che la maggior parte del surplus corrente della Germania è poco collegato alla performance in termini di costo del lavoro e maggiormente alla capacità di accesso ai mercati esteri in crescita, grazie alla composizione del panierino di beni prodotti ed alla loro elevata qualità. Infatti, l’elasticità di prezzo dei beni prodotti dalla Germania è generalmente molto contenuta.

<sup>10</sup> Algeri B., The Drivers of Export Demand: A Focus on the GIIPS Countries, Università della Calabria, Dipartimento di Economia e Statistica, Maggio 2013, Tavola 1.

<sup>11</sup> Christodouloupolou, Tkacevs, Measuring the effectiveness of cost and price competitiveness in external rebalancing of euro area countries: what do alternatives HCIs tell us?, Banca centrale della Lettonia, Working Papers, n. 6, 2014.

<sup>12</sup> Tra aprile 2014 e marzo 2015, il tasso di cambio euro/dollaro è diminuito del 21,8 per cento, mentre il guadagno in termini di competitività sul tasso di cambio effettivo nominale è circa dell’5,3 per cento.

**FIGURA IV.4: INDICATORI ARMONIZZATI DI COMPETITIVITÀ PER L'ITALIA (indici 1T 99=100)**

## Il comportamento delle esportazioni italiane nei mercati e il modello di specializzazione

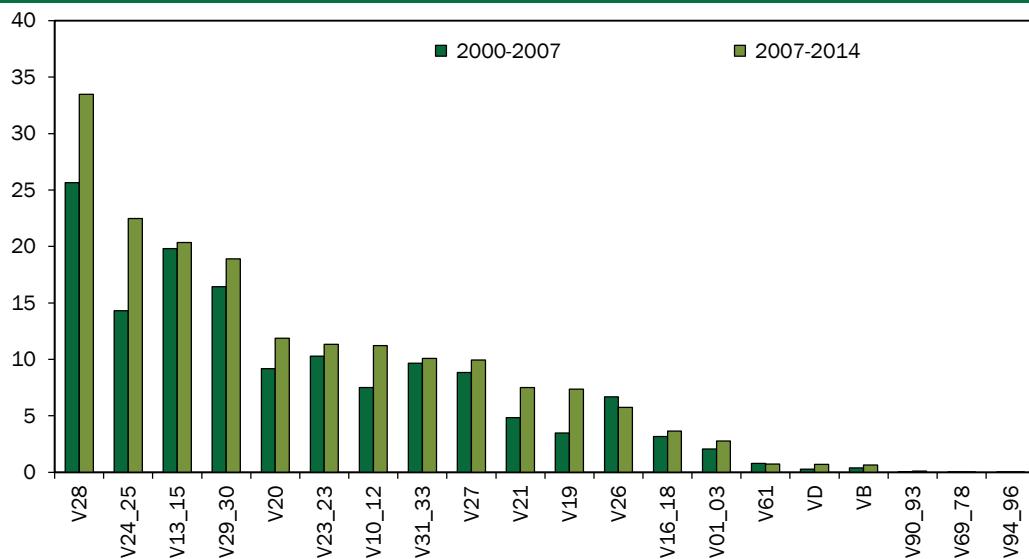
Oltre che in termini di prezzi relativi, la competitività può essere analizzata guardando alla performance delle esportazioni in termini di quote di mercato, di specializzazione geografica e produttiva.

Negli ultimi dieci anni, le maggiori economie avanzate hanno registrato rilevanti riduzioni delle proprie quote di mercato a causa della globalizzazione e del crescente ruolo delle economie emergenti. Nel periodo 2003-2013, secondo dati *UN-Comtrade*, la perdita di quote riguarda sia l'Italia (-1,3pp) sia i principali paesi europei come la Germania (-2,2pp) e la Francia (-1,9pp), mentre la Spagna ha registrato una minore diminuzione (-0,4pp). Tuttavia, come gli altri maggiori paesi europei, le esportazioni dell'Italia hanno mostrato una leggera ripresa negli anni più recenti suggerendo una possibile inversione del trend negativo dell'ultimo decennio. Come ribadito in numerose analisi, la perdita di quote di mercato è dovuta principalmente alla specializzazione in settori manifatturieri caratterizzati da bassa crescita. Tuttavia, dal 2013 la composizione produttiva della domanda mondiale è diventata più favorevole per la struttura settoriale delle esportazioni italiane.

Esaminando le quote di mercato per settore dell'Italia, si rileva che, nel periodo 2007-2013 rispetto agli anni 2001-2007, le perdite di quote più significative si sono concentrate nei settori degli accessori per l'abbigliamento, i mobili, i prodotti minerali non metalliferi e il tessile, che ha risentito della forte concorrenza di costo dei paesi emergenti. Nei restanti settori si registrano lievi riduzioni delle quote. Negli anni 2007-2014 (rispetto al periodo 2000-2007), nonostante la riduzione delle quote di mercato, il volume delle esportazioni è aumentato nella quasi totalità dei settori, con l'eccezione dei computer (Figura IV.5). I trasporti, l'elettronica e la farmaceutica hanno contribuito in larga parte

alla crescita delle esportazioni. Nel 2014, i settori che hanno registrato la crescita più ampia in valore sono stati gli autoveicoli (10 per cento), la farmaceutica (5,6 per cento), il tessile, abbigliamento e prodotti in pelle (4,2 per cento) e i macchinari (3,6 per cento).

**FIGURA IV.5: ESPORTAZIONI DELL'ITALIA PER SETTORE (volumi, milioni, NACE Rev.2)**



V28= Meccanica; V24\_25= Metallurgia; V13\_15=Tessile; V29\_30= Mezzi di trasporto; V20= Chimica; V23\_23=Gomma e plastica; V10\_12= Alimentari; V31\_33= Mobili; V27= Apparecchi elettrici; V21=Farmaceutica; V19= Coke; V26= Computer e strumenti di precisione; V16\_18= Legno e carta; V01\_03= Agricoltura e pesca; V61= Telecomunicazioni; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; VB= Estrazione di minerali; V90\_93= Intrattenimento; V69\_78=Servizi professionali; V94\_96= Altri servizi.

Fonte: ISTAT.

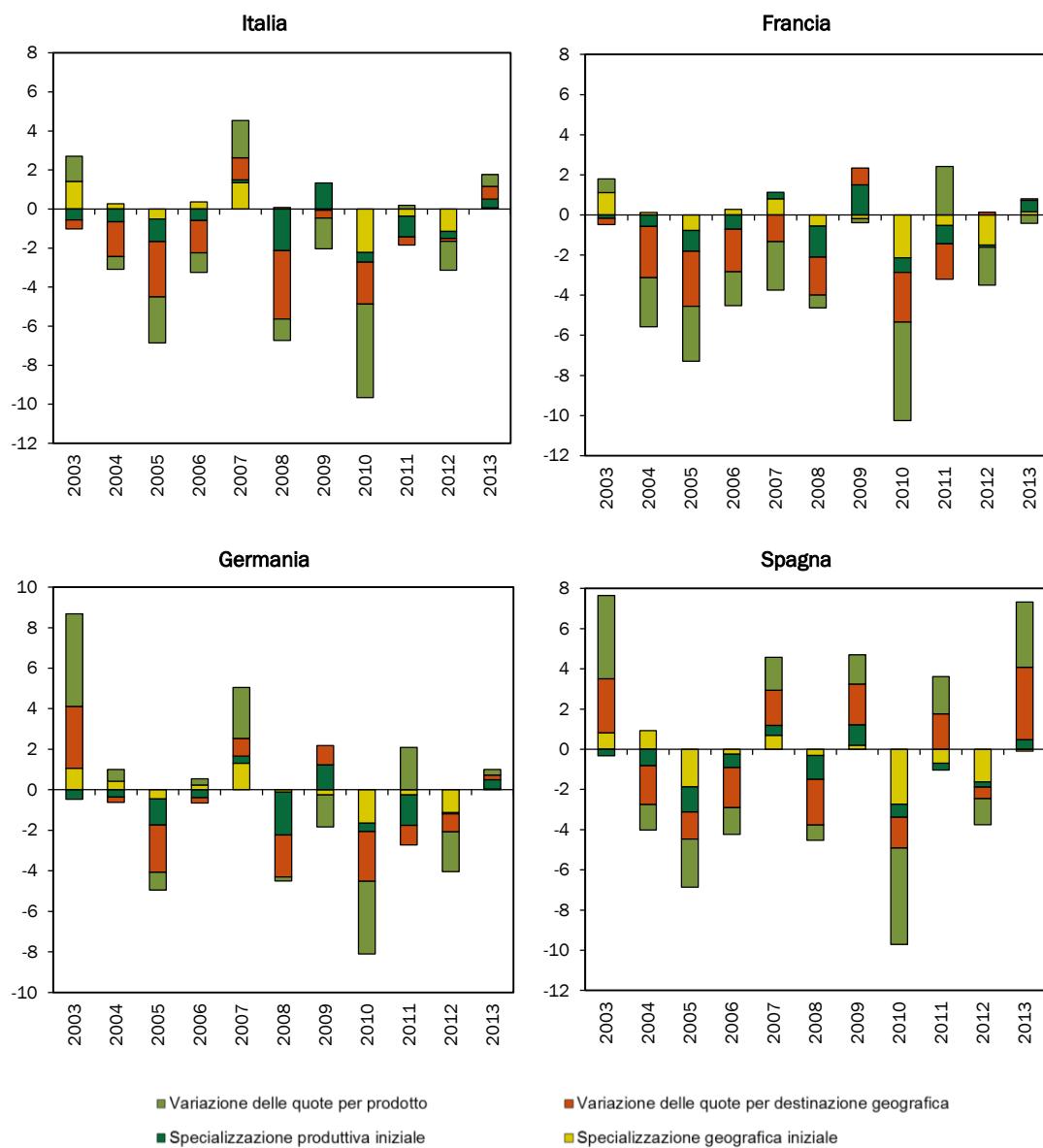
Altre conclusioni si possono trarre dalla *Shift and Share Analysis* (SSA) che esamina la performance di un paese nei mercati internazionali, considerando la differenza tra il tasso di crescita delle esportazioni di un paese e il tasso di crescita delle esportazioni mondiali in un dato periodo<sup>13</sup>. Confrontando i maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna), per l'Italia si osserva che nel periodo 2003-2013: 1) in termini cumulati, la specializzazione produttiva dell'Italia non gioca un ruolo rilevante nella diminuzione delle quote di mercato; 2) effetti più significativi sono attribuibili alla perdita delle quote in specifici settori e mercati (data l'iniziale specializzazione dell'Italia)<sup>14</sup>, legata probabilmente allo spiazzamento dei prodotti italiani da parte della concorrenza delle economie emergenti; 3) considerando la scomposizione anno per anno

<sup>13</sup> Questo differenziale, che corrisponde alla variazione delle quote di mercato, può essere scomposto in quattro fattori: A) l'effetto della specializzazione settoriale iniziale dell'export; B) l'impatto della specializzazione geografica iniziale; C) la performance del paese in esame nel mercato internazionale a livello merceologico; D) la performance del paese in esame nel mercato internazionale sul piano geografico. Le ultime due componenti riflettono la capacità competitiva di un paese di esportare i prodotti a domanda più dinamica e nei mercati a maggiore crescita. La somma delle componenti C e D è uno strumento utile per confrontare la competitività nello spazio e nel tempo.

<sup>14</sup> Nel periodo in esame, circa il 20 per cento della perdita di quote di mercato dell'Italia è dovuta ad una composizione sfavorevole delle esportazioni all'inizio del periodo, mentre l'80 per cento è dovuto ad una limitata capacità di orientare le esportazioni verso prodotti e mercati più dinamici.

(Figura IV.6), si osserva un marcato contributo negativo alla variazione delle quote di mercato per destinazione geografica fino al 2010, mentre nel periodo 2011-2013 l'Italia ha migliorato il proprio posizionamento delle esportazioni in termini sia di prodotto sia di destinazione geografica, segnalando una crescente capacità di riorientare le esportazioni verso i mercati più dinamici<sup>15</sup>.

**FIGURA IV.6: ANALISI SHIFT AND SHARE DELLE ESPORTAZIONI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI**  
(differenze dei tassi di crescita, %)



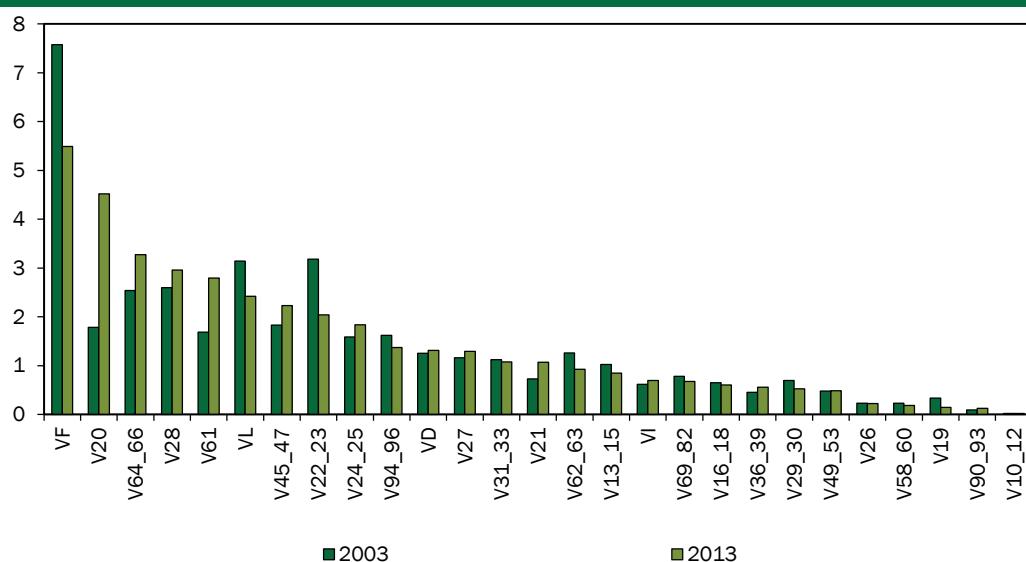
Fonte: elaborazioni su dati UN Comtrade.

<sup>15</sup> Per maggiori dettagli relativi agli altri paesi esaminati, si veda: Cossio A., Mocci C., Pericoli F., Le esportazioni italiane: Un'analisi Shift-Share, MEF, Collana del Dipartimento del Tesoro, Nota tematica in corso di pubblicazione, 2015.

