

---

## III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE ECONOMICHE

### III.1 L'ATTUAZIONE AL CENTRO DELL'AZIONE DI GOVERNO

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2016 costituisce lo snodo tra la fase di pianificazione delle riforme e quella della loro piena attuazione. Si tratta di un passaggio fondamentale all'interno di un piano triennale di riforme avviato dall'attuale Governo al momento del suo insediamento e che si è rafforzato nel tempo, in risposta alle sfide economiche che il Paese ha dovuto affrontare per superare la crisi. Le riforme portate avanti in questi anni nascono anche dalla consapevolezza degli squilibri macroeconomici che hanno caratterizzato l'Italia per diversi decenni e che sono alla base di persistenti debolezze strutturali: bassa produttività e alto debito pubblico.

La graduale ripresa che si sta profilando è anche frutto delle misure strutturali avviate dal Governo come risposta ai problemi di lunga data dell'Italia. Allo stesso tempo, la fragile congiuntura impone comunque un'attenzione costante al proseguimento dell'azione riformatrice. A questo proposito è significativo come l'OCSE, nel recente *Going for Growth*, collochi l'Italia tra i Paesi europei in cui il tasso di implementazione è stato più elevato, a differenza dei Paesi del nord Europa dove il passo delle riforme sembra essersi arrestato.

Per questa ragione il Governo è consapevole che cambiamenti di così ampia portata strutturale, come quelli varati nel biennio scorso, richiedono attento monitoraggio e una continua verifica della loro efficacia. Il PNR 2016 incentra la sua attenzione proprio su questo processo di verifica implementativa, pur non mancando di prevedere nuove azioni strutturali.

Alla base dell'azione del Governo vi è la strategia per sostenere la crescita e la competitività del sistema Paese e rinviare l'eccellenza che contraddistingue alcuni suoi comparti. L'andamento dell'economia italiana è stato caratterizzato negli ultimi decenni da una dinamica modesta della produttività, che s'intende rilanciare nelle sue diverse componenti: la produttività del lavoro, sia dipendente che autonomo, e l'allineamento dei salari alla produttività, anche attraverso la valorizzazione della contrattazione decentrata (con particolare riferimento ai recenti interventi della Legge di Stabilità 2016); la produttività del capitale, attraverso gli strumenti finalizzati a stimolare gli investimenti, la ricerca e lo sviluppo e le misure tese a facilitare l'accesso al credito; infine, la produttività totale dei fattori, con un pacchetto di riforme strutturali e liberalizzazioni, e politiche a favore delle *start-up*.

In questo quadro di azione il Governo rimane impegnato a una gestione responsabile delle finanze pubbliche, con l'obiettivo di ridurre progressivamente il

debito e consolidare la crescita (*growth friendly consolidation*). A tal fine l'attenzione alla disciplina di bilancio si accompagna al sostegno e al rilancio degli investimenti pubblici, particolarmente deboli all'indomani della crisi economica, in linea con la flessibilità europea che mira a promuovere la spesa per investimenti.

Intervenire su settori chiave dell'economia come il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione scolastica, la giustizia e le infrastrutture materiali e immateriali, la spesa pubblica e la tassazione, il sistema bancario, la pubblica amministrazione, rappresenta uno sforzo senza precedenti negli ultimi decenni.

Il presente capitolo fa il punto sulle principali misure approvate negli ultimi mesi e sullo stato di attuazione delle riforme avviate dal Governo al momento del suo insediamento, in continuità con il PNR 2015. La Commissione Europea, nel recente *Country Report*<sup>1</sup>, riconosce come - pur in un contesto di debolezze strutturali che continuano a frenare la crescita e la capacità di reagire agli shock economici - l'azione del Governo ha dato seguito alle Raccomandazioni specifiche indirizzate dal Consiglio nel 2015 ottenendo sostanziali progressi nelle aree indicate come critiche. Tuttavia, la crisi ha mostrato come l'efficacia delle misure nazionali dipenda dalla contemporanea azione riformatrice anche di altri Paesi e che l'attenzione alle esternalità positive del processo d'integrazione europeo ha bisogno di essere rinvigorita.

Insieme alle misure di sostegno alle imprese e alla costante attenzione alla spesa pubblica, le riforme avviate dall'Italia si pongono sulla scia di quanto indicato dalla Commissione europea nell'Analisi Annuale della Crescita<sup>2</sup>, che identifica in investimenti, riforme strutturali e politiche di bilancio responsabili le tre priorità di politica economica dell'UE. Il Governo rimane convinto<sup>3</sup> che la crescita del Paese, ma soprattutto dell'intera Unione Europea, sia legata a una maggiore convergenza delle economie, all'accelerazione delle riforme strutturali e al rafforzamento della domanda interna. Questi obiettivi possono essere raggiunti solo se contemporaneamente si consolidano politiche economiche e sociali coordinate, che si rafforzino a vicenda.

Gli *spillovers* positivi generati dalle riforme sono la prova della necessità, per ciascun Paese, di muovere verso una maggiore convergenza e simmetria negli aggiustamenti macroeconomici. L'azione sinergica dei paesi membri è necessaria per completare i processi cruciali per l'intera UE, dall'Unione bancaria e dei capitali al completamento del mercato interno, la promozione degli investimenti, la sfida dei flussi migratori.

Il presente capitolo è organizzato secondo le linee guida della Commissione sulla redazione dei Programmi Nazionali di Riforma e si basa su una struttura molto più sintetica rispetto agli anni passati, organizzata per sfide di *policy* e aree d'intervento. Questa necessaria sintesi ha reso opportuno corredare il PNR con un

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/countries/italy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/italy_en.htm)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm)

<sup>3</sup> A tale riguardo si rimanda al contributo italiano sul futuro dell'Unione Europea, 'Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità'

[http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Una\\_strategia\\_europea\\_condivisa.pdf](http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Una_strategia_europea_condivisa.pdf)

rapporto intermedio pubblicato sul sito del MEF<sup>4</sup>, che offre un maggiore dettaglio sull'avanzamento delle riforme<sup>5</sup>.

Il Programma Nazionale di Riforma è infine accompagnato da una Appendice, dove si riporta il Cronoprogramma complessivo delle riforme e le Tabelle di sintesi relative a: le misure di implementazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese; l'attuazione dei Target della Strategia Europa 2020; l'impatto quantitativo delle riforme.

#### **Monitoraggio e attuazione legislativa**

I dati sull'effettiva attuazione delle riforme, a poco più di due anni dall'insediamento del Governo, dimostrano la validità delle azioni specifiche messe in campo fin dai primi giorni di attività: per quanto concerne il grado di attuazione delle riforme varate dal Governo, il tasso attuale, pari al 69 per cento, risulta più che triplicato rispetto al tasso rilevato a giugno 2014. Lo stock di 889 decreti attuativi ereditato dai due Esecutivi precedenti si è ridotto a 211 provvedimenti (- 76 per cento), con un tasso di adozione pari al 79,3 per cento.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei provvedimenti legislativi, dal 22 febbraio 2014 al 29 marzo 2016 il Governo ne ha deliberati 328; 201 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale e, di essi, il 55,7 per cento è auto-applicativo in quanto non richiede provvedimenti attuativi di secondo livello.

Questa accelerazione attuativa è il risultato delle prime misure avviate; nel secondo semestre del 2015 sono stati varati ulteriori interventi connessi e convergenti, sia a livello normativo<sup>6</sup> che a livello gestionale, per rafforzare il coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio (es. l'organizzazione di tavoli tecnici per risolvere le complessità dei provvedimenti interministeriali).

Il sistema di monitoraggio Monitor, utilizzato a pieno regime da giugno 2015, sta consentendo ai Ministeri di avvalersi di un cruscotto gestionale condiviso, per accelerare il processo attuativo dei provvedimenti. Nel mese di aprile 2016 ha preso avvio anche il protocollo d'intesa sottoscritto a maggio 2015 tra la RGS e l'Ufficio per il programma di Governo, in materia di indicatori dedicati a misurare il grado di attuazione dei provvedimenti di cui ogni Ministero è responsabile. Nel corso dell'anno, inoltre, l'Ufficio per il programma di Governo attiverà specifiche sessioni formative rivolte ai funzionari degli uffici di Gabinetto e degli uffici Legislativi dei Ministeri per consolidare e accelerare i processi amministrativi che concretizzano le riforme.

Rientra nel lavoro di attuazione legislativa anche il continuo processo di adeguamento alla normativa europea e di riduzione del contenzioso. In questo processo il Dipartimento Politiche Europee, nello svolgimento del proprio ruolo di coordinamento, è impegnato ad abbattere ulteriormente il numero delle

---

<sup>4</sup> #leriformeinItalia

[http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/strategia\\_crescita/index.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/strategia_crescita/index.html)

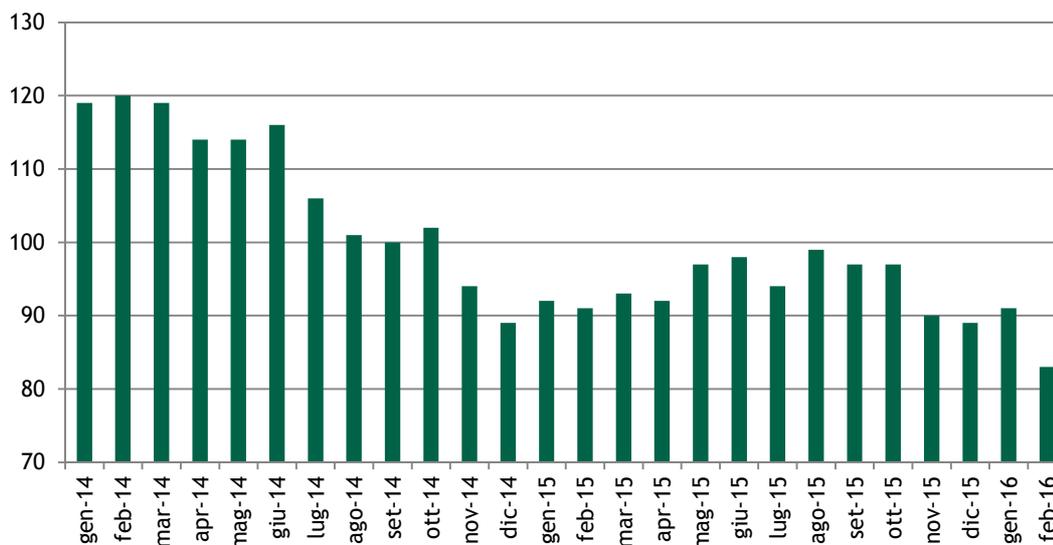
<sup>5</sup> Il primo Rapporto pubblicato riguardava periodo Aprile-Settembre 2015 e si affiancava alla Nota di Aggiornamento del DEF. Questo secondo Rapporto è relativo al periodo Ottobre 2015 - Marzo 2016 ed è contestuale al presente DEF.

<sup>6</sup> Es. l'istituto del silenzio assenso per il rilascio di concerti e pareri tra amministrazioni pubbliche introdotto dalla legge n.124 del 7 agosto.

procedure di infrazione pendenti, che, dall'insediamento del Governo Renzi (febbraio 2014) a marzo 2016 sono diminuite del 30,25 per cento ( da 119 a 83).

In questo trend positivo si inserisce l'approvazione, nel corso del 2016, della Legge di Delegazione europea nonché della Legge Europea, le quali permetteranno l'archiviazione di altre infrazioni al momento pendenti.

**FIGURA III.1: ANDAMENTO DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE SOTTO IL GOVERNO RENZI**



## III.2 RIDUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO

### Finanza pubblica

#### Consolidamento e crescita<sup>7</sup>

Tra il 2009 - il primo anno in cui il prodotto dell'Area Euro si è contratto - e il 2015, l'Italia ha mantenuto un disavanzo pari, in media, al 3,5 per cento; nell'Eurozona solo sei paesi hanno prodotto meno deficit (Austria, Malta, Finlandia, Germania, Estonia e Lussemburgo). Considerando la rilevante caduta del PIL nello stesso periodo, si è trattato di uno sforzo di finanza pubblica straordinario. Se si guarda al saldo primario, depurando il saldo di bilancio dell'onere del debito pubblico, l'Italia è il paese che ha mantenuto l'avanzo primario in media più elevato (1,1 per cento), tra i pochi ad aver prodotto un

<sup>7</sup> Per approfondimenti si veda il *paper* 'Consolidamento e sostegno alla crescita', pubblicato sul sito web del MEF.

[http://www.tesoro.it/focus/consolidamento/Consolidamento\\_e\\_sostegno\\_alla\\_crescita.pdf](http://www.tesoro.it/focus/consolidamento/Consolidamento_e_sostegno_alla_crescita.pdf)

saldo positivo, a fronte della gran parte degli altri paesi dell'Eurozona che, nel periodo considerato, hanno visto deteriorare la loro posizione.