La principale anomalia attribuita al modello di specializzazione produttiva dell'Italia - la concentrazione dei vantaggi comparati sbilanciata nei settori tradizionali - è confermata solo in parte dagli ultimi dati disponibili. Questi ultimi mostrano una diminuita intensità di specializzazione nel tessile e abbigliamento, e un rafforzamento nei settori *specialised suppliers* (in base alla tassonomia di Pavitt<sup>16</sup>); allo stesso tempo, si è verificata una riduzione degli svantaggi comparati nei settori con forti economie di scala e ad alta intensità di ricerca.

In effetti, gli indici di specializzazione settoriale (quote sul valore aggiunto) e l'indice di specializzazione commerciale netta (NTS<sup>17</sup>) illustrano una intensità di specializzazione che si sta allontanando dai settori tradizionali in favore di altri settori quali la chimica, i servizi finanziari e assicurativi, la meccanica e le telecomunicazioni (Figura IV.7).

**FIGURA IV.7: SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE DELL'ITALIA (%, NACE Rev.2)**



VF= Costruzioni; V20 = Chimica; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V28= Meccanica; V61= Telecomunicazioni VL= Immobiliare; V45\_47= Commercio al dettaglio; V22\_23= Plastica; V24\_25= Metalli; V94\_96= Altri servizi; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; V27= Elettronica; V31\_33= Mobili; V21= Farmaceutico; V62\_63= Servizi tecnici; V13\_15= Tessile; VI= Servizi alberghieri; V69\_82= Servizi professionali; V16\_18= Legno e carta; V36\_39= Gestione delle acque; V29\_30= Mezzi di trasporto; V49\_53= Trasporti; V26= Computer e strumenti di precisione; V58\_60= Editoria; V19= Coke; V90\_93= Intrattenimento; V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi.

Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

<sup>16</sup> La tassonomia di Pavitt, elaborata nel 1984, classifica i settori merceologici in base ad alcuni criteri (fonti e opportunità tecnologiche e innovazioni; intensità della R&S; tipologia dei flussi di conoscenza) individuando quattro raggruppamenti settoriali: 1) *Supplier dominated* (dominati dai fornitori) che include il tessile, calzature, alimentari e bevande, carta e stampa, legname; 2) *Scale intensive* (ad elevate economie di scala) composto da metalli di base e autoveicoli e relativi motori; 3) *Specialised suppliers* (fornitori specializzati) che include macchine agricole e industriali, macchine per ufficio, strumenti ottici, di precisione e medici; 4) *Science based* (basati sulla scienza) che ricomprende chimica, farmaceutica ed elettronica (Fonte: Pavitt K., Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory., Research Policy, 13, pp.343-73, 1984).

<sup>17</sup> L'indice *Net Trade Specialisation* (NTS) assume valori positivi compresi fra 0 e 1 nelle aree di specializzazione e valori negativi tra -1 e 0 nelle aree di svantaggio comparato. È un adattamento della formula proposta da Balassa e Bauwens (1988) per misurare l'intensità del commercio intra-industriale che, diversamente dal più comune indice di Balassa dei vantaggi comparati rivelati, prende in considerazione entrambi i flussi commerciali (esportazioni e importazioni).

Considerando la competitività dell’Italia su base regionale, si può notare che, in seguito al crollo del commercio mondiale registrato nel 2009, è aumentato il grado di concentrazione geografico delle esportazioni. In particolare, le regioni italiane meno sviluppate hanno visto aumentare il proprio ritardo nei confronti di quelle più avanzate. Se si esclude il settore petrolifero, la quota di esportazioni delle regioni meridionali sul totale nazionale è diminuita ed è conseguentemente aumentata la polarizzazione geografica delle esportazioni; le regioni il cui export non è ancora tornato sui livelli precedenti la crisi sono prevalentemente localizzate nel meridione.

### La competitività non di prezzo e le sue principali determinanti

Il comportamento delle esportazioni è spiegato anche da fattori che esulano dal prezzo dei prodotti, ovvero ad esempio dalla capacità dei produttori nazionali di affrontare la concorrenza adattando la gamma di prodotti ai cambiamenti nella domanda legata ai gusti dei consumatori e di raggiungere i diversi mercati superando barriere di diversa natura (tra cui i costi legati alla distanza geografica e culturale). In senso lato, questi aspetti afferiscono la competitività non di prezzo (*non price competitiveness*).

Un recente studio sull’Italia<sup>18</sup> mostra che dal 2000 la maggior parte delle perdite di quote di mercato può attribuirsi a fattori legati al prezzo delle esportazioni, mentre il contributo della competitività di prezzo rappresenta un fattore meno rilevante. Eppure, numerose analisi mostrano che i settori di maggior specializzazione (secondo la tassonomia di Pavitt) risultano competitivi nonostante gli indicatori di costo non siano favorevoli e che la crescente qualità dei beni italiani può, quindi, ben spiegare la resilienza delle esportazioni italiane<sup>19</sup>. Inoltre, si afferma che “l’Italia si posiziona nel livello più alto di qualità in tutti i principali settori d’exportazione, anche in quelli tradizionali”. Anche un recente lavoro<sup>20</sup> mostra che l’Italia è specializzata principalmente in prodotti manifatturieri di alta qualità e che tale posizionamento è costante nel tempo.

Le difficoltà incontrate dagli esportatori italiani, in termini di competitività non di prezzo, non sono dunque legate alla qualità dei prodotti. Ciò è emerso dallo studio delle determinanti della performance all’exportazione mediante un *dataset* microeconomico di imprese italiane operanti in sei settori chiave del Made in Italy (abbigliamento, calzature, alimentare, mobili, ottica, gioielli) nel triennio 2011-2013<sup>21</sup>. L’analisi empirica mostra che il modello di specializzazione italiano è vulnerabile alla crescente competizione globale e che la performance dell’export, oltre che alla qualità dei beni esportati ed alle innovazioni di marketing e di prodotto, è connessa alla dimensione di impresa, alla produttività ed alla profitabilità, e anche all’appartenenza ad un network di imprese.

<sup>18</sup> Algeri, 2013, op. cit..

<sup>19</sup> Tiffin A., European Productivity, Innovation and Competitiveness: The Case of Italy, IMF Working Paper No. 14/79, Maggio 2014.

<sup>20</sup> Vandenbussche, Quality as Determinant of Competitiveness in Exports, Note for the attention of the LIME Working Group, Febbraio 2014.

<sup>21</sup> Costa S., Luchetti F., Export, strategies and performance: The «Made in Italy» exporters during the 2011-2013 crisis, ISTAT, Dicembre 2014.

Un elemento di rilievo nell'analisi del sistema produttivo italiano è costituito dalla dimensione di impresa. L'economia italiana si caratterizza per una distribuzione bimodale, per la presenza di un ampio numero di piccole e medie imprese attive prevalentemente sul mercato domestico e in modo intermittente su quello europeo, con una ridotta capacità di innovazione, una struttura finanziaria sbilanciata sul credito bancario, sottocapitalizzate e con un management familiare che influisce negativamente sulla performance, in particolare sui mercati esteri. Allo stesso tempo, vi è un gruppo di imprese di medio-grandi dimensioni efficienti, innovative ed internazionalizzate che si basano sulle moderne pratiche di management, con una struttura finanziaria diversificata. Tali imprese hanno registrato una performance positiva sui mercati esteri anche nel corso della recessione; in questo segmento la perdita di quote di mercato è stata molto inferiore a quella rilevata dall'economia italiana nel suo complesso.

Altri elementi che frenano la competitività, gravando sulle imprese, sono di natura istituzionale, quali l'elevato livello della tassazione e la sua struttura distorsiva, la bassa efficienza della pubblica amministrazione, in particolare del sistema giudiziario, la complessità delle procedure burocratiche, la corruzione ed il crimine organizzato e la bassa qualità delle infrastrutture.

Recenti studi hanno sottolineato il ruolo chiave del comparto dei servizi nel sostenere la competitività internazionale del sistema economico. In effetti, il settore dei servizi alle imprese influenza sulla competitività non di prezzo, ed in particolare sul miglioramento qualitativo dei prodotti, le strutture organizzative ed i modelli di *business*. Una recente analisi<sup>22</sup> conferma che gli investimenti in nuovi prodotti, in R&S e innovazioni nel settore dei servizi sono associati ad un aumento delle quote di mercato.

Un ulteriore fattore rilevante è costituito da un'adeguata presenza di imprese estere che originano *spillover* positivi sul resto del sistema economico. Con riferimento a tale aspetto, segnali incoraggianti provengono dalla costante crescita dello stock di investimenti diretti esteri (IDE). In termini di flussi netti, dopo le flessioni registrate nel 2008 e nel 2010, negli anni più recenti si rileva un lieve recupero. La battuta d'arresto degli IDE all'inizio della crisi economico-finanziaria del biennio 2008-2009 ha interessato prevalentemente il comparto dell'intermediazione finanziaria, mentre per gli altri settori si sono registrate flessioni decisamente inferiori; nel 2012 la maggior parte di essi era tornata a livelli pre-crisi o superiori. Sul piano settoriale, le multinazionali sono particolarmente presenti nel farmaceutico, nel petrolifero, nel chimico, nelle apparecchiature elettriche, nei mezzi di trasporto e nell'elettronica, che rappresentano i settori con i più elevati livelli di produttività. Nel periodo 2009-2011, il peso delle esportazioni italiane riconducibili ad imprese straniere è cresciuto al 25 per cento, dal 22 per cento registrato nel triennio precedente. Tali imprese hanno mostrato una maggiore capacità di fronteggiare la crisi economica probabilmente grazie alla loro struttura finanziaria più solida ed alla possibilità di accedere a reti di distribuzione più ampie. Questo segmento di imprese a conduzione straniera riveste un ruolo di primo piano per l'export italiano in

---

<sup>22</sup> Evangelista R., Lucchese M., Melicciani V., Manufacturing sectors and the impact of business services, Novembre 2014.

particolare nel settore farmaceutico (75 per cento dell'esportazioni), nel settore petrolifero (48 per cento) e nella chimica (44 per cento).

## FOCUS

### Le interazioni tra manifattura e servizi alle imprese come fattore di crescita economica e competitività<sup>23</sup>

Negli ultimi decenni, la connessione tra la manifattura e i servizi si è ampliata progressivamente in virtù del ruolo crescente della catena globale del valore (CGV) e della tendenza delle imprese ad offrire servizi. Ciò implica che la crescita delle economie dipenderà in misura sempre più ampia dallo sviluppo dei servizi e dalla loro capacità di creare valore aggiunto. L'elevata contrazione del commercio mondiale del 2009 ha coinvolto gli scambi di beni in misura maggiore rispetto ai servizi, che hanno mostrato una ripresa più contenuta nel periodo successivo. Le economie avanzate (Stati Uniti e Unione europea) restano ancora i maggiori esportatori mondiali di servizi, nonostante la loro quota si sia ridotta nel periodo 2000-2013. Infatti, il peso dei paesi emergenti è cresciuto, ma in misura minore rispetto a quanto avvenuto per la produzione e lo scambio di beni. La Cina è divenuta uno dei principali esportatori mondiali di servizi e una rapida espansione si è determinata in India (la cui quota è triplicata dall'1,1 per cento al 3,3 per cento).

Interessanti indicazioni sulle connessioni tra manifattura e servizi nei maggiori paesi europei riferite al 2011, si possono trarre: 1) dalle matrici dei costi intermedi<sup>24</sup> in merito all'incidenza di costo per le imprese manifatturiere nell'acquisto di servizi; 2) dalle tavole Input-Output<sup>25</sup> per la capacità di attivazione dei servizi da parte della domanda del settore manifatturiero. Per il primo aspetto, la quota del complesso dei servizi (interni e importati) sul totale dei costi intermedi del comparto manifatturiero (settori industriali al netto delle costruzioni) si colloca fra il 16,2 per cento di Italia e Gran Bretagna ed il 21,1 per cento della Francia. Tutti i paesi mostrano una netta preponderanza all'acquisto di servizi nazionali, soprattutto l'Italia con l'incidenza più elevata (oltre il 93,5 per cento), seguita dalla Spagna (87,4 per cento), mentre Germania e Regno Unito presentano una quota di servizi domestici di poco superiore al 90 per cento. Da un confronto sul piano settoriale, gli altri servizi alle imprese e la locazione di macchinari costituiscono la quota di costo preponderante in tutti i paesi (arrivando fino al 13,2 per cento in Francia), mentre la spesa per servizi di trasporto è più rilevante per l'Italia e la Spagna (3,6 per cento) che negli altri paesi si attesta al di sotto dei due punti percentuali. Per i servizi di intermediazione finanziaria, l'incidenza maggiore si rileva nel Regno Unito (2,8 per cento) ed in Francia (2,3 per cento); in Germania l'acquisto di servizi immobiliari registra la quota più elevata (2,3 per cento). I servizi di comunicazione e la logistica presentano in tutti i paesi l'incidenza minore, anche se si collocano ad una quota superiore al punto percentuale in Germania, Francia e Spagna. Per il secondo argomento, tramite le matrici Input-Output, si rileva invece che l'Italia, dopo la Germania, presenta la maggiore attivazione di servizi alle imprese da parte della manifattura. La variazione incrementale complessiva dei servizi alle imprese è compresa fra il 29,3 per cento della Germania e il 10,9 per cento del Regno Unito, mentre l'Italia (27,3 per cento) si colloca appena al di sopra di Spagna (25,9 per cento) e Francia (25,0 per cento). Nel complesso, un incremento della produzione manifatturiera

<sup>23</sup> Il testo è tratto dal Rapporto sulla competitività dei settori produttivi dell'ISTAT, pubblicato nel febbraio 2015.

<sup>24</sup> Le matrici dei costi intermedi e le tavole delle interdipendenze settoriali utilizzate per l'analisi sono tratte dalla base di dati WIOD, che contiene informazioni integrate sulle principali matrici di Contabilità Nazionale per l'economia mondiale, con un dettaglio per 40 paesi. Attualmente, l'ultimo anno disponibile per le tavole è il 2011.