Inoltre, valutando il saldo primario corretto per il ciclo, lo sforzo di consolidamento compiuto si accentua ed emerge chiaramente come l'Italia sia il Paese ad aver compiuto nell'area il più significativo percorso di consolidamento delle finanze pubbliche. La politica di bilancio prudente è legata alla presenza di un elevato debito pubblico, che tuttavia è aumentato, nel periodo, a un ritmo sensibilmente inferiore a quello di altri paesi considerati.

Il nuovo scenario programmatico (per maggiori dettagli si veda il Programma di Stabilità 2016 Par. III.3) prevede di ridurre l'indebitamento netto dal 2,3 del 2016 all'1,8 per cento del PIL nel 2017 e quindi allo 0,9 nel 2018, portando infine il saldo in lieve surplus nel 2019 (0,1 per cento del PIL). Su base strutturale il saldo migliorerebbe dal -1,2 del 2016 al -1,1 per cento del PIL nel 2017 e quindi al -0,8 nel 2018, fino al -0,2 nel 2019<sup>8</sup>. Nello scenario programmatico, il rapporto debito/PIL si attesterà a 132,7 per cento nel 2015 per poi scendere significativamente negli anni successivi, sino al 124,3 per cento.

#### **Spending review**

CSR1 - *'Assicurare che la spending review sia parte integrale del processo di bilancio'*.

---

#### **Obiettivi e risultati della spending review**

Complessivamente, dal 2013 al 2016 la spesa corrente in percentuale del PIL è scesa di 1,4 punti percentuali (dal 47,4 al 46,0 per cento). Al netto della spesa per prestazioni sociali -che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico - la spesa corrente primaria ha registrato, nel periodo 2009-2015, una variazione media annua prossima allo zero o negativa, sebbene in presenza di una prolungata crisi economica e finanziaria, che ha determinato una rilevante contrazione del tasso di espansione dell'economia. Il medesimo aggregato di spesa è previsto rimanere pressoché stabile nel prossimo triennio, riducendosi progressivamente in termini reali. Il contenimento della spesa ha fornito, peraltro, un apporto rilevante alla riduzione del deficit, che dal 3 per cento del 2014 si attesterebbe nel 2016 al 2,3 per cento, il livello più basso da nove anni.

Alla realizzazione di questi risultati ha contribuito l'impegno del Governo nell'attività di revisione della spesa. Complessivamente, dal 2014 i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016, 27,6 miliardi nel 2017 e circa 28,7 miliardi nel 2018 e riguardano tutti i livelli di governo<sup>9</sup>. Le risorse reperite derivano, in gran parte, da cambiamenti nei

---

Quest'ultimo livello assicurerebbe il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Termine (MTO) dell'Italia, che era stato fissato a zero nel 2012, ma che il Paese ha facoltà di porre al -0,25 secondo le ultime valutazioni triennali della Commissione.

<sup>9</sup> I risparmi sono quantificati al netto degli effetti fiscali e contributivi delle misure considerate. Le risorse derivanti da misure di razionalizzazione della spesa delle Regioni e degli Enti locali sono indicati al lordo di

meccanismi di spesa e negli assetti organizzativi delle amministrazioni, dall'aumento dell'efficienza nella fornitura di beni e di servizi e dall'abbandono d'interventi obsoleti.

In una prima fase, la revisione della spesa è stata condotta da Commissari straordinari nominati dal Governo, attraverso un'azione mirata soprattutto al contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Successivamente, è stato avviato un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il MEF per l'individuazione di aree di razionalizzazione e interventi scarsamente efficaci, anche tramite l'analisi dei singoli capitoli di bilancio.

#### **TAV. III. 1 LA REVISIONE DELLA SPESA**

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018
DL 4/2014	488	773	565	565	565
DL 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
DL 90/2014	0	75	113	123	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.608</b>	<b>18.003</b>	<b>25.030</b>	<b>27.645</b>	<b>28.678</b>

Nota: I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.  
Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Nel dettaglio, i risparmi attesi dalla Legge di Stabilità ammontano (in termini di indebitamento netto) a circa 7,2 miliardi nel 2016, 8,2 nel 2017 e 10,0 nel 2018, con misure che si applicano a tutti i livelli di governo. Le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi.

utilizzati nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (dal 2016 in poi). Va specificato che i provvedimenti indicati hanno complessivamente disposto minori tagli di spesa per importi anche superiori a quelli associati al processo di revisione della spesa. Sono considerati qui solo quelli che riguardano misure di razionalizzazione ed efficientamento. Inoltre, parte delle misure, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

### III. LE PRINCIPALI RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Con il Nuovo quadro regolatorio per le <i>tax expenditures</i> (D.Lgs.160/2015) il Governo rivedrà annualmente le <i>tax expenditures</i> esistenti, considerando il loro impatto economico e presenterà un Rapporto al Parlamento insieme alla Legge di bilancio	Ottobre 2016
	<i>Spending review</i> - Fase I (razionalizzazione dei centri di acquisto, processo di digitalizzazione e costi standard): risparmi conseguiti: 3,6 miliardi nel 2014 e 18 miliardi nel 2015.		2015
	Rafforzamento del programma di razionalizzazione degli acquisti e delle centrali di committenza e istituzione del tavolo Soggetti aggregatori Estensione degli obblighi e facoltà di ricorso a Consip da parte della PA e delle società partecipate		
		Decreti annuali sulle categorie merceologiche e le soglie al superamento delle quali le amministrazioni devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore. Definizione nuovi prezzi benchmark basati sulle 'caratteristiche essenziali' dei beni e servizi	Entro il 2016
		Fabbisogni e capacità fiscale standard per gli enti locali. Aggiornamento delle note metodologiche	
		Fase II della <i>Spending review</i> : (revisione della legge di bilancio): risparmi stimati: 25 miliardi nel 2016, 28 miliardi nel 2017 e 29 miliardi nel 2018	Risparmi strutturali programmati fino al 2018
		DDL di modifica della L. 243/2012, disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio in materia di bilanci delle Regioni e degli enti locali	Luglio 2016

#### Aree d'intervento della *spending review*

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati sulla riduzione selettiva della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel

2017 e 2,3 miliardi nel 2018<sup>10</sup>. Tra gli interventi più rilevanti vi è l'azzeramento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, alimentato dai risparmi accertati a consuntivo e derivanti dai processi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica da parte delle Amministrazioni centrali, a seguito di manovre di finanza pubblica adottate in anni precedenti (circa 0,8 miliardi nel 2016 e circa 0,4 miliardi negli anni 2017 e 2018).

Altre riduzioni sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private<sup>11</sup>.

Si prevede, tra l'altro, la riprogrammazione delle risorse per l'edilizia sanitaria (0,3 miliardi nel 2016 e 0,6 miliardi in ciascuno degli anni 2017 e 2018) e la dismissione degli immobili in uso al MinDifesa (0,2 miliardi nel 2016).

Agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici è assegnato un obiettivo di riduzione delle spese correnti, escluse quelle per le prestazioni previdenziali e assistenziali, per almeno 53 milioni nel triennio 2016-2018. È prevista, inoltre, in via temporanea, una proroga delle disposizioni già decise per il triennio 2014-2016 in materia di revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, con un risparmio di spesa che - al netto degli effetti fiscali ammonta a circa 335 milioni nel 2017 e circa 750 milioni nel 2018.

Nel settore sanitario il fabbisogno sanitario nazionale *standard* è fissato, per il solo anno 2016, al livello di 111 miliardi, con un conseguente effetto migliorativo dell'indebitamento netto di circa 1,8 miliardi. Una quota del finanziamento al Servizio sanitario nazionale pari a 0,8 miliardi è subordinata all'adozione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA). Sempre nel settore sanitario, la Legge di Stabilità 2016 fornisce diversi strumenti di efficientamento, tra cui, il rafforzamento delle procedure di acquisizione centralizzata e l'introduzione di piani di rientro per le aziende ospedaliere, anche universitarie, per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e dal 2017 per le aziende sanitarie locali (ASL). Sarà inoltre completata l'attivazione del fascicolo sanitario elettronico, attraverso l'implementazione del 'nodo nazionale di fascicolo', che possa svolgere funzioni suppletive nelle more dell'attivazione dei nodi regionali permettendo, nel contempo, un efficiente monitoraggio della spesa sanitaria ed una ottimale interazione tra le strutture di ricovero e cura ed i cittadini.

Per quanto riguarda le Regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle Regioni e Province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018<sup>12</sup>. La ripartizione di tale contributo tra i

<sup>10</sup> Che in termini di riduzione degli stanziamenti disponibili ammontano a circa 3,3 miliardi nel 2016, 2,4 miliardi nel 2017 e 1,8 miliardi nel 2018.

<sup>11</sup> Tra cui le Ferrovie dello Stato (0,4 miliardi nel 2016), il fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (35 milioni nel 2016, 41 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018) e i contributi in conto interessi relativi ai finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (55 milioni nel 2016 e 50 milioni in ciascuno degli anni successivi). Sono stati, inoltre, ridotti i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale (40 milioni nel 2016 e 70 milioni per gli anni 2017 e 2018) e agli istituti di patronato (15 milioni annui)

<sup>12</sup> Comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni, pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018.

vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato-Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) sarà ripartita entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Nel settore del pubblico impiego è stato rafforzato il blocco del *turn-over* per il periodo 2016-2018 nella misura del 25 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Sono state, inoltre, limitate e ridotte le risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti (36 milioni annui).

#### **Centrali di acquisto, Mercato elettronico della PA e razionalizzazione degli acquisti ICT**

Il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata e dell'*e-procurement* rimangono tasselli importanti per sostenere la revisione della spesa tramite il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi d'acquisto (inclusi gli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto) e la maggiore tracciabilità, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. Tra le misure già attuate, assume particolare rilievo l'avvio del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, che ha tra i suoi compiti quello di elaborare fabbisogni di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni e favorire la pianificazione coordinata delle iniziative, per aumentare la quota di acquisti realizzata in forma aggregata.

Tale approccio consente di effettuare meno gare per le categorie merceologiche, con una maggiore standardizzazione delle procedure di acquisto, e di realizzare minori differenze di prezzo per l'acquisto degli stessi beni e servizi, con conseguenti possibili risparmi, senza compromettere la qualità dei servizi. Alcuni risultati su questo fronte sono già stati conseguiti: la rilevazione effettuata nel 2015<sup>13</sup> - sugli acquisti realizzati nel 2014 - segnala una complessiva riduzione dei prezzi unitari di acquisto per 20 categorie merceologiche, individuate nel paniere tra quelle più comunemente utilizzate dalle amministrazioni. Inoltre, grazie alla forte interazione tra i vari comparti dello Stato, il MinSalute, l'ANAC e tutti i soggetti territoriali, si sono concentrati gli acquisti di 19 categorie di beni e servizi, soprattutto di carattere sanitario, attraverso 33 centrali di acquisto<sup>14</sup>.

La Legge di Stabilità 2016 prosegue sul solco già tracciato e introduce vincoli più stringenti<sup>15</sup> per spingere le amministrazioni a utilizzare in misura sempre maggiore le convenzioni Consip per i loro acquisti, prevedendo l'obbligo di giustificare acquisti al di fuori delle convenzioni.

---

<sup>13</sup> Si tratta di una rilevazione annuale effettuata dal MEF, in collaborazione con l'Istat, presso le pubbliche amministrazioni con lo scopo di individuare lo scarto tra i prezzi oggetto di convenzioni Consip su 22 categorie merceologiche e quelli effettivamente corrisposti da chi non ha utilizzato le convenzioni stesse, che ha interessato circa 1400 amministrazioni.

<sup>14</sup> DPCM del 24 dicembre 2015 di attuazione dell'art. 9 comma 3 del d.l. 66/2014 che individua le categorie merceologiche e le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali e regionali nonché gli enti del SSN e gli enti locali devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore.

<sup>15</sup> E' in corso di emanazione il decreto ministeriale che individua le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni Consip che rappresenteranno il *benchmark* sia qualitativo che di prezzo per l'acquisto di quei beni e quei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Ogni amministrazione è tenuta ad associare alle leve e agli strumenti forniti dal sistema centralizzato degli approvvigionamenti per incidere sul prezzo unitario d'acquisto, percorsi di razionalizzazione che impattino sulle altre componenti della spesa, come le quantità acquistate e la reingegnerizzazione dei processi di produzione. Il contributo previsto, in termini di minori spese per gli approvvigionamenti pubblici, è pari a circa 216 milioni nel 2016, 697 milioni nel 2017 e 698 milioni a decorrere dal 2018. Per quanto attiene ai Ministeri, le riduzioni sono state individuate secondo un criterio che premia le amministrazioni che hanno fatto maggiormente ricorso agli strumenti di acquisto centralizzati nel 2014.