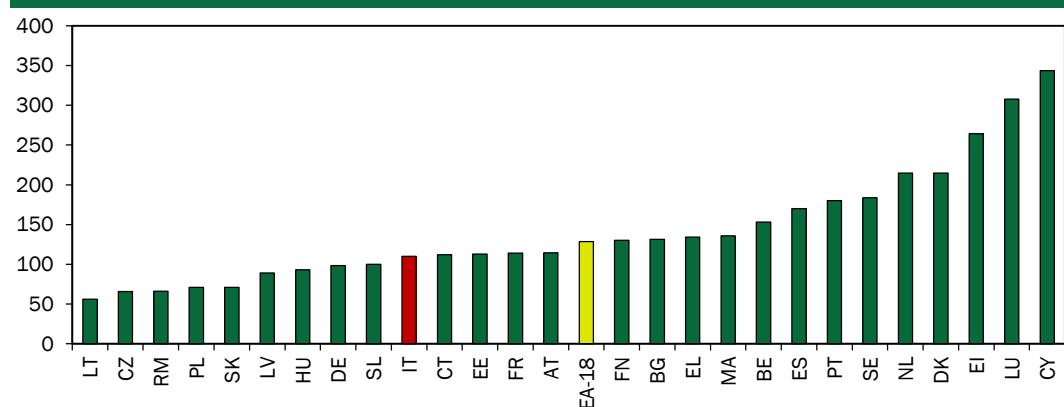
<sup>25</sup> Le tavole Input-Output sono costruite dall'ISTAT, a partire dalle tavole delle risorse e degli impieghi espresse a prezzi base, e coerenti con la Contabilità Nazionale. Le tavole delle risorse e degli impieghi descrivono un quadro dettagliato, rispettivamente, dell'offerta di beni e servizi (sia di produzione interna sia di importazione) e del loro utilizzo per usi intermedi o finali, mostrando il valore aggiunto (e le sue componenti) generato dalle branche di attività economica. La classificazione delle branche è la Atenco Rev 2.

provocherebbe una risposta positiva dei servizi alle imprese compresa fra poco più di un quarto e poco meno di un terzo del loro volume di produzione<sup>26</sup>. Se si considera la composizione settoriale dei servizi attivati, l'Italia è caratterizzata da un grado più elevato di attivazione dei servizi di trasporto, la Germania per le altre attività di servizio alle imprese, la Francia per i servizi di magazzinaggio e poste. I settori manifatturieri che determinano i maggiori incrementi di produzione nei comparti dei servizi alle imprese appare sostanzialmente simile nei vari paesi: gli alimentari, bevande e tabacco (eccetto che per la Germania), la metallurgia e i macchinari presentano le più ampie capacità di attivazione per quasi tutti i servizi alle imprese. Gli obiettivi e delle strategie d'impresa possono spiegare la capacità di attivazione sia in settori "tradizionali" (come gli alimentari), sia in quelli caratterizzati da un maggior contenuto tecnologico (come i macchinari). Nei settori dei macchinari e dei mezzi di trasporto, la quota di costo dei servizi è cresciuta per la necessità di adottare processi di sviluppo più efficienti. Inoltre, la crescente complessità dei prodotti e l'integrazione di diverse tecnologie ha condotto all'*outsourcing* dei servizi di ricerca e sviluppo e di ingegneria, sia per esigenze di risparmio sia per la necessità di accedere a competenze specifiche. Nei comparti a bassa e media tecnologia, la maggiore efficienza ed efficacia della gestione della catena del valore rappresentano il fattore di crescita più importante nell'impiego dei servizi come input. Infine, i produttori ottengono un miglior posizionamento competitivo nei rispettivi mercati di sbocco con l'utilizzo di servizi a valle del processo di produzione, come la ricerca di mercato e la pubblicità, oltre all'offerta di servizi aggiuntivi (marketing e servizi post-vendita) ai propri clienti. Queste industrie *low-tech* presentano generalmente elevate quote di costo per servizi di trasporto e di distribuzione, a causa della loro rilevanza nella produzione di beni di consumo. In sintesi, nelle economie dei paesi esaminati i servizi alle imprese coprono una quota importante del valore aggiunto.

## IV.2 LA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL SETTORE PRIVATO

Nel 2013, il livello dell'indebitamento del settore privato è risultato in diminuzione rispetto al 2012. Considerando la situazione complessiva, il settore privato in Italia mantiene un elevato grado di solidità finanziaria.

**FIGURA IV.8: DEBITO DEL SETTORE PRIVATO NEL 2013 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)**



Fonte: Eurostat, dati consolidati.

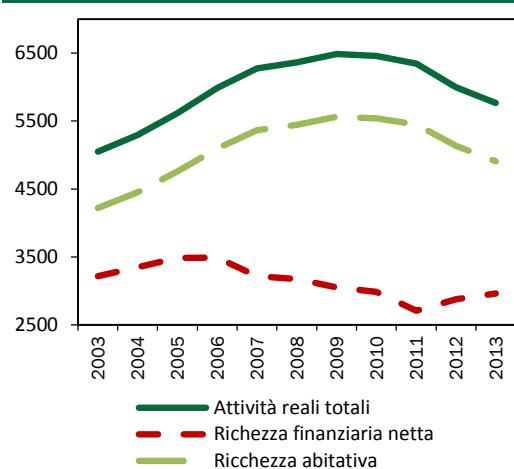
<sup>26</sup> Essendo considerate le interdipendenze interne, il livello di attivazione (rispetto all'analisi della struttura dei costi) risente della quota di servizi alle imprese importati, della composizione settoriale delle produzioni secondarie dei diversi paesi e della rilevanza economica dei settori attivati e attivanti.

## Le famiglie

La struttura del portafoglio delle famiglie italiane continua ad essere caratterizzata da un elevato livello di attività finanziarie (rispetto al reddito disponibile), con una riduzione di quelle ad alto rischio<sup>27</sup>.

Nel periodo 2001-2013, la propensione al risparmio e il tasso d'investimento sono stati in media del 10,8 per cento e del 7,0 per cento rispettivamente. Nel 2014 la propensione al risparmio delle famiglie è risultata pari all'8,6 per cento in lieve flessione rispetto all'anno precedente (8,9 per cento)<sup>28</sup>. Secondo recenti stime, i flussi di risparmio delle famiglie, dopo la debole crescita registrata nel periodo 2010-2012, sono aumentati nei due anni successivi (collocandosi all'1,8 per cento del PIL); i flussi di risparmio dovrebbero stabilizzarsi, collocandosi su valore medio dell'1,6 per cento nel periodo 2015-2016 (Figura IV.10).

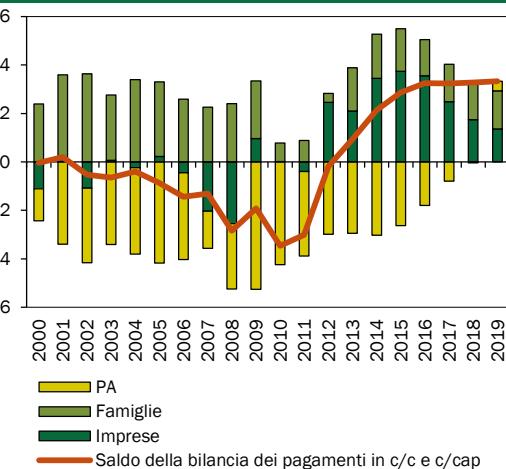
**FIGURA IV.9: RICCHEZZA COMPLESSIVA DELLE FAMIGLIE ITALIANE (MILIARDI, PREZZI 2013)**



Nota: La ricchezza abitativa è una componente delle attività reali totali. La ricchezza finanziaria netta è il saldo tra attività e passività finanziarie.

Fonte: Banca d'Italia, La ricchezza delle famiglie italiane, n.69, 16 dicembre 2014.

**FIGURA IV.10: FLUSSI DI RISPARMIO DEI SETTORI ISTITUZIONALI E SALDO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI (in percentuale del PIL)**



Nota: I dati relativi al flusso delle famiglie e delle imprese dal 2014 sono previsioni

Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT e Banca d'Italia.

<sup>27</sup> Nei primi nove mesi del 2014, rispetto alla fine del 2013, le attività finanziarie delle famiglie hanno registrato un aumento dei depositi per €17,1 miliardi, mentre si sono ridotte di €73 miliardi le obbligazioni bancarie. Inoltre, la quota delle passività bancarie è scesa al 22,5 per cento dal 24,6 per cento del 2013. Sono, inoltre, cresciuti gli investimenti in azioni, fondi comuni e polizze assicurative. Il debito finanziario delle famiglie italiane in rapporto al reddito disponibile è cresciuto all'85,4 per cento (dal 65,4 per cento del 2013). Secondo i dati Eurostat, nel 2013 il debito finanziario delle famiglie in Italia (62,9 per cento) risulta inferiore a quello dei maggiori paesi europei (83,3 per cento per la Germania, 85,7 per cento per la Francia e 115,8 per cento per la Spagna).

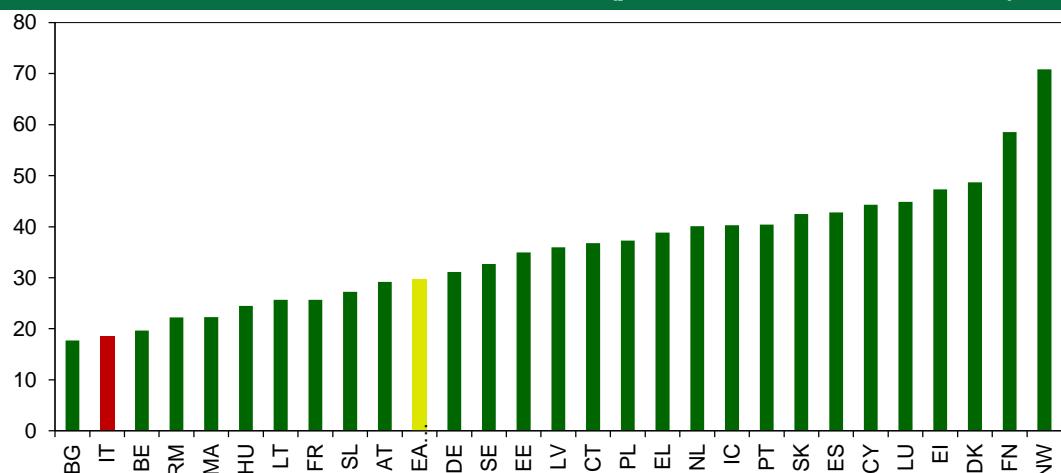
Nota: Gli aggregati sopra commentati sono costruiti a partire dalla Tavola 21 del Supplemento al Bollettino Statistico, Conti finanziari della Banca d'Italia, come segue: 1) depositi: somma tra biglietti, monete e depositi a vista, e altri depositi; 2) obbligazioni bancarie: titoli a medio/lungo termine emessi da istituzioni finanziarie e monetarie; 3) quota delle passività bancarie: somma dei depositi a vista e delle obbligazioni bancarie in rapporto al totale delle attività finanziarie; 4) debito finanziario: somma dei prestiti a breve e medio-lungo termine in rapporto al reddito disponibile lordo. Fonti: elaborazioni basate su dati Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Conti finanziari, Nuova serie, Anno XXV, n.6, 3 Febbraio 2015; ISTAT, Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, 9 gennaio 2014; Eurostat, Key indicators, Gross debt-to-income ratio of households, 18 Marzo 2015.

<sup>28</sup> Fonte: ISTAT, Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 Aprile 2015.

Dal lato delle passività, la maggior parte è costituita da mutui contratti dalle famiglie per l'acquisto di abitazioni. Nel periodo 2009-2012, l'incidenza delle nuove sofferenze sui mutui concessi è inferiore a quella relativa ai contratti conclusi negli anni precedenti la crisi<sup>29</sup>. Nel periodo 2011-2014, sono diminuiti i tassi di crescita per i prestiti finalizzati all'acquisto di immobili (0,5 per cento) e per il credito al consumo (-2,1 per cento) rispetto a quelli registrati nel periodo 1999-2010 (15,6 per cento e 13,8 per cento rispettivamente)<sup>30</sup>.

Negli ultimi anni, il basso livello dei tassi d'interesse per l'acquisto degli immobili ha permesso alle famiglie di domandare nuovi mutui e di rinegoziare quelli già esistenti con condizioni più favorevoli. Complessivamente, la situazione finanziaria delle famiglie italiane continua ad essere solida rispetto ai maggiori paesi europei e il confronto in termini di indebitamento risulta particolarmente favorevole (Figura IV.11).

**FIGURA IV.11: INDEBITAMENTO DELLE FAMIGLIE NEL 2013 (percentuale delle attività finanziarie)**



Fonte: Eurostat, dati consolidati.

### Le imprese non finanziarie

Il rapporto debito/PIL delle imprese non finanziarie, dopo il picco raggiunto nel 2009 (72,4 per cento), è migliorato progressivamente (Figura IV.12); tanto da risultare nel 2013 inferiore a quello dell'area dell'euro (66,9 per cento contro 67,7 per cento). Tra giugno 2013 e giugno 2014 il *leverage ratio* è sceso di circa 4 punti percentuali, al 42,8 per cento. Con riferimento alle sofferenze, si riscontra che a dicembre 2014 sono risultate pari al 16,2 per cento dei crediti concessi. Nel terzo trimestre del 2014, il valore delle nuove sofferenze si è ridotto (4,3 per cento), mentre è cresciuto il loro numero (3,7 per cento). Nel 2014 si è attestato al 40,6 per cento (0,8 punti percentuali in meno rispetto al 2013), per le maggiori difficoltà incontrate dalle piccole-medie imprese a seguito del protrarsi della fase di debolezza economica. Contestualmente, la redditività del settore (intesa come

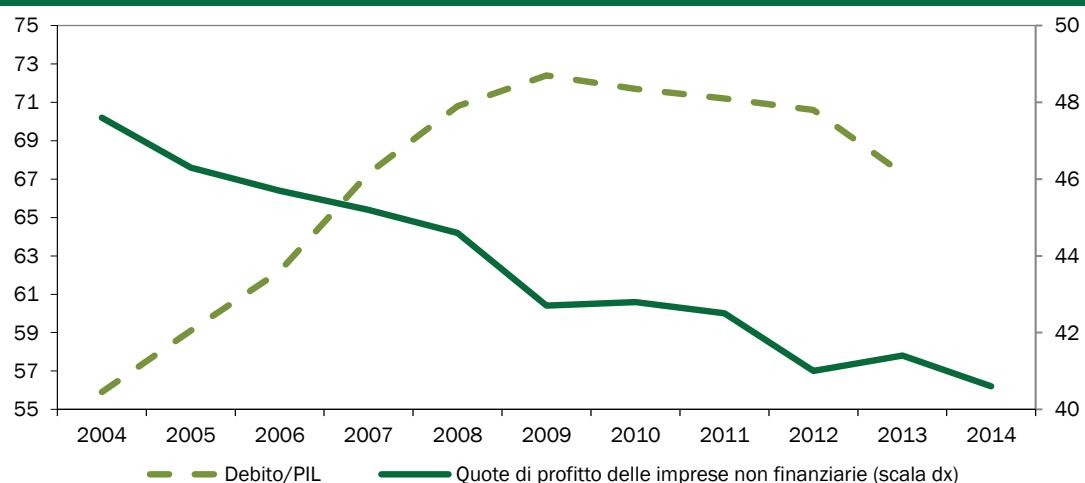
<sup>29</sup> Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, n. 2, Novembre 2014.

<sup>30</sup> Fonte: elaborazioni basate su dati Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Moneta e banche, Nuova serie, Anno XXV, n.13, 10 Marzo 2015.

rapporto tra il risultato lordo di gestione e il valore aggiunto lordo ai prezzi base) ha continuato a ridursi. Nel 2013 si era attestato al 40,9 per cento (1,3 punti percentuali in meno rispetto al 2012), per le maggiori difficoltà incontrate dalle piccole-medie imprese a seguito del protrarsi della fase di debolezza economica.

Uno dei problemi rilevanti per le imprese non finanziarie, soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni, è stato l'accesso al credito bancario (si veda al riguardo la sezione dedicata alle imprese finanziarie). I prestiti bancari, hanno infatti continuato a contrarsi nell'arco dei dodici mesi (novembre 2014), portando a 97,2 miliardi i minori finanziamenti concessi alle Piccole e medie imprese (PMI) dal 2010 ad oggi (indice Confindustria-Cer). Le imprese con meno di 50 dipendenti hanno così registrato un razionamento del credito del 15,4 per cento, superiore di oltre un terzo di quello registrato per le imprese più grandi.

**FIGURA IV.12: DEBITO/PIL E QUOTA DI PROFITTO DELLE IMPRESE NON FINANZIARIE (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat, ISTAT.

Nel 2012 in Italia, per ogni 100 euro di investimenti fatti dalle imprese, 92 euro provenivano da finanziamenti bancari e la restante parte dal mercato obbligazionario. Nel 2013 la situazione è andata migliorando, con la quota del mercato obbligazionario passata all'11 per cento e previsioni di incremento nei prossimi anni.

A fronte di queste difficoltà, le imprese italiane - in particolar modo quelle medio-grandi - hanno fatto sempre più ricorso al mercato per finanziarsi: nel terzo trimestre 2014, le emissioni nette di obbligazioni sono risultate pari a 2,8 miliardi. Allo stesso tempo sono stati introdotti diversi strumenti che hanno rafforzato il mercato complementare e alternativo al credito bancario e il ricorso diretto al mercato dei capitali<sup>31</sup>.

Per aumentare la capitalizzazione delle imprese, alla fine del 2013 è stato rafforzato l'ACE (Aiuto alla Crescita Economica), mediante l'aumento del rendimento nozionale del patrimonio netto al 4, 4,5 e 4,75 per cento,

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli si veda: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), Marzo 2015.

rispettivamente, per il 2014, 2015 e 2016. Negli anni 2011-2014, il numero di imprese che hanno fatto ricorso all'ACE è quasi raddoppiato.

Dopo gli interventi di liberalizzazione della finanza d'impresa realizzati nel 2012 con l'adozione dei due decreti Crescita, il Governo ha adottato ulteriori interventi normativi per accrescere il mercato delle obbligazioni societarie italiane, favorendo la costituzione di fondi specializzati nell'investimento in questa tipologia di *asset*. I primi risultati si sono già prodotti. Attualmente sono state realizzate oltre 92 emissioni di *Mini-bond* per un totale di circa 4,8 milioni, di cui 73 emissioni da parte di PMI e 19 emissioni di grandi imprese. Inoltre, è stata estesa l'azione del Fondo Centrale di Garanzia anche alle emissioni di *Mini-bond* sottoscritte da fondi di credito. I dati più recenti dimostrano che l'interesse per il mercato dei *Mini-bond* da parte delle imprese di dimensione medio-piccola sta crescendo. Un ulteriore strumento pubblico per favorire l'accesso al credito, è il Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese, che si è rivelato molto utile soprattutto in questi anni di crisi. Nel 2014 il numero di richieste pervenute al Fondo Centrale di Garanzia è aumentato del 7,9 per cento rispetto al 2013, con un totale di 90.000 richieste pervenute da 441 PMI, un aumento del 15,4 per cento rispetto all'anno precedente. Nello stesso 2014, il Fondo ha attivato 12,9 miliardi di finanziamento, 8 miliardi dei quali completamente garantiti. Dall'inizio della crisi finanziaria, il Fondo ha aiutato 411 mila PMI, che costituiscono l'ossatura del sistema economico italiano, in difficoltà per la contrazione del credito bancario.

Per effetto della normativa prevista per le *startup* innovative, è in fase di avvio l'operatività dei portali di *equity crowdfunding*, che costituiscono una modalità innovativa per il reperimento delle risorse finanziarie destinate a questa tipologia di imprese. Si tratta di un campo nel quale l'ordinamento italiano si pone all'avanguardia.

Per le imprese più strutturate è stato creato il segmento AIM Italia di Borsa Italiana, che si contraddistingue per il suo approccio regolamentare equilibrato, per un'elevata visibilità a livello internazionale, per un processo di ammissione flessibile, meno costoso e semplice, costruito su misura per le necessità di finanziamento delle PMI italiane nel contesto competitivo globale. Attualmente sono 57 le PMI quotate su AIM di Borsa italiana, un segmento in crescente espansione se si considera che nel solo 2014 ci sono state 22 IPO (*Initial Public Offering*) con un incremento del 47 per cento rispetto al 2013, di cui 8 appartengono al settore della *Green economy*.

### Le imprese finanziarie e il credito all'economia

Il sistema bancario italiano ha subito le conseguenze della crisi del debito sovrano fronteggiando, in una prima fase, severe difficoltà legate alla frammentazione del sistema finanziario europeo. Quest'ultima ha comportato un aumento dei costi di raccolta e ha reso problematico effettuare provvista di fondi. Come è noto, l'intervento della BCE nel 2012 ha consentito di superare la fase più acuta della crisi. Nel contempo l'azione di vigilanza della Banca d'Italia ha indirizzato il settore creditizio verso una graduale ricapitalizzazione in vista del passaggio al Meccanismo di vigilanza unico, avviato lo scorso 4 novembre.

Con l'avvio del Meccanismo sono state armonizzate le regole in materia di vigilanza bancaria, per i maggiori intermediari bancari dell'area dell'euro, con l'obiettivo di accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie. L'introduzione del nuovo sistema di vigilanza è stato preceduto da una valutazione approfondita (*Comprehensive Assessment*) dello stato di salute delle principali banche dell'area dell'euro, costituito da un'analisi della qualità degli attivi (*Asset Quality Review*) e da una prova di resilienza agli *shock* dei bilanci bancari (*stress test*), condotta con riferimento a uno scenario di base e uno avverso.

I risultati del *Comprehensive Assessment*, diffusi il 26 ottobre scorso, hanno mostrato una sostanziale adeguatezza del livello di patrimonializzazione delle banche italiane. Nel complesso, per il sistema bancario italiano è emersa una necessità di ricapitalizzazione di 2,9 miliardi, corrispondenti allo 0,2 per cento del PIL, e concentrate in due banche (Banca Monte dei Paschi di Siena e Banca Carige).

Durante il 2014, inoltre, sono stati adottati numerosi interventi volti a ridurre le tensioni sui mercati finanziari, soprattutto con l'intento di frenare la contrazione del credito all'economia e di rafforzare i meccanismi della governance economica dell'area dell'euro. La BCE ha attuato una politica monetaria accomodante, portando i tassi d'interesse su livelli prossimi allo zero. Inoltre, è stata concessa una più ampia liquidità agli intermediari condizionata al finanziamento di attività produttive (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO). Nella prima operazione TLTRO di settembre le banche italiane hanno ottenuto 29 miliardi (pari al 35 per cento della domanda totale); nella seconda operazione, tenutasi a dicembre, le richieste sono state pari a circa 26 miliardi (20 per cento del totale). Ulteriori azioni di sostegno al credito sono state attuate tramite i programmi di acquisto di *covered bonds* e di *asset-backed securities*. Inoltre, è stata ampliata la gamma dei prestiti bancari utilizzabili a garanzia del rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Secondo l'ultimo rapporto sulla Stabilità Finanziaria della Banca d'Italia, nel 2014 si sono rafforzate le condizioni di liquidità delle banche italiane in conseguenza del miglioramento della congiuntura finanziaria e della crescita dei depositi. L'indicatore che misura la posizione netta di liquidità<sup>32</sup> a un mese sul totale delle attività ha raggiunto nell'ottobre del 2014 valori relativamente elevati, intorno al 12 per cento. A giugno, le 15 banche italiane incluse nel Comitato di Basilea rispettavano il livello di *liquidity coverage ratio* previsto per il 2015. Segnali positivi sui bilanci bancari vengono anche dal *funding gap*, che misura l'esposizione delle banche a rischi di liquidità, che ha registrato una significativa diminuzione (al 9,9 per cento in settembre). Il ricorso delle banche operanti in Italia al credito dell'Eurosistema è salito a 171 miliardi all'inizio di novembre, il 34 per cento del rifinanziamento dell'area.

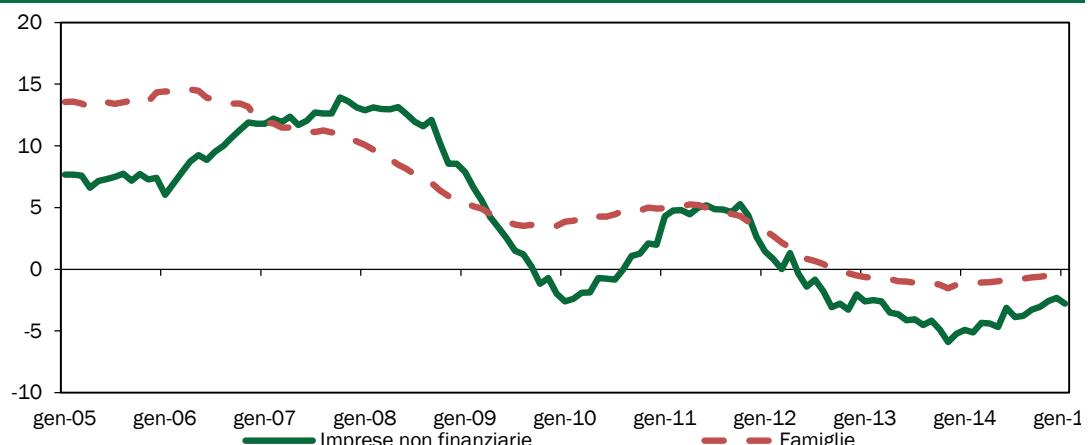
Le misure sopra menzionate, contestualmente al graduale spegnersi della crisi, hanno contribuito a rallentare la caduta dei prestiti al settore privato. Sulla base dei dati più recenti della Banca d'Italia, nella seconda metà del 2014 si è registrata una tendenza al miglioramento sebbene la dinamica su base annua rimanga ancora negativa sia per le imprese non finanziarie (-2,8 per cento a/a) sia

<sup>32</sup> La posizione di liquidità è calcolata come somma algebrica tra le riserve di attività stanziabili ai fini del rifinanziamento presso l'Eurosistema e i flussi di cassa cumulati attesi.

per le famiglie (-0,5 per cento a/a). Sull'evoluzione dei prestiti incidono negativamente sia fattori di offerta quali il persistere di squilibri nei bilanci bancari ed il rischio di credito delle imprese, sia fattori di domanda, ed in particolare la fragilità del ciclo economico.

Alla luce delle persistenti tendenze deflazionistiche, il 9 marzo 2015 la BCE ha avviato il *Quantitative Easing*, ossia un programma di acquisto di titoli di Stato, ad un ritmo mensile di 60 miliardi fino a settembre 2016 (per un totale di 1040 miliardi).

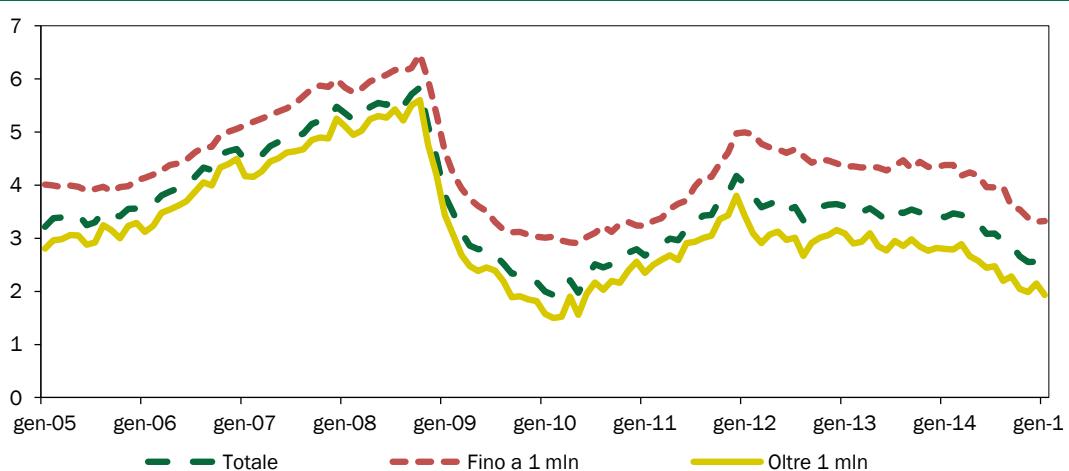
**FIGURA IV.13: PRESTITI ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE CORRETTE CON LE CARTOLARIZZAZIONI (variazioni % a/a)**



Fonte: Banca d'Italia.

Con riferimento agli ultimi dati disponibili, si rileva una discesa significativa dei tassi d'interesse, sia sui nuovi prestiti di importo inferiore a un milione (3,3 per cento a gennaio 2015) sia su quelli di importo superiore (1,9 per cento a gennaio 2015) (Figura IV.14).

**FIGURA IV.14: TASSI DI INTERESSE SUI PRESTITI ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE (variazioni % a/a)**



Fonte: Banca d'Italia.

Si rileva infine che, nell'ottica di favorire un recupero dell'attività creditizia, è stata varata una riforma delle banche popolari finalizzata ad aumentarne la capitalizzazione mediante la trasformazione in società per azioni di quelle di maggiori dimensioni.

### **IV.3. IL SETTORE IMMOBILIARE**

Il ciclo economico nel settore delle costruzioni è rimasto ancora debole, sebbene sia rallentato il ritmo di caduta dei livelli di attività.

Nel 2014 gli investimenti in costruzioni si sono ridotti del 4,9 per cento in termini reali, registrando una flessione più marcata nel comparto non residenziale rispetto (-5,6 per cento) a quello delle abitazioni (-4,6 per cento). Rispetto al picco pre-crisi, l'incidenza degli investimenti residenziali sul PIL è passata dal 6,0 per cento nel 2006 al 4,6 per cento nel 2014. Dal confronto con gli altri paesi europei, non emergono correzioni significative come avvenuto invece in altri paesi (Figura IV.15). Secondo recenti stime dell'ANCE<sup>33</sup>, gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo avrebbero invece mostrato un incremento dell'1,5 per cento grazie anche all'effetto di stimolo derivante dalla proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico.