In questo contesto un ruolo centrale è costituito dagli acquisti *online*, il cui mercato sviluppo permette di migliorare l'efficienza del settore pubblico, assicurando nel contempo sensibili risparmi. Nel 2015, il valore degli acquisti sul Mercato elettronico della P.A. (MEPA<sup>16</sup>), gestito dalla Consip, ha superato i 2 miliardi (+39 per cento rispetto al 2014<sup>17</sup>). Per la numerosità degli articoli disponibili (suddivisi in 30 bandi merceologici) il MEPA si configura come il mercato elettronico più grande d'Europa, tra quelli destinati alle amministrazioni pubbliche. La Legge di Stabilità 2016<sup>18</sup> ha esteso agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e alle agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Agenzia del demanio) l'obbligo di acquisto centralizzato tramite le convenzioni Consip e, per gli acquisti sotto soglia di rilevanza europea<sup>19</sup>, tramite il Mercato elettronico della PA.

Essenziale, ai fini della riqualificazione della spesa, è anche la razionalizzazione della spesa ICT, che impatta su costi di gestione, investimenti per la semplificazione dei processi, innovazione strategica di lungo termine.

A tal fine andranno messe in atto ulteriori misure di rafforzamento, oltre a quelle previste dalla Legge di Stabilità 2016 e si dovrà dare impulso, in particolare, all'azione di Consip, laddove - nonostante gli obblighi di legge già esistenti - sia possibile ottimizzare il ricorso a procedure autonome. Il MEF, in qualità di responsabile del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA (PAC), avvalendosi di Consip, dovrà agire come 'acquirente unico' e successivamente come 'pagatore unico'.

La Legge di Stabilità 2016 prevede un 'modello di razionalizzazione ICT', basato su ruoli e strumenti assegnati a diversi attori, da realizzare attraverso un

<sup>16</sup> Il Mepa è lo strumento messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni per gli acquisti inferiori alla soglia di rilievo comunitario (*attualmente €135mila per le amministrazioni centrali e €209mila per le altre*), che ha come scopo prioritario quello di supportare le piccole e medie imprese ad accedere al mercato della domanda pubblica, diventando fornitori delle pubbliche amministrazioni

<sup>17</sup> Il risultato è stato raggiunto con un aumento, da 523mila a 650mila del numero dei contratti stipulati attraverso il Mepa. Di questi, il 25 per cento è relativo ad acquisti effettuati da Amministrazioni dello Stato e la restante parte (75 per cento) dalla P.A. locale (enti locali, enti sanitari, università). Sono stati oltre 39mila i 'buyer' pubblici che hanno effettuato almeno un acquisto nel corso del 2015 (c.d. Punti ordinanti attivi), con una crescita del +19 per cento rispetto al 2014. I fornitori abilitati sono oggi quasi 55mila, con una crescita del +50 per cento rispetto allo scorso anno. Di questi il 99 per cento è rappresentato da piccole e medie imprese (72 per cento micro, 23 per cento piccole, 4 per cento medie).

<sup>18</sup> L.208/2015, co. 494-503.

<sup>19</sup> In relazione alla soglia di rilevanza europea, si ricorda che i valori di 134 mila euro per le PA centrali e 207 mila euro per le altre derivano dall'applicazione dell'articolo 28 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) e del regolamento comunitario n.1336/2013.

‘Programma di razionalizzazione Acquisti ICT nazionale’, che raccordi tutte le parti coinvolte in un contesto di intervento integrato, organico e strutturato (analogamente al PAC). Il nuovo Programma richiederà un quadro normativo, responsabilità definite, misure organizzative e di processo, coordinamento istituzionale e adeguate fonti di finanziamento.

Ulteriori strumenti (paralleli ai precedenti) necessari per utilizzare al meglio la leva del *procurement* pubblico, anche come strumento di politica industriale, potranno essere: il ricorso a strumenti negoziali evoluti (es. dialogo competitivo) che stimolino ricerca e investimento, soprattutto per beni o servizi di carattere strategico; la definizione di una strategia nazionale sul *pre-commercial procurement*, raccordata con il ruolo già assegnato ad AgID per l’ICT; l’incentivazione allo sviluppo (imprese) e all’utilizzo (amministrazioni) di nuovi prodotti/servizi, ricorrendo anche a Fondi UE gestiti da istituzioni italiane; il coinvolgimento dei Soggetti Aggregatori in fase di *start-up* nella domanda pubblica; lo sviluppo di un *marketplace* di soluzioni innovative ad alto contenuto tecnologico; l’ulteriore diffusione di elementi ‘green’ nelle acquisizioni di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni (fino a proposte di ‘economia circolare’); l’individuazione di forme innovative di acquisto offrendo strumenti di ‘pay per use’.

Nell’ambito delle misure di razionalizzazione e risparmio relative all’IT, rileva il progetto, appena realizzato, di unificazione dei cinque Centri di Elaborazione Dati del Dipartimento Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi (DAG) del MEF. Il progetto, avviato nel 2013, si inserisce tra le iniziative di *spending review* ed ha consentito di ridurre sensibilmente i costi di gestione IT da 12,5 milioni (2013) a 8,6 milioni, con un risparmio del 31,2 per cento. Se si considera che senza questo intervento i costi nel 2015 avrebbero raggiunto i 15 milioni, i risparmi ottenuti sono ancora più consistenti. La riduzione degli spazi e delle attrezzature si è tradotta in un calo della spesa elettrica del 67 per cento, oltre al taglio dei costi gestionali.

#### **La riforma del bilancio**

A febbraio 2016 il Governo ha approvato due decreti legislativi<sup>20</sup> per la revisione della struttura del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ora all’esame delle Commissioni bilancio di Camera e Senato per il relativo parere.

Il primo decreto riguarda il completamento della riforma del bilancio e mira a: i) una maggiore leggibilità e significatività del bilancio, nonché alla qualità dei dati di entrata e spesa; ii) il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e il ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati; iii) semplificazione delle procedure e degli strumenti previsti per i provvedimenti di

---

<sup>20</sup> La delega la Governo per il completamento della riforma del bilancio secondo i principi e criteri indicati all’articolo 40 e all’articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha visto, nel corso degli anni, proroghe e tra cui, da ultimo, quella al 15 febbraio 2016 di cui all’articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 22 gennaio 2016, n. 9 di conversione con modificazioni del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185.

variazione di bilancio in corso d'anno, in modo tale da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione.

Il secondo decreto, invece, interviene per potenziare il ruolo della cassa nel bilancio di previsione e nella gestione, con l'obiettivo di: i) rendere più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico, attraverso la loro effettiva erogazione con i pagamenti; ii) migliorare la gestione del fabbisogno di cassa e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; iii) razionalizzare, anche in termini quantitativi, il fenomeno dei residui di bilancio.