I dati sul valore aggiunto creato nel settore (-3,8 per cento in termini reali) e sulla produzione industriale (-6,9 per cento nel 2014) mostrano ancora un trend negativo. La caduta dei livelli occupazionali nel settore è proseguita nel 2014, anno in cui si rileva un calo del 4,5 per cento rispetto al 2013<sup>34</sup>. Le difficoltà del settore si riflettono anche nella flessione del numero di imprese edili. Secondo i dati ISTAT, nel 2013 il calo delle imprese attive è pari al 7,6 per cento rispetto all'anno precedente; dal 2008 al 2013 la perdita nel settore è stata del 18,7 per cento. L'indebolimento della struttura produttiva è evidenziata anche dall'aumento dei fallimenti nelle costruzioni, in progressiva crescita dal 2008. I dati Cerved<sup>35</sup> relativi al 2014 mostrano un incremento delle procedure fallimentari nel settore del 12,1 per cento (10,7 per cento il totale) rispetto all'anno precedente. La dinamica dei prezzi delle abitazioni esistenti rimane contenuta, anche nel confronto con i principali paesi europei (Figura IV.16).

Tuttavia, emergono dei segnali positivi che fanno prefigurare un punto di svolta nel corso del 2015. Secondo l'Osservatorio sul mercato immobiliare, le compravendite di unità immobiliari sono cresciute nel 2014 (1,8 per cento) per la prima volta dal 2006. Oltre al buon andamento nel comparto residenziale (3,6 per cento), si registrano indicazioni favorevoli anche nel comparto non residenziale (5,7 per cento gli immobili commerciali, 3,6 per cento quelli produttivi e 0,3 per cento le pertinenze).

Le compravendite con mutuo ipotecario sono aumentate del 12,7 per cento nel 2014<sup>36</sup>. Nel mese di febbraio, primo mese di operatività del Fondo di garanzia

<sup>33</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, Dicembre 2014.

<sup>34</sup> In termini di unità di lavoro (ULA).

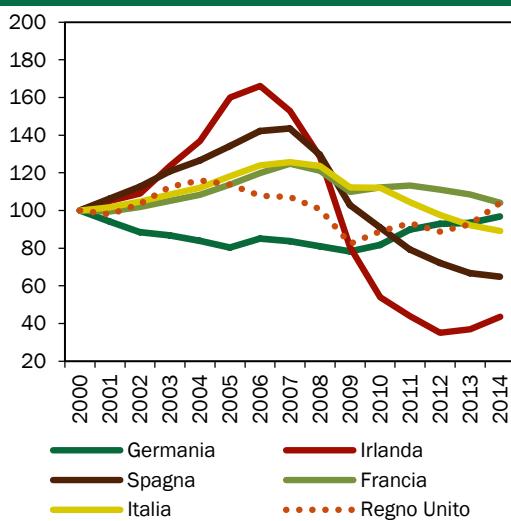
<sup>35</sup> Cerved, Osservatorio su fallimenti, procedure e chiusure di imprese, Febbraio 2015.

<sup>36</sup> Osservatorio sul mercato immobiliare, Nota trimestrale, 5 Marzo 2015.

per la casa, secondo l'ABI sono stati garantiti 27,7 milioni di nuovi mutui. La ripresa della domanda di mutui è confermata anche dai dati CRIF<sup>37</sup>, secondo cui l'aumento nel 2014 è risultato pari al 15 per cento rispetto all'anno precedente.

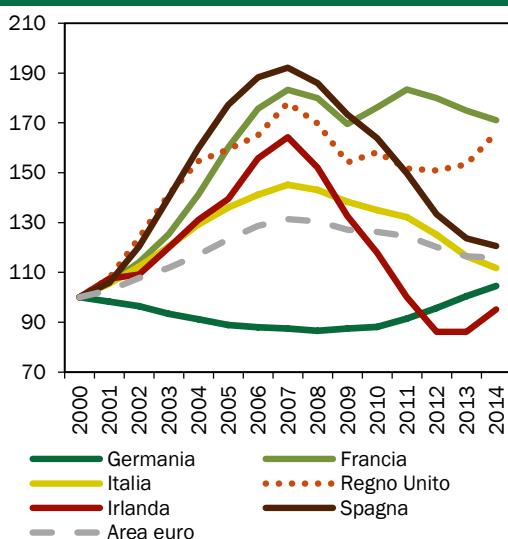
Infine, secondo il sondaggio di Banca d'Italia sul mercato delle abitazioni in Italia le prospettive nell'arco dei prossimi due anni appaiono favorevoli.

**FIGURA IV.15: INVESTIMENTI RESIDENZIALI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**FIGURA IV.16: PREZZI REALI DELLE ABITAZIONI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2014.

Fonte: OCSE.

#### IV.4. L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO

La crisi ha interrotto un percorso virtuoso di riduzione dell'area della disoccupazione.

Con una quota di persone in cerca di lavoro del 12,5 per cento nel 2014, il nostro Paese si pone al di sopra della media europea (pari al 10,2 per cento), mentre nel 2007, prima della crisi, il dato italiano era pari al 6,1 per cento contro una media UE del 7,3 per cento. Nel 2014 il dato italiano nel 2014 è risultato superiore a quello della Germania (5,0 per cento), del Regno Unito (6,3 per cento), della Francia (9,7 per cento) e inferiore al dato della Spagna (24,7 per cento).

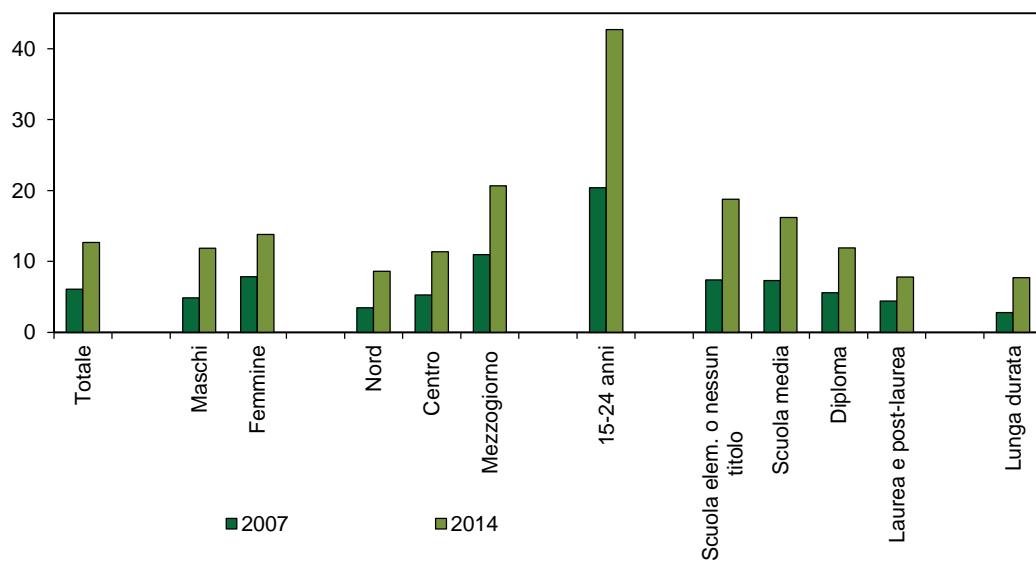
La mancanza di lavoro non ha colpito con la stessa intensità le diverse categorie di lavoratori e le varie aree geografiche. In particolare, tra il 2007 e il 2014 (Figura IV.17), il tasso di disoccupazione maschile, pur rimanendo al di sotto di quello femminile, è aumentato di più in termini relativi (dal 4,9 per cento all'11,9 per cento, contro una variazione dal 7,8 per cento al 13,8 per cento registrata per le donne). All'interno del Paese le differenze territoriali rimangono sensibili: il dato del Mezzogiorno aumenta di 9,7 pp passando dall'11,0 per cento

<sup>37</sup> CRIF, Barometro sulla domanda di mutui da parte delle famiglie, Dicembre 2014.

al 20,7 per cento, mentre il valore per il Nord si incrementa di 5,1 pp (attestandosi nel 2014 all'8,6 per cento) e quello per il centro aumenta di 6,1 pp (con un valore del 11,4 per cento nel 2014). Significativo è il peggioramento del dato per i giovani (15-24 anni): il dato sale di 22,3 pp, passando dal 20,4 per cento del 2007 al 42,7 del 2014. A dimostrazione della rilevanza del capitale umano ai fini della performance del mercato del lavoro, all'aumentare del titolo di studio, il tasso di disoccupazione peggiora relativamente meno: per coloro che hanno al massimo la licenza elementare il dato cresce di 11,4 pp, per i possessori di licenza media il valore aumenta di 8,9 punti, per quelli con il diploma di 6,3 e per coloro con diploma di laurea e post-laurea di 3,4.

All'interno dell'area della disoccupazione, peggiora la componente di lunga durata (disoccupati da 12 mesi o più) con un incremento del tasso di disoccupazione specifico dal 2,8 per cento al 7,7 per cento (+4,9 pp). Questo aspetto è particolarmente critico, in quanto una lunga permanenza nella disoccupazione riduce le possibilità di rientro sul lavoro ed aumenta quella di confluire nell'inattività, a causa del deterioramento del capitale umano.

**FIGURA IV.17 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE: VARIAZIONE TRA IL 2007 E IL 2014 E SIGNIFICATIVE DIFFERENZE PER GENERE, RIPARTIZIONE TERRITORIALE, ETÀ, TITOLO DI STUDIO E DURATA**



Fonte: elaborazioni basate su dati RFL - ISTAT.

Per quanto attiene all'occupazione, il numero degli **occupati** rilevati dall'Indagine sulle Forze di Lavoro nel 2014 è stato di 22,3 milioni di unità, con una riduzione di 615 mila unità rispetto al 2007 (pari al -2,7 per cento). La quasi totalità della riduzione ha colpito il Mezzogiorno (-563 mila unità pari al -13,1 per cento). Di conseguenza, il **tasso di occupazione** per la popolazione tra 15 e 64 anni è passato dal 58,6 per cento del 2007 al 55,7 del 2014. In particolare, è cresciuto di ben 12,6 pp il tasso di occupazione fra i 55 e 64 anni soprattutto per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile. Molto significativo è stato anche l'incremento degli occupati di cittadinanza straniera pari a 847 mila unità (+58,5 per cento). Al contrario, i più giovani mostrano una riduzione del tasso di occupazione (-9,0 pp rispetto al 2007).

Il tasso di inattività ha fatto registrare nel 2014 una diminuzione di 0,6 pp rispetto al 2013; la flessione ha riguardato, in particolare, la componente femminile (-0,8 pp). Nonostante la crisi, tra il 2007 e il 2014 è aumentata la partecipazione complessiva al mercato del lavoro, particolarmente per la componente femminile. Il tasso di inattività si infatti è ridotto complessivamente di 1,5 pp con una flessione di 3,8 pp per le donne e un incremento di 0,7 pp per gli uomini. La crisi economica sembra dunque aver spinto i *second-earner* (soprattutto le donne) sul mercato del lavoro, a fronte delle difficoltà occupazionali dei capi-famiglia (soprattutto uomini).

La crisi sembra aver colpito, in particolare, i soggetti con bassi *skill*<sup>38</sup> (in particolare maschi). Il possesso di un titolo di studio elevato sembra invece aver favorito la partecipazione al mercato del lavoro (-1,7 pp per le donne, pur a fronte di un, pur lieve, incremento per gli uomini, pari a +0,2 pp). Rimane in ogni caso un significativo differenziale di partecipazione tra i generi, che si attesta nel 2014 a 19,2 pp (26,4 per cento per gli uomini a fronte del 45,6 per cento delle donne).

La diminuzione dell'inattività è particolarmente evidente per la fascia di età 55-64 anni, che ha fatto registrare una diminuzione 14,4 pp dal 2007 ad oggi. In termini di livelli, il tasso di inattività per i più anziani nel 2014 si è collocato al 51,1 per cento con un differenziale di genere positivo per le donne di 22,0 pp. A fronte della maggiore partecipazione 'anziana', si deve riferire di una maggiore inattività giovanile nella fascia di età 15-24 anni, stimabile in una variazione nulla (+0,3 per le donne) nel breve periodo e +3,7 pp (+5,0 per gli uomini) nel lungo periodo. In termini di ripartizioni geografiche, il Mezzogiorno fa registrare nel 2014 un *gap* di 11,2 pp rispetto alla media italiana (14,8 pp per le donne). Tale *gap* è aumentato di 1,0 pp rispetto al 2007 (+1,4 pp per gli uomini).

Tra gli inattivi, un significato particolare per il mercato del lavoro è rivestito dalla forza di lavoro potenziale<sup>39</sup>, che nel 2012 (ultimo dato ISTAT ufficiale) ha riguardato 3,1 milioni di persone con un incremento del 15,0 per cento rispetto al 2007. Il loro peso sul totale delle forze di lavoro si è attestato nel 2012 al 12,0 per cento contro la media europea del 4,5 per cento. L'incidenza della forza di lavoro potenziale è particolarmente elevata per le donne (17,8 per cento vs. 7,9 per cento per gli uomini), per la fascia di età 15-24 anni (33,5 per cento vs. 9-10 per cento delle rimanenti fasce di età), per il Mezzogiorno (26,4 per cento vs. 5,3 per cento del Nord) e per i possessori di un titolo di studio fino alla licenza media (18,5 per cento vs. 5,1 per cento dei laureati). Il 42 per cento della forza di lavoro potenziale è rappresentato dai cd 'scoraggiati'<sup>40</sup>, che non cercano un lavoro perché ritengono di non poterlo trovare.

<sup>38</sup> Costoro hanno fatto registrare nel periodo 2007-2013 un incremento complessivo del tasso di inattività di 2,7 e 0,8 pp, rispettivamente, per i possessori di un titolo di licenza media e di un diploma.

<sup>39</sup> Si tratta degli inattivi che, pur non potendosi qualificare come forza-lavoro, sono disponibili a lavorare e da coloro, pur non cercando lavoro, oltreché di coloro che cercano, ma non sono disponibili a lavorare. Si veda: "anno 2012, Disoccupati, inattivi e sottoccupati - Indicatori complementari al tasso di disoccupazione", ISTAT, 11 aprile 2013.

<sup>40</sup> Nelle regioni del Mezzogiorno la loro incidenza sale al 47 per cento per via del combinarsi delle minori opportunità di impiego e di una maggiore sfiducia nella possibilità di trovare e mantenere un'occupazione. Il fenomeno dello scoraggiamento potrebbe anche essere dovuto alla mancanza di competenze specifiche da spendere sul mercato del lavoro, dato che il 66 per cento degli scoraggiati ha conseguito al massimo la licenza media.