In particolare, per quanto attiene il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio<sup>21</sup>, si prevede un meccanismo di definizione di obiettivi di spesa per i Ministeri e una maggiore attenzione per il monitoraggio dell'impatto delle misure adottate per il loro raggiungimento. Si dispone, quindi, che siano assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa entro il mese di maggio, coerenti con le priorità e gli obiettivi programmatici indicati dal Governo nel Documento di Economia e Finanza. Le amministrazioni centrali dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Queste proposte saranno valutate ai fini del loro inserimento nel disegno di legge di Stabilità e oggetto di discussione parlamentare durante l'*iter* di approvazione della manovra finanziaria.

In tal modo la proposta complessiva per la definizione della manovra di bilancio non sarà più la somma delle singole proposte o richieste di ciascuna amministrazione di spesa, ma sarà definita entro limiti o obiettivi assegnati, che rappresenteranno i confini entro i quali la programmazione andrà delimitata<sup>22</sup>.

Tale procedura riguarda le amministrazioni centrali dello Stato mentre i costi e i fabbisogni *standard* rimangono il cardine per individuare i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli Enti territoriali, al fine di assicurare anche nella finanza decentrata un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Sono, infine, in corso di definizione le modalità operative per giungere all'unificazione della legge di bilancio con la Legge di Stabilità<sup>23</sup>. Tale confluenza mira a superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica e a rafforzare il ruolo allocativo del bilancio, concentrando l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. L'unificazione della Legge di Bilancio e Legge di Stabilità dovrà essere disciplinata con un'apposita legge dello Stato.

<sup>21</sup> Si ricorda che, secondo quanto previsto dalla normativa attuale, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria avviene con la presentazione al Parlamento, entro il 10 aprile, del Documento di economia e finanza con il quale vengono indicate le priorità del Governo e le compatibilità economico-finanziarie per la Pubblica Amministrazione.

<sup>22</sup> La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa dovrebbe facilitare il confronto tra i rispettivi effetti e favorire la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia

<sup>23</sup> Prevista dalla legge attuativa del principio del pareggio di bilancio (articolo 15, legge 243/2012).

#### Il contributo degli enti territoriali

Tra le novità più rilevanti, nel 2016, vi è l'avvio a regime della riforma contabile degli enti territoriali<sup>24</sup>, tappa fondamentale nel percorso di risanamento dei conti pubblici, diretta a favorire il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi *standard*. Il nuovo ordinamento contabile degli enti territoriali, in vigore dal 1° gennaio 2015, si stabilizzerà a regime dal 2016, attraverso il bilancio consolidato, la contabilità economico-patrimoniale e l'estensione a tutte le autonomie speciali.

La riforma in esame assume una rilevanza fondamentale per le Regioni, poiché rappresenta il primo ordinamento contabile unico del comparto, che richiede a tutti gli enti territoriali e ai loro enti e organismi strumentali una profonda revisione del proprio sistema contabile. Si prevede, inoltre, la trasmissione diretta in uno *standard* digitale unico alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) dei relativi bilanci di previsione e dei rendiconti della gestione, secondo la struttura del piano dei conti integrato. Il processo di attuazione della riforma è favorito dall'istituzione, presso il MEF, della 'Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali' (cd. Commissione Arconet), con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali.

Gli effetti positivi della riforma della contabilità degli enti territoriali registrati nel corso del 2015 concernono, in particolare, l'incremento degli investimenti, la riduzione della spesa per consumi intermedi e della spesa di personale e la riduzione dello *stock* e dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Il disegno di legge approvato dal Governo a marzo 2016 introduce modifiche nella legge 243 del 2012 per adeguare i vincoli di finanza pubblica degli enti territoriali alla riforma di contabilità degli enti stessi, sostituendo i quattro saldi di riferimento delle Regioni e degli Enti locali con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, nella fase sia di previsione sia di rendiconto. Vengono inoltre disciplinate le operazioni di indebitamento e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento. Infine si demanda a legge dello Stato il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto del ciclo economico.

---

<sup>24</sup> Tale riforma è stata pienamente realizzata attraverso l'emanazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.

**Sanità**

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Sanità	Rafforzamento Patto della Salute 2014-2016 (LEA, Prezzi di Riferimento, Farmaci)		Dicembre 2015
		Responsabilità sanitaria (A.S.2224)	Entro 2016

La revisione della spesa continua ad interessare anche il settore della Sanità<sup>25</sup>. Entro il 30 giugno di ogni anno (per il 2016, primo anno di applicazione, entro il 31 marzo), le Regioni dovranno individuare gli enti del SSN che presentano una o entrambe le condizioni seguenti: i) una situazione di disequilibrio economico; ii) un livello non adeguato di erogazione dei livelli essenziali di assistenza. In questi casi, l'ente dovrà presentare un piano di rientro aziendale di durata non superiore a tre anni, che va valutato e approvato da parte della Regione e, in seguito, verificato trimestralmente. È prevista la decadenza automatica dei direttori generali in caso di esito negativo delle verifiche da parte della Regione.

Inoltre, il Governo è impegnato a mantenere e consolidare i risultati qualitativi raggiunti nel settore dell'assistenza sanitaria, migliorando la razionalità della spesa nelle Regioni soggette a piano di rientro. Il Governo è impegnato in questo senso, sia tramite l'azione delle strutture commissariali attivate nelle Regioni in deficit, sia nell'attuazione del Patto per la salute, ovvero dell'Accordo finanziario e programmatico tra il Governo e le Regioni, di valenza triennale, 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, definendo i tetti di spesa.

**Altre misure di revisione della spesa**

Altre misure coinvolgeranno diversi comparti della Pubblica Amministrazione, tra cui quello della Difesa, con la riforma delle forze armate che consentirà di riequilibrare la spesa della difesa convogliandola verso maggiori investimenti. Tale riforma - prevista in uno schema di decreto legislativo approvato a febbraio 2016 - interviene sullo strumento militare nazionale, attraverso:

- la riduzione degli assetti organizzativi, ordinativi e strutturali delle Forze armate;

<sup>25</sup> La Legge di Stabilità 206 interviene, a tal fine, prevedendo: i) l'aggiornamento dei LEA e l'istituzione della Commissione per l'aggiornamento continuo dei LEA e la promozione dell'appropriatezza; ii) i piani di rientro aziendali volti ad incrementare la qualità e la produttività degli erogatori pubblici; iii) interventi per l'assunzione di personale, successivamente alla validazione dei fabbisogni e dei piani di riorganizzazioni dei Servizi Sanitari regionali; iv) interventi che riguardano le attività di prevenzione e gestione del rischio clinico; v) un miglioramento dei processi di acquisto di beni e servizi, finalizzato alla creazione di centri di competenza per i processi di acquisto di alcune categorie di beni, alla diffusione delle migliori esperienze, anche sulla base di un programma di *Health Technology Assessment* (HTA) nazionale per i dispositivi medici.