Un ulteriore aspetto che qualifica l'efficacia del canale di comunicazione tra il sistema dell'istruzione/formazione ed il mercato del lavoro è fornito dai giovani che non studiano, non sono impegnati in un percorso formativo e non lavorano (i cosiddetti NEET)<sup>41</sup>, per i quali si presenta il rischio di un progressivo deterioramento del capitale umano connesso a una prolungata assenza dal sistema di formazione e lavoro. In base agli ultimi dati disponibili, relativi al 2013, i NEET rappresentavano il 26 per cento della popolazione con un'età compresa tra 15 e 29 anni, con un incremento di 2,1 pp rispetto al 2012. La quota di NEET<sup>42</sup> in Italia è nettamente superiore a quella europea (solo 15,9 per cento), e, ancora di più, rispetto alla Germania (8,7 per cento). I NEET hanno mostrato nel periodo 2007-2013 una variazione relativamente omogenea a livello territoriale. In particolare, il Mezzogiorno, pur penalizzato in termini di livelli, ha mostrato una riduzione del differenziale rispetto alla media nazionale di -0,6 pp, determinata dalle donne (-2,5 pp) a fronte di un incremento per gli uomini (+1,2 pp).

#### **IV.5. CRISI E RIALLOCAZIONE SETTORIALE DELLE RISORSE**

Com'è noto la crisi cominciata nel 2008 è stata la più profonda che l'Italia abbia conosciuto. In termini di prodotto interno lordo, fra il 2007 ed il 2014 il calo è stato pari a circa 9 punti percentuali. Il settore dell'industria, in proporzione è stato ancora più severamente colpito; a fine 2014 il valore aggiunto era di 17 punti percentuali inferiore rispetto al picco raggiunto nel 2007.

Non è possibile, e forse è prematuro, fare un bilancio completo degli effetti della crisi sul sistema produttivo italiano.

Come in ogni episodio recessivo, si sono attivati fenomeni di aggiustamento intra ed inter-settoriali. Presumibilmente le imprese meno produttive sono uscite dal mercato, sostituite da nuove imprese e diverse unità produttive che, in risposta alle difficoltà ed alla selezione operata dalla concorrenza, hanno avviato processi di innovazione. Tuttavia, la crisi è stata caratterizzata anche da una stretta finanziaria che potrebbe avere avuto conseguenze anche su imprese potenzialmente sane; causando cadute permanenti di capacità produttiva.

Un recente studio<sup>43</sup> stima che le due recessioni registrate fra il 2007 ed il 2013 hanno comportato, per il settore manifatturiero, una perdita di capacità produttiva compresa fra l'11 ed il 17 per cento; si tratta di una perdita storicamente rilevante, che riporta le potenzialità del manifatturiero ai livelli sperimentati nella prima metà degli anni novanta. Secondo alcune stime l'economia italiana nel suo complesso<sup>44</sup> per effetto della crisi finanziaria globale

<sup>41</sup> Fonte: ISTAT, *Noi Italia* 2015.

<sup>42</sup> In Italia tra i NEET prevalgono gli inattivi rispetto ai disoccupati (57,6 vs. 42,2 nel 2013), a differenza della media europea, dove le due componenti si equivalgono. Il divario, in ogni caso, è andato progressivamente riducendosi.

<sup>43</sup> Monteforte L., Zevi, G. An inquiry on manufacturing capacity in Italy after the double-dip recession, in Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia, Collana Atti Seminari e Convegni, Banca d'Italia, Dicembre 2014.

<sup>44</sup> Aprigliano V., Conti, A. How financial and sovereign risk shocks shape potential output in Italy, in Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia, Collana Atti Seminari e Convegni, Banca d'Italia, Dicembre 2014.

avrebbe perso, fra il 2008 ed il 2013 circa il 2 per cento del prodotto interno lordo potenziale.

### Le risposte alla crisi

Per fronteggiare la crisi economica le imprese italiane hanno adottato diverse strategie. Secondo un'indagine condotta dall'ISTAT<sup>45</sup>, nel triennio 2011-2013 le strategie dei gruppi di imprese con le performance migliori (distinte sulla base dei risultati in termini di fatturato) si sono basate sulla formazione del personale, sull'attivazione di network e partnership, sull'ampliamento della gamma di prodotti e servizi offerti e su elevati livelli di innovazione.

L'adozione di tali strategie troverebbe un positivo riscontro in una recente indagine, svoltasi nel novembre del 2014<sup>46</sup>, con cui l'ISTAT ha rilevato un lieve miglioramento nella percezione delle imprese manifatturiere riguardo l'andamento dell'attività economica rispetto all'anno precedente; rimangono, invece, maggiori difficoltà per le imprese dei servizi. Nell'attuale fase congiunturale, quasi l'80 per cento delle aziende manifatturiere dichiara di poter far fronte ad un significativo aumento di domanda interna, e il 67 per cento di saper fronteggiare un aumento di domanda estera. Si tratta, tuttavia, di quote inferiori a quelle rilevate nel 2013 (pari rispettivamente all'87 e al 76 per cento). Tuttavia, occorre valutare con cautela tali risultati in quanto le imprese intervistate sono quelle rimaste sempre attive nel periodo esaminato. Dunque la minore capacità di risposta ad incrementi di domanda non necessariamente implicherebbe una effettiva diminuzione di potenziale produttivo, potrebbe invece essere spiegata da un aumento del grado di utilizzo degli impianti. In effetti questa seconda ipotesi sarebbe sostenuta dalle più recenti informazioni sul grado di utilizzo della capacità produttiva della manifattura nel suo complesso, che indicano un lieve ma continuo incremento nel corso del 2014.

Dal punto di vista dell'occupazione, i dati settoriali di fonte ISTAT<sup>47</sup> mostrano che a fronte di una generalizzata tenuta dell'occupazione (rimasta invariata in oltre la metà delle imprese manifatturiere e oltre il 60 per cento di quelle dei servizi), nel comparto industriale i casi di riduzione della manodopera avrebbero riguardato soprattutto la forza lavoro meno qualificata. A tutto il 2014, in quasi tutti i comparti della manifattura la percentuale di imprese che dichiarano di aver mantenuto inalterata la dotazione di capitale umano è superiore al 60 per cento. Gli unici due settori che si collocano al di sotto di tale quota, cioè farmaceutica e autoveicoli, risultano peraltro, insieme a quello degli altri mezzi di trasporto e della metallurgia, i più dinamici in termini di qualità del personale impiegato (la percentuale netta di imprese che la aumentano è pari rispettivamente al 15, 12, 27 e 13 punti percentuali). Nel terziario nei due settori - trasporto aereo e servizi postali - dove la quota di imprese che dichiara una invarianza del capitale umano

<sup>45</sup> Questa analisi ha considerato 25,677 imprese. Le performance stimate per i differenti gruppi esaminati sono state elaborate con un modello logit multinomiale. (Fonte: ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio 2014).

<sup>46</sup> I risultati si riferiscono ad una sezione apposita inserita all'interno della rilevazione mensile del clima di fiducia delle imprese manifatturiere e delle imprese dei servizi diversi dal commercio (Fonte: ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio 2015).

<sup>47</sup> ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Edizione 2015.

è più bassa si evidenzia, al contrario, un deperimento della qualità del personale impiegato.

Dati non dissimili riguardano lo stock di capitale fisico. Secondo l'ISTAT<sup>48</sup> sulla dotazione di capitale fisico si rileva una sostanziale tenuta della capacità produttiva nella manifattura (oltre un quarto di aziende l'ha aumentata e oltre il 60 per cento l'ha mantenuta invariata). Indizi di una generale difesa del potenziale produttivo si riscontrano anche tra le imprese dei servizi.

### Riallocazione intra-settoriale (*Churning*)

Il numero delle imprese fallite in Italia ha continuato a crescere nel corso del 2014; le procedure concorsuali tra luglio e settembre hanno interessato circa 3.000 imprese, il 14,1 per cento in più rispetto allo stesso trimestre del 2013. Nei primi nove mesi del 2014, la cifra totale è di oltre 11.000, con un aumento dell'11,9 per cento anno su anno: il numero più alto mai registrato di fallimenti<sup>49</sup>.

Dai dati di Unioncamere sui flussi in entrata e uscita delle imprese, risulta che tra il periodo 2004-2007 e il 2011-2014 il *churning* (somma dei tassi di entrata e uscita) è diminuito lievemente (con l'eccezione della forte riduzione nel settore delle telecomunicazioni) per più della metà dei settori considerati (Figura IV.18); ciò è stato determinato da una consistente riduzione del tasso di entrata (tipico dei periodi di crisi) associata a un lieve aumento del tasso di uscita.

Le dinamiche relative all'entrata e uscita delle imprese rappresentano la selezione del mercato, nel senso che le imprese meno produttive hanno una maggiore probabilità di uscire e quelle più produttive una maggiore probabilità di sopravvivere. In particolare, il processo di entrata e di uscita delle imprese sui mercati influenza il livello di efficienza allocativa e potrebbe avere degli effetti favorevoli sulla produttività.

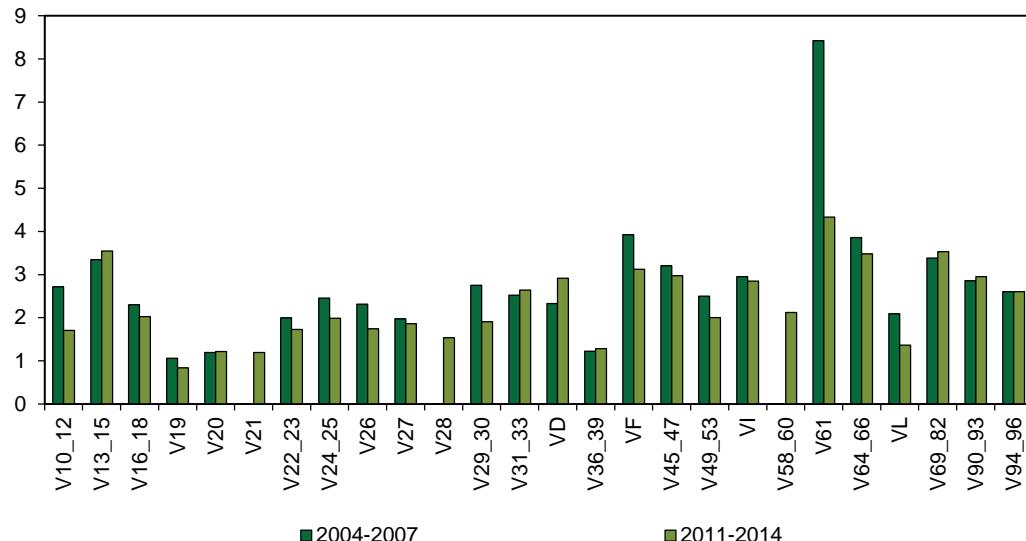
Le valutazioni in merito sono molto complesse e richiederebbero analisi approfondite. Tuttavia, in prima battuta, va rilevato che la riduzione del numero di imprese ha interessato in termini assoluti principalmente la classe più popolosa, ovvero quella delle micro-imprese<sup>50</sup> (sotto i 9 addetti), le quali sono caratterizzate da una più bassa produttività. È dunque verosimile che, oltre alla riduzione di capacità produttiva, si siano verificati guadagni di efficienza.

<sup>48</sup> ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Edizione 2015.

<sup>49</sup> I fallimenti hanno riguardato soprattutto le società di capitali di cui circa 8.400 hanno iniziato una procedura di fallimento tra gennaio e settembre 2014, con un incremento del 13,9 per cento anno su anno (rispetto al 13 per cento dello scorso anno). Tuttavia va anche osservato che vi è stato un calo del numero di proprietari che decidono di liquidare le loro aziende volontariamente.

<sup>50</sup> <http://www.nomisma.it/index.php/it/newsletter/scenario/item/765-11-febbraio-2015-potenziale-manifatturiero>

FIGURA IV.18: CHURNING PER SETTORE (NACE Rev.2)



V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi; V13\_15= Tessile; V16\_18= Legno e carta; V19= Coke; V20= Chimica; V21= Farmaceutico; V22\_23= Plastica; V24\_25= Metalli; V26= Computer e strumenti di precisione; V27= Elettronica; V28= Meccanica; V29\_30= Mezzi di trasporto; V31\_33= Mobili; V36\_39= Gestione delle acque; V45\_47= Commercio al dettaglio; V49\_53= Trasporti; V58\_60= Editoria; V61= Telecomunicazioni; V62\_63= Servizi tecnici; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V69\_82= Servizi professionali; V90\_93= Intrattenimento; V94\_96= Altri servizi; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; VF= Costruzioni; VI= Servizi alberghieri; VL= Immobiliare.

Fonte: Unioncamere.

### Indicatori di dinamismo settoriale

Tra il 2007 e il 2014 il calo degli occupati ha riguardato tutti i settori di attività, ma i più colpiti sono stati le costruzioni (-23,0 per cento) e l’agricoltura (-9,0 per cento). Non considerando i dati più favorevoli del 2014, negli ultimi anni è proseguito lo spostamento di risorse - approssimate dalle variazioni di occupazione - dal settore *tradable* al *non tradable*, in ragione della crescente terziarizzazione dell’economia. Questa tendenza di fondo potrebbe essere stata accelerata dalla crisi in quanto il settore manifatturiero manifesta un carattere maggiormente pro-ciclico dei servizi (in buona parte classificati tra i *non tradable*).

Si ritiene che, data la particolare struttura dell’economia italiana, questo spostamento dell’occupazione non ha determinato un peggioramento della produttività complessiva.

Un primo motivo è che il comparto dei beni esposti alla concorrenza internazionale è ancora composto da imprese di dimensioni inferiori alla media europea, dove la produttività è inevitabilmente inferiore a quella di molti *competitors*. Al contrario, settori come commercio, alberghi e ristoranti e telecomunicazioni si stanno sempre più caratterizzando per la presenza di grandi imprese (o grandi network di imprese) che riescono a sfruttare economie di scala e sinergie di filiera e di territorio.

Inoltre, alcuni settori *tradable* (alimentare, tessile, farmaceutico, apparecchiature elettriche e meccaniche ecc.), sono interessati da processi di

ristrutturazione che hanno visto aumentare i livelli di produttività anche attraverso una riduzione dei posti di lavoro meno qualificati.

In un interessante *working paper*<sup>51</sup> della Commissione europea si studia, attraverso i flussi occupazionali, l'allocazione settoriale delle risorse intervenuta nel periodo della crisi e si mostra che il dinamismo settoriale (misurato in termini di somma delle variazioni annue delle quote occupazionali settoriali) è piuttosto basso in Italia (rispetto a Grecia, Portogallo e Spagna). La Commissione al contempo, evidenzia un processo di allocazione delle risorse verso settori in crescita, alcuni dei quali qualitativamente importanti, come quello dei servizi professionali, che rappresenta l'11,9 per cento (dati 2014) dell'occupazione del Paese.

Alcune analisi basate su dati aggiornati fino al 2013 mostrano che a livello settoriale sono presenti dinamiche abbastanza differenziate. Confrontando il periodo 2008-2013 con il 2001-2007 si nota, in un contesto generale di ridotta dinamica occupazionale, una tendenza a un aumentato dinamismo in alcuni settori (prodotti della plastica, prodotti del legno e della carta, farmaceutici, prodotti metalliferi, fabbricazione mobili, mezzi di trasporto, trasporto e magazzinaggio e in misura contenuta il settore della finanza). Per contro alcuni settori che erano stati caratterizzati da una espansione, tra cui l'immobiliare e le costruzioni, vedono una dinamica molto più contenuta.

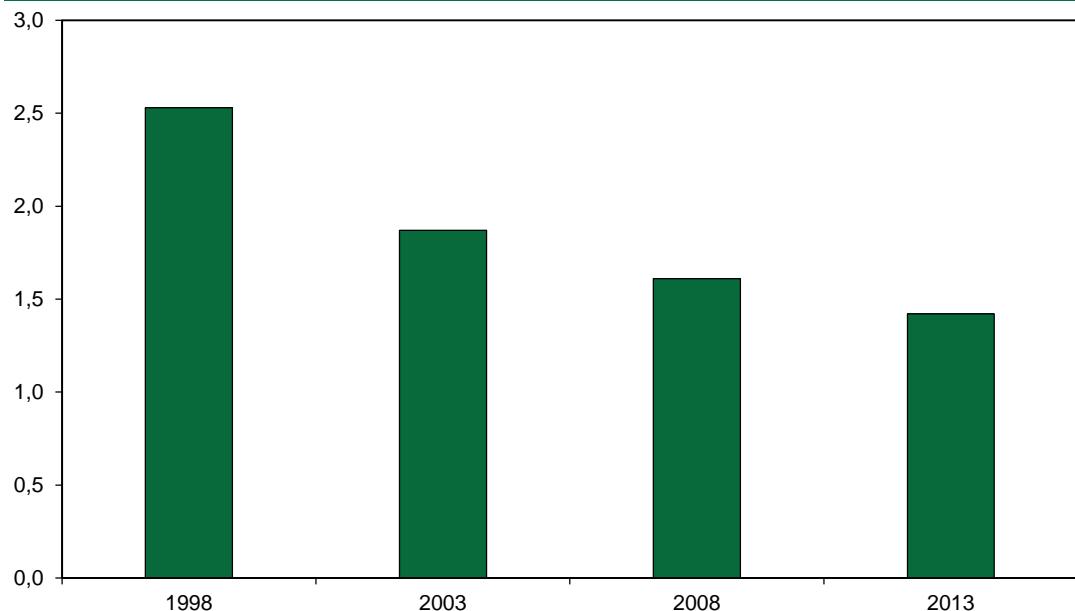
Tuttavia, occorre considerare che concentrarsi sui soli flussi occupazionali per analizzare l'efficienza allocativa non fornisce un'immagine chiara del processo in corso e dei possibili impatti sulla produttività settoriale. I flussi di occupazione dovrebbero infatti essere associati a cambiamenti nei profili occupazionali; a questo proposito, informazioni su competenze e *skills* dei lavoratori sarebbero preziose.

Fenomeni di riallocazione del lavoro potrebbero essere in corso anche in relazione al processo di riforme strutturali che ridurrebbero il potere di mercato delle imprese nei settori attualmente meno esposti alla concorrenza. Questi aspetti in prospettiva dovrebbero diventare prevalenti.

Per quanto riguarda il malfunzionamento nell'allocazione del lavoro dovuta al potere di mercato di alcuni settori, si segnalano importanti passi avanti compiuti finora dall'Italia nella riduzione del *mark-up*, della regolamentazione e delle barriere nei settori del commercio al dettaglio e dei servizi professionali. In termini di livello delle regolamentazioni esistenti (dati 2013), nel settore dei servizi professionali, l'Italia si posiziona peggio della media dei tre *best performers* dell'area dell'euro (Irlanda, Paesi Bassi, Finlandia), ma meglio di molti Stati membri quali Francia, Germania e Spagna; nel settore del commercio al dettaglio, l'Italia si posiziona meglio solo del Belgio e del Lussemburgo. Ad ogni modo, in entrambi i settori, lo sforzo riformatore dal 2008 al 2013 è tra i più elevati (Figura IV.19).

<sup>51</sup> Commissione europea, *Stylized facts on employment reallocation in Italy, Greece, Portugal and Spain*, Febraio, 2013.

FIGURA IV.19: PRODUCT MARKET REGULATION INDEX - ITALIA



Fonte: OCSE.

Ulteriori modifiche normative saranno introdotte con il disegno di legge annuale sulla concorrenza. In particolare, il disegno di legge approvato il 20 Febbraio 2015 dal Consiglio dei Ministri prevede ulteriori misure per stimolare la concorrenza nel settore dei servizi. Queste misure comprendono, tra l'altro, la liberalizzazione dell'attività notarile (come ad esempio l'abolizione della necessità di un intervento notarile in contratti di acquisto di valore contenuto); la graduale eliminazione dei prezzi regolamentati per le famiglie (Mercato tutelato) nel settore del gas e la riduzione del mercato regolamentato nel settore dell'energia elettrica a partire dal 2018; l'aumento della trasparenza delle informazioni all'interno del sistema bancario.

### Dinamiche salariali e produttività

Secondo la teoria economica, un aumento di produttività in un settore dovrebbe far aumentare i salari reali di quel settore nel breve periodo, attrattendo così occupazione; tuttavia le disuguaglianze salariali tra settori si ridurrebbero nel medio periodo in seguito all'incremento di offerta di lavoro verso i settori più produttivi.

Secondo alcuni studi in Italia sussiste un disallineamento tra comportamento (e livello) dei salari e produttività. Questo *mismatch* sarebbe, tra l'altro, alla base di problemi di allocazione settoriale dell'occupazione.

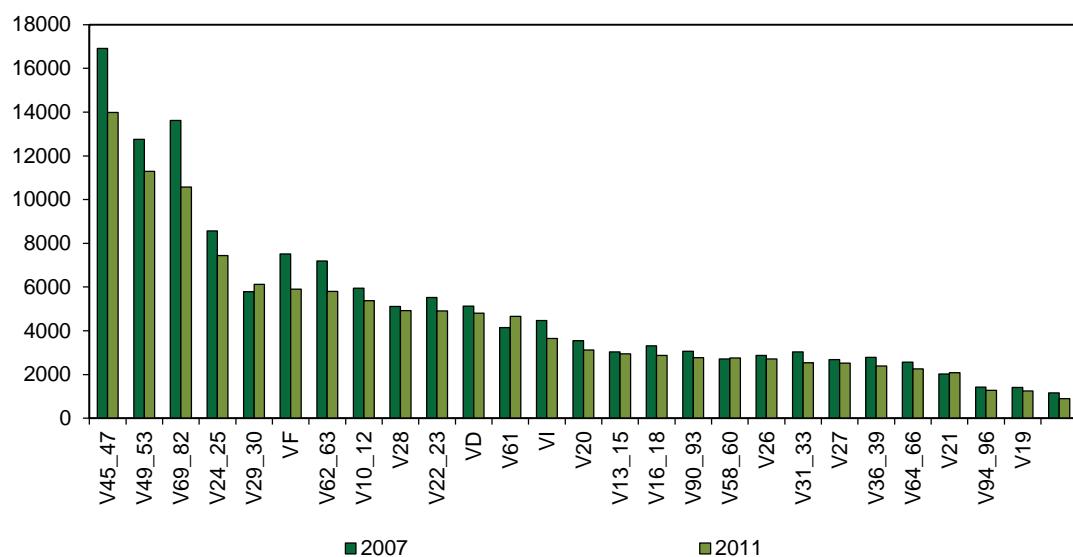
Tuttavia da questo punto di vista, molti cambiamenti sono stati introdotti sia in termini di regole contrattuali (l'accordo interconfederale sulla rappresentatività sindacale del 31 Maggio 2013) sia di quelle legislative (come l'articolo 8 della legge n 148/2011 e gli incentivi fiscali previsti dall'articolo 1, par.s 481-482 della Legge di Stabilità 2013). Inoltre, lo scorso anno, si è operata una detassazione della

retribuzione accessoria (di produttività) per i lavoratori del privato con salari fino a 40.000 euro lordi annui, con applicazione di un'aliquota unica pari al 10 per cento. Infine, il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato con protezione crescente consentirà alle imprese di modificare le dinamiche salariali, aumentando i salari per i giovani lavoratori più produttivi e di ridurre per i lavoratori meno produttivi più anziani<sup>52</sup>.

### Investimenti produttivi

A partire dalla crisi del 2008, gli investimenti produttivi (al netto delle costruzioni) hanno subito un forte calo che ha interessato tutti i settori eccetto quello dei mezzi di trasporto e delle telecomunicazioni, per i quali c'è stato invece un aumento; non bisogna comunque dimenticare che il livello aggregato deriva da livelli settoriali abbastanza differenti tra loro (Figura IV.20).

**FIGURA IV.20: INVESTIMENTI PRODUTTIVI (milioni, NACE Rev. 2)**



V45\_47= Commercio; V49\_53= Trasporti e magazzinaggio; V69\_82= Servizi professionali; V24\_25= Metalli; V29\_30= Mezzi di trasporto; VF= Costruzioni; V62\_63= Servizi tecnici; V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi; V28= Meccanica; V22\_23= Plastica; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; V61= Telecomunicazioni; VI= Servizi alberghieri; V20= Chimica; V13\_15= Tessile; V16\_18= Legno e carta; V90\_93= Intrattenimento; V58\_60= Editoria; V26= Computer e strumenti di precisione; V31\_33= Mobili; V27= Elettronica; V36\_39= Gestione delle acque; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V21= Farmaceutico; V94\_96= Altri servizi; V19=Coke.

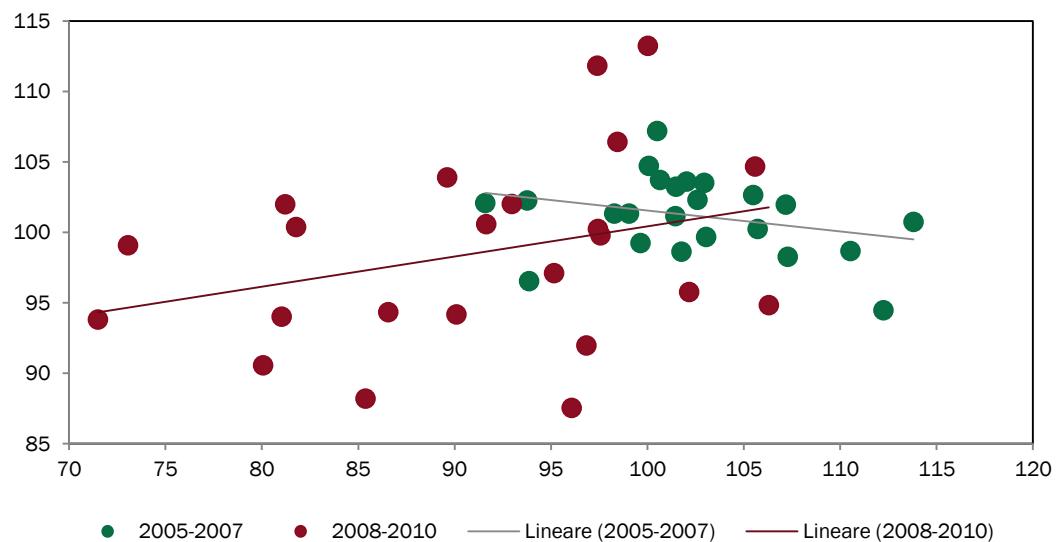
Fonte: ISTAT.

Inoltre, un'analisi della correlazione tra investimenti produttivi e produttività totale dei fattori (PTF) sui due periodi 2005-2007 and 2008-2010 mostra che dopo la crisi si è verificato un importante cambiamento in termini di allocazione del capitale, in quanto il tasso di crescita degli investimenti (rapportati allo stock di

<sup>52</sup> M. Esposito, M. Leonardi, Così il Jobs act cambia la struttura dei salari, La Voce.info, 2015.

capitale) è stato maggiore nei settori con un maggiore tasso di crescita della PTF (Figura IV.21).

**FIGURA IV.21: RELAZIONE TRA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI (ordinate) E DELLA PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI (PTF) (ascisse) (indici 2005=100)**



Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

Infine, uno studio di Confindustria<sup>53</sup> evidenzia che guardando al rapporto tra investimenti e valore aggiunto emerge che l'Italia si caratterizzi per una propensione all'investimento relativamente stabile nel tempo e tra le più alte al mondo. In particolare, alla fine del 2013, il tasso d'investimento per l'Italia è stimato dal CSC al 22,8 per cento, a fronte del 26,4 per cento nel 2000 e del 25,6 per cento nel 2007. La Germania, al contrario, insieme alla Francia, presenta un valore che oscilla intorno al 15 per cento per tutto il periodo 2000-2013 e che nel 2013 era stimato al 13,2 per cento.

Tale indicatore suggerisce pertanto come la contrazione della produzione manifatturiera, pur avendo intaccando profondamente la spesa delle imprese, non ne ha ridotto in modo significativo la propensione all'investimento. All'opposto, la Germania ha sì visto aumentare in modo significativo il livello degli investimenti ma non, se non marginalmente, in rapporto al valore aggiunto, ad indicare pertanto una propensione bassa delle sue imprese manifatturiere a investire, nonostante un quadro macroeconomico molto più favorevole.