- provvedimenti di razionalizzazione e standardizzazione, come ad esempio l'accorpamento dei Corpi del genio navale e delle Armi navali della Marina militare e la riforma dei procedimenti di nomina dei vertici militari;
- misure volte a ottenere maggiori risparmi, come ad esempio l'eliminazione di alcune particolari forme di avanzamento al grado superiore, non più compatibili con gli attuali livelli di risorse.

Nel corso del 2016 il settore della Difesa sarà oggetto di successivi interventi (con leggi di delega e previsioni immediatamente attuative) volti a rendere operativo il 'Libro Bianco della Difesa' e il relativo programma di riforma<sup>26</sup>.

Infine, la revisione della spesa si avvantaggerà di alcuni processi già avviati con la riforma della Pubblica Amministrazione. Ad esempio la digitalizzazione dei processi renderà più efficiente l'intero comparto pubblico, mentre il riordino delle società partecipate avrà un impatto indiretto sulla spesa pubblica.

#### **Pagamenti dei debiti della P.A.**

Dall'1 luglio 2014 al 31 dicembre 2015 la piattaforma per il monitoraggio dei crediti commerciali verso le pubbliche amministrazioni ha riscontrato che, a fronte di 21,5 milioni di fatture registrate, per 129 miliardi, sono state pagate 8,9 milioni di fatture per 60,5 miliardi, con un tempo medio di 46 giorni, che scende a 44 per gli 'enti attivi'. Gli enti qualificati come attivi sulla piattaforma (se intervengono su oltre il 75% delle fatture registrate a loro indirizzate) sono 7.400.

L'adesione alla piattaforma di monitoraggio da parte di tutte le pubbliche amministrazioni ha l'obiettivo di disporre delle informazioni di pagamento sul 90 per cento delle fatture registrate entro la fine del 2016 e sul 99 per cento delle fatture registrate entro il 30 giugno 2017<sup>27</sup>. Considerando il numero delle amministrazioni coinvolte e dei relativi servizi, il completamento dell'adesione al sistema e alla programmazione delle attività d'implementazione dei servizi - in coerenza con il piano di crescita digitale - dovrà avvenire entro dicembre 2016.

A marzo 2016 sono saliti da 300 a 500 gli enti pubblici più virtuosi nel pagamento delle fatture elettroniche, ossia quelli che pagano più tempestivamente<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Con il 'Libro Bianco' il Governo ha inteso: indicare, con una prospettiva di medio termine, quale strumento militare possa meglio affrontare le sfide e le opportunità in tema di sicurezza internazionale e di difesa; individuare il migliore modello di governance e di conseguente organizzazione in base ai moderni criteri di efficacia, efficienza ed economicità; sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di contribuire in modo organico allo sforzo del Paese per sviluppare una indispensabile cornice di sicurezza.

<sup>27</sup> L'obiettivo di raccogliere informazioni sul 60 per cento delle fatture registrate, entro la fine del 2015, è stato raggiunto.

<sup>28</sup> Selezionati tra quelli che trasmettono informazioni relative a oltre il 75 per cento delle fatture a loro indirizzate (qualificati come 'enti attivi') e che abbiano ricevuto almeno 1.000 fatture per un importo complessivo superiore a un milione.

## Politiche fiscali

### Ampliamento della base imponibile, tassazione e lotta all'economia sommersa

**CSR1** - *‘Attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria’.*

A fronte dei risparmi di spesa, gli interventi di politica fiscale previsti dalla Legge di Stabilità per il 2016 devono essere inquadrati nel contesto di una strategia pluriennale avviata nel 2014 (con gli 80 euro in busta paga ai lavoratori dipendenti a reddito medio basso) e continuata nel 2015 (con l’eliminazione della componente lavoro dell’IRAP e con misure di riduzione del carico fiscale per le imprese che investono in ricerca e sviluppo). Dopo una prima fase orientata a rafforzare la competitività del Paese attraverso misure volte alla riduzione del cuneo fiscale, in coerenza con le raccomandazioni ricevute in sede europea, la politica di bilancio per il 2016 e gli anni successivi, che si associa al processo di attuazione delle riforme strutturali, si propone di ricondurre stabilmente l’economia italiana su un sentiero di crescita sostenuta e favorire l’occupazione.

Alle misure che hanno alleggerito il carico fiscale sul lavoro si aggiungono, con la Legge di Stabilità per il 2016, quelle dirette alle imprese: l’aliquota IRES è stata ridotta dal 27,5 per cento al 24 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2017, mentre è stato introdotto il cosiddetto ‘super-ammortamento’, ossia una maggiorazione del 40 per cento del costo fiscalmente riconosciuto per l’acquisto (dal 15 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016) di nuovi beni strumentali.

Tassazione	Tassazione sulle rendite finanziarie e IVA (D.L. 66/2014 convertito con L. 89/2014)		Giugno 2014	
	Riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro (LdS 2015 - L. 190/2014)		Dicembre 2014	
	Riforma della tassazione locale sulla proprietà e sui servizi indivisibili per l’abitazione principale - IMU, TASI - (LdS 2016)		Dicembre 2015 <sup>+</sup>	
		IRPEF Con le prossime Leggi di Bilancio si valuterà la possibilità di agire sull’IRPEF in base agli spazi finanziari disponibili nel rispetto dei saldi di finanza pubblica		2017-2018
	Interventi per la riduzione della pressione fiscale sulle imprese (LdS 2016: riforma della tassazione locale sugli ‘imbullonati’ e sui terreni agricoli; riduzione dell’IRES al 24% nel 2017)			Dicembre 2015
	Agevolazioni fiscali per il rilancio degli investimenti (LdS 2016: ammortamento 140% per			Dicembre 2015

	l'acquisto di beni strumentali; esclusione dei beni immobili strumentali dal patrimonio dell'impresa)		
		Misure fiscali su regime del gruppo IVA e imposizione sui redditi d'impresa.	2016

#### Tassazione degli immobili

Anche in materia di tributi locali, in particolare IMU e TASI, le misure della Legge di Stabilità 2016 s'inquadrano nelle linee strategiche del Governo di riduzione del carico fiscale per cittadini e imprese, attraverso un aumento del reddito disponibile delle famiglie, con benefici in particolare per i redditi bassi, e di stimolo ai consumi e agli investimenti. Si tratta essenzialmente dell'eliminazione del prelievo sulle abitazioni principali (tranne le abitazioni di lusso), della consistente riduzione della rendita catastale relativa agli immobili classificati nei gruppi catastali D ed E (cosiddetti 'imbullonati') e delle modifiche concernenti l'esenzione dall'IMU per i terreni agricoli.

Per quanto riguarda le abitazioni principali, dal 2016 la TASI non sarà più dovuta, sia nel caso in cui l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale dal proprietario, sia nell'ipotesi in cui è l'occupante a destinare l'immobile detenuto ad abitazione principale per la sua quota. La TASI continua a gravare su tutti gli immobili diversi dall'abitazione principale. Gli effetti dell'abolizione della TASI sulle abitazioni principali, stimati con il modello econometrico del Tesoro (ITEM), confermano l'impatto positivo sui consumi dal 2016. Tenuto conto della crescita stimata dei consumi dello 0,25 negli anni 2017-2018, si avrebbe un effetto costante sul PIL dello 0,1 per cento (rispetto allo scenario di base) negli anni 2016-2019.

Il secondo importante intervento nella Legge di Stabilità 2016, in materia di riordino del prelievo immobiliare, ha interessato le imprese. In particolare, la Legge di Stabilità ha rideterminato la rendita catastale degli immobili a destinazione produttiva classificati nei gruppi D ed E (i cosiddetti immobili 'imbullonati'). La misura ha escluso i 'macchinari, congegni, attrezzature e altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo' dall'ambito della valutazione catastale, alla quale rimangono, invece, soggetti il suolo, le costruzioni e i soli impianti che, ordinariamente, accrescono la qualità e l'utilità dell'unità immobiliare, indipendentemente dal processo produttivo svolto.

A fronte dell'abolizione dei prelievi comunali (IMU e TASI), le risorse a disposizione dei Comuni resteranno sostanzialmente invariate. I Comuni saranno infatti compensati per la perdita di gettito attraverso un incremento, dal 2016, di 3.767 milioni della dotazione del fondo di solidarietà comunale.

#### Attuazione della delega fiscale

Il termine per l'esercizio della delega in materia fiscale è scaduto a settembre 2015. Larga parte della legge ha trovato attuazione in appositi decreti attuativi. Gli specifici interventi adottati con valenza sistemica e strutturale,

illustrati nella tabella che segue, perseguono l'obiettivo di accrescere equità e trasparenza, rendendo il sistema tributario più orientato alla crescita.

Per quanto riguarda gli interventi previsti dalla legge delega che non avevano trovato attuazione in specifici decreti legislativi, il Governo è già intervenuto (o interverrà nei prossimi anni) con specifiche misure.

Con la Legge di Stabilità 2016 e con i provvedimenti attuativi che seguiranno, è stato avviato il riordino del settore dei giochi pubblici intervenendo su aspetti fondamentali come le modalità di tassazione, la maggiore controllabilità degli apparecchi da divertimento e la pubblicità, disciplinata secondo le linee di indirizzo dell'Unione Europea.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>				
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>	
<b>Sistema fiscale</b>	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		<b>Marzo 2014</b>	
	Normativa di attuazione legge delega fiscale L. 23/2014		<b>Novembre 2014</b>	
	D.Lgs in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione dei redditi precompilata (D.Lgs. 175/2014);		<b>Dicembre 2014</b>	
	D.lgs in materia di: - imposizioni tabacchi e prodotti succedanei (D.Lgs. 188/2014); - revisione delle Commissioni censuarie (D.Lgs. 198/2014);		<b>2016-2018</b>	
		<b>Catasto.</b> La revisione dei valori catastali sarà oggetto di interventi più generali e organici previo allineamento delle basi dati necessari per valutare accuratamente gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti.		<b>Agosto 2015</b>
	D.Lgs in materia di: - certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (D.Lgs. 128/2015); - trasmissione telematica delle operazioni IVA (D.Lgs. 127/2015);		<b>Settembre 2015</b>	
	D.Lgs. recante misure di semplificazione per i contribuenti internazionali (D.Lgs. 147/2015);		<b>Ottobre 2015</b>	
D.lgs. in materia di: - semplificazione riscossione (D.Lgs. 159/2015); - monitoraggio evasione fiscale e riordino erosione fiscale (D.Lgs. 160/2015); - revisione del contenzioso tributario e degli interpelli (D.Lgs. 156/2015); - sistema sanzionatorio (D.Lgs. 158/2015);				

- riorganizzazione delle agenzie fiscali  
(D.Lgs. 157/2015)

La delega fiscale poneva tra i propri principali obiettivi innanzitutto quello di conferire stabilità e certezza all'ordinamento tributario. Frequenti mutamenti normativi generano costi aggiuntivi per i contribuenti e incertezza per le decisioni di investimento delle imprese, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria.

Il Governo è pertanto intervenuto con azioni di ampio respiro volte a: i) migliorare il quadro delle norme tributarie e la gestione del rapporto tra fisco e contribuenti, in tutte le sue fasi, fino al contenzioso; ii) semplificare l'assolvimento degli obblighi tributari e iii) favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

I decreti legislativi finora adottati in attuazione della delega hanno previsto, in particolare:

- la ridefinizione dell'abuso del diritto, estesa a tutti i tributi e corredata da adeguate garanzie procedurali (d.lgs. 128/2015);
- l'introduzione del regime di *cooperative compliance*, secondo le linee proposte dall'OCSE e la previsione della gestione e del controllo interno dei rischi fiscali da parte dei contribuenti (d.lgs. 128/2015);
- il rafforzamento del ruolo del fisco a sostegno delle imprese con attività internazionali e, in particolare, la riduzione dei vincoli alle operazioni transfrontaliere e il miglioramento del sistema degli interpelli preventivi, delle procedure del contenzioso e dell'efficienza delle commissioni tributarie, (d.lgs. 147/2015);
- la revisione del contenzioso tributario e degli interpelli (d.lgs. n. 156/2015);
- la revisione delle sanzioni penali e amministrative, secondo criteri di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti (d.lgs. 158/2015);
- l'efficientamento della riscossione (d.lgs. 159/2015).

Il miglioramento dei rapporti con i contribuenti - obiettivo trasversale e strategico dell'attuazione della delega - è stato inoltre perseguito attraverso la semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi. Ai fini di contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti, il Governo ha puntato a potenziare e valorizzare il confronto preventivo migliorando l'adempimento spontaneo rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post* e potenziando l'utilizzo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria.

Tra le misure di semplificazione si ricorda l'introduzione della dichiarazione precompilata, che ha consentito ai lavoratori dipendenti e ai pensionati di visualizzare e scaricare il modello 730 con i dati già inseriti dall'Agenzia delle Entrate. Da quest'anno la dichiarazione precompilata conterrà una consistente quota di spese sanitarie e un numero maggiore di oneri