Inoltre, come evidenziato dallo studio di Confindustria, il processo innovativo rappresenta l'esito di una combinazione di scelte strategiche tra le quali la spesa in R&S è solo una componente e che comprendono l'acquisto di macchinari, attrezzature e software dedicati, l'acquisizione di conoscenze tecniche esterne all'impresa tramite, ad esempio, l'uso di brevetti e licenze, le consulenze tecniche-

<sup>53</sup> [http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it/5266/c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b/Nota+CSC+n.7\\_+07-03-15\\_Investimenti.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b](http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it/5266/c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b/Nota+CSC+n.7_+07-03-15_Investimenti.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b)

scientifiche e le attività di *design*. A questo riguardo, se da un lato si conferma il ben noto ritardo del sistema produttivo italiano nella R&S (con un'incidenza sul fatturato manifatturiero pari all'1,0 per cento, contro il 3,2 per cento della Germania e il 2,8 per cento della Francia), dall'altro emerge come, nelle altre voci di spesa, l'Italia si collochi in cima alla classifica delle principali economie europee (con una percentuale poco sotto l'1 per cento), dietro alla sola Germania (al 2,2 per cento). Appare quindi opportuno circoscrivere il peso specifico attribuito al solo dato sulla R&S nella valutazione complessiva del grado di innovazione dell'industria italiana, anche se non si può ignorare che il nodo dei bassi investimenti privati nelle attività di ricerca scientifica, che si traduce anche in una carente attività brevettuale, rappresenti un freno alle potenzialità di crescita della produttività.

Le ragioni del suddetto basso livello di spesa in R&S (che negli ultimi anni ha comunque registrato un netto miglioramento) sono molteplici, in parte collegate alla struttura stessa del sistema industriale italiano, in particolare, alla piccola dimensione delle imprese.

## FOCUS

### La produttività nell'industria manifatturiera

Il divario di produttività rispetto all'industria manifatturiera tedesca è lievemente diminuito nel corso della crisi (dal 24,8 per cento in meno di valore aggiunto per addetto nel 2008 al 22,9 per cento nel 2012, in base alle statistiche strutturali sulle imprese di Eurostat). Il miglioramento è attribuibile, in primo luogo, ad un adeguamento della specializzazione settoriale alle nuove richieste del mercato: prima della crisi, tale componente spiegava il 62,8 per cento del divario totale, mentre ora la percentuale è scesa al 25,4 per cento<sup>54</sup>. Le imprese italiane hanno, infatti, dimostrato una notevole capacità di concentrarsi sui settori che garantivano maggiore redditività, anche per supplire alla carenza di domanda interna con produzioni destinate ai mercati mondiali più dinamici (o colpiti relativamente meno dalla crisi).

E' migliorata anche la produttività delle imprese a parità di settore e dimensione (che ora è appena il 2,1 per cento inferiore a quella delle imprese tedesche, mentre nel 2008 tale divario ammontava ancora al 5,1 per cento ed era pari a poco più di un quinto del differenziale complessivo). Nel comparto dell'alimentare e delle bevande, che è uno dei settori tipici dell'industria italiana, il rapporto tra valore aggiunto e addetti è, ormai, superiore di oltre il 30 per cento rispetto alla Germania e si registrano vantaggi o divari solo modesti nell'industria dei prodotti in pelle, della gomma e plastica ed in quella farmaceutica.

<sup>54</sup> In termini formali, la differenza tra i livelli di produttività per addetto è data da  $D = \sum_i w_i \sum_j d_{ij} p_{ij} - \sum_i \bar{w}_i \sum_j \bar{d}_{ij} \bar{p}_{ij}$ , dove  $w_i$  è la quota di occupazione nazionale nel settore  $i$ -esimo;  $d_{ij}$  è la percentuale di imprese appartenenti alla  $j$ -esima classe dimensionale all'interno del settore  $i$ -esimo;  $p_{ij}$  è il valore aggiunto per addetto nel settore  $i$ -esimo e nella classe dimensionale  $j$ -esima; le quantità barrate ( $\bar{x}$ ) si riferiscono al paese benchmark (nel caso specifico la Germania). Tale differenza può essere scomposta algebricamente nella somma dei seguenti fattori:

$\sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j d_{ij} p_{ij} +$	(effetto della composizione settoriale)
$+ \sum_i w_i \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij}) p_{ij} +$	(effetto della struttura dimensionale)
$+ \sum_i w_i \sum_j d_{ij} (p_{ij} - \bar{p}_{ij}) -$	(effetto della produttività aziendale specifica)
$- \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij}) p_{ij} -$	(effetto del mix tra struttura produttiva e dimensionale)
$- \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j d_{ij} (p_{ij} - \bar{p}_{ij}) -$	(effetto del mix tra struttura produttiva e produttività specifica)
$- \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij})(p_{ij} - \bar{p}_{ij})$	(effetto del mix tra produttività specifica, struttura produttiva e dimensionale)

dove le ultime tre righe rappresentano l'effetto residuo del mix tra produttività specifica e struttura produttiva e dimensionale.

In effetti, ormai la produttività delle imprese appartenenti ad una stessa classe dimensionale non è troppo dissimile tra Italia e Germania. Nella classe tra 50 e 249 addetti, le imprese italiane risultano addirittura più efficienti di quelle tedesche, francesi e spagnole e tra 10 e 49 addetti sono superate solo da quelle francesi. Al contrario, le piccole imprese italiane (sotto i 10 addetti) hanno un valore aggiunto per addetto inferiore di quasi un quarto rispetto alle omologhe tedesche e le unità con oltre 250 addetti producono, in media l'8,3 per cento in meno di quelle tedesche. Tuttavia il divario di produttività complessivo dipende essenzialmente dal fatto che il valore aggiunto per addetto cresce rapidamente all'aumentare della dimensione aziendale: passando dalle imprese con meno di 10 addetti a quelle oltre 250, la produttività aumenta di quasi 2 volte in Francia e circa tre negli altri paesi considerati. Di conseguenza i paesi, come il nostro, dove prevalgono imprese di piccole e medie dimensioni sono indubbiamente penalizzati in termini di efficienza.

Infatti, l'unica componente del differenziale di produttività che non accenna a migliorare è quella legata alla minore dimensione delle imprese italiane rispetto alla media europea. Dal 2008 al 2012, il fattore dimensionale ha comportato un handicap valutabile, in media, in 13 punti percentuali, che corrispondevano al 47,9 per cento del totale prima della crisi e che ora ammontano a ben il 59,7 per cento. A parità di specializzazione settoriale e di produttività aziendale, la minore dimensione delle unità produttive italiane non consente di sfruttare le economie di scala e l'accesso a fonti di finanziamento non bancario tipiche delle imprese medio-grandi. Attualmente, i comparti più penalizzati dal sottodimensionamento delle imprese sembrano proprio alcuni di quelli più tradizionali (abbigliamento, lavorazione delle pelli e alimentare) in cui un aggiustamento verso le dimensioni delle analoghe imprese tedesche garantirebbe un abbattimento dello svantaggio di produttività dal 20 al 50 per cento. In condizioni relativamente migliori si collocano attualmente altri settori considerati punti di forza della manifattura italiana (come la lavorazione del legno e dei mobili, il tessile e le macchine utensili), in cui il fattore dimensionale pesa tra 9 e 14 punti percentuali sul divario complessivo.

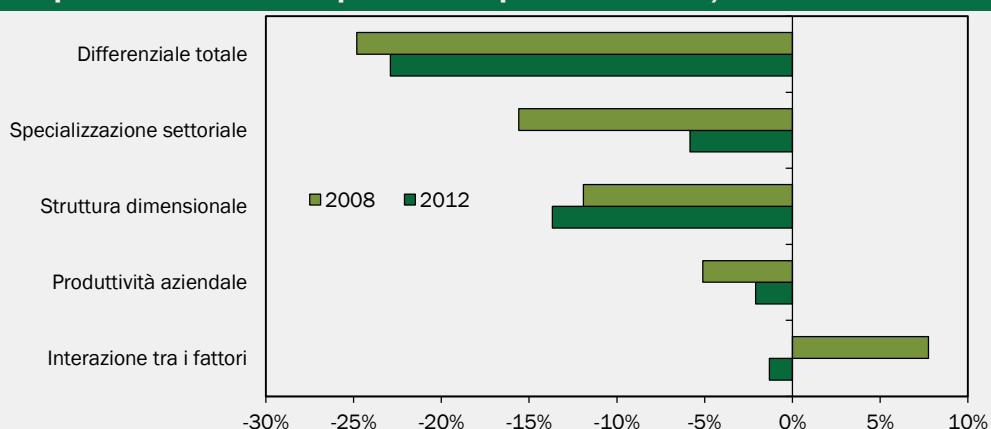
Per riguadagnare competitività, l'industria italiana deve dunque necessariamente puntare anche su una riallocazione delle risorse verso le imprese di maggiori dimensioni, che tuttavia, a differenza di quella verso i settori più produttivi, non sembra essersi avviata durante l'ultima crisi. Nel 2008, la tipica impresa manifatturiera italiana aveva infatti 9,6 addetti, contro i 36,3 della Germania, mentre nel 2012 le stesse medie erano passate rispettivamente a 9,2 (con una diminuzione del 4,0 per cento) e 35,2 (-3,0 per cento), anche se si è lievemente ridotto il divario assoluto in termini di dimensione media (da 26,7 addetti per impresa a 26 nell'arco del quinquennio). Se, durante la crisi, una maggiore correlazione tra salari e risultati aziendali ha consentito la sopravvivenza di aziende altrimenti destinate alla chiusura o alla delocalizzazione, questa stessa flessibilità ha anche favorito indirettamente la cristallizzazione della struttura dimensionale delle imprese italiane. In particolare, le piccole imprese relativamente meno produttive hanno potuto contare su un costo del lavoro più basso che, unitamente ad un contesto recessivo, ha ridotto l'incentivo a ridurre i costi unitari attraverso una crescita dimensionale. Nel contempo, le grandi imprese relativamente più performanti hanno potuto contare su un mercato del lavoro debole, che non stimolava la ricerca di una maggiore efficienza attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa. Una politica di deflazione salariale generalizzata o di eccessiva differenziazione delle retribuzioni potrebbe dunque risultare controproducente ai fini di una riallocazione delle risorse verso le imprese di dimensioni maggiori. In particolare, il riallineamento dei salari potrebbe forse compensare il deficit di produttività aziendale (valutabile ormai in circa il 2,0 per cento rispetto alla Germania), ma non i problemi legati alla dimensione e alla specializzazione settoriale, che sono le maggiori determinanti del divario di produttività nell'industria manifatturiera.

Vari provvedimenti del Governo potrebbero incentivare la crescita dimensionale delle

imprese. In particolare la defiscalizzazione per tre anni degli oneri sociali per i neo-assunti, prevista dalla Legge di Stabilità 2015, dovrebbe spingere anche imprese di modeste dimensioni ad ampliare gli organici, potendo contare su un costo del lavoro ridotto di quasi un terzo rispetto al regime precedente. A sua volta il contratto a tutele crescenti, introdotto dal cd. 'Jobs Act' potrebbe incoraggiare le imprese ad investire su nuovi dipendenti anche in condizioni di incertezza circa la dinamica prospettiva del mercato. La ricomposizione settoriale e dimensionale delle imprese potrebbe essere favorita anche dal graduale passaggio dal sistema della Cassa integrazione guadagni, che lascia i lavoratori coinvolti nella disponibilità delle imprese in crisi, ad un complesso di indennità di disoccupazione che prefigura invece la loro ricollocazione presso imprese più performanti e dinamiche, anche attraverso processi di formazione.

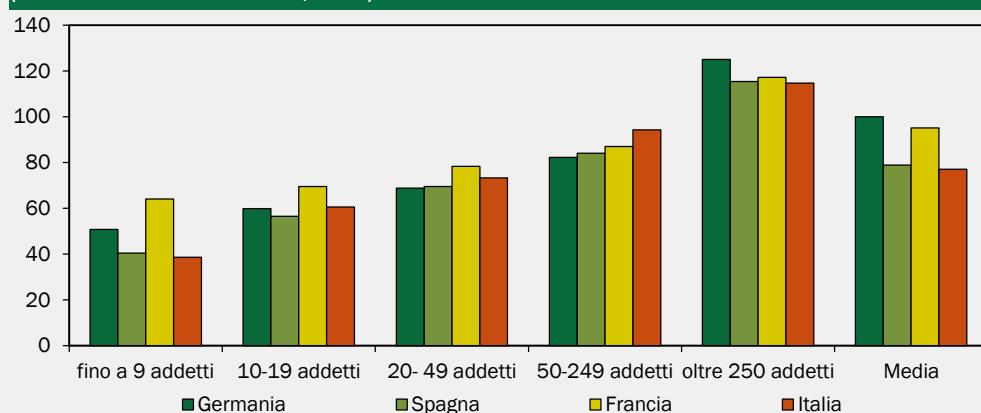
Nel corso del 2013, il Governo è intervenuto con provvedimenti diretti principalmente al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito delle famiglie, nonché per fronteggiare alcune emergenze sociali e le calamità naturali. Sono state adottate, inoltre, misure a favore dell'istruzione e della cultura. In continuità con le azioni già intraprese negli anni precedenti, sono stati disposti ulteriori interventi per la razionalizzazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

#### **VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO NELL'INDUSTRIA MANIFATTURIERA (scomposizione della differenza percentuale rispetto alla Germania)**



Fonte: elaborazioni basate sul database delle statistiche strutturali sulle imprese Eurostat.

#### **VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO PER CLASSE DIMENSIONALE DELLE IMPRESE (indice media Germania = 100, 2012)**



Fonte: elaborazioni basate sul database delle statistiche strutturali sulle imprese Eurostat.

## DIFFERENZA PERCENTUALE TRA IL VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO IN ITALIA E IN GERMANIA (2012)

Settori	Differenziale totale di produttività	di cui:	
		per le differenze dimensionali	per la diversa produttività aziendale
Industria delle bevande	37,3	-22,2	59,5
Industria alimentare	30,3	-50,9	81,3
Industria del cuoio e delle calzature	9,2	-34,9	44,1
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-2,1	-14,7	12,6
Fabbricazione di prodotti farmaceutici	-4,5	-0,9	-3,5
Industria della carta	-7,7	-19,7	12,0
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	-8,6	-13,6	5,0
Industria dell'editoria	-13,3	-10,1	-3,2
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	-13,4	-5,5	-7,9
Industrie tessili-	-13,8	-11,9	-1,9
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi i macchinari	-15,1	-16,4	1,3
Attività metallurgiche	-17,1	-4,0	-13,2
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-17,2	-13,0	-4,2
Fabbricazione di prodotti chimici	-21,1	-5,5	-15,6
Fabbricazione di altri prodotti di minerali non metalliferi	-22,8	-16,5	-6,3
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	-26,2	-7,9	-18,3
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	-29,2	-6,0	-23,2
Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	-29,4	-20,1	-9,3
Fabbricazione di mobili	-31,6	-11,7	-19,9
Industria del legno	-32,6	-9,4	-23,2
Altre industrie manifatturiere	-32,7	-15,6	-17,1
Industria del tabacco	-33,4	-6,8	-26,6
Industria dell'abbigliamento	-39,3	-20,9	-18,4
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-45,8	-1,1	-44,7

È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN: 2239-0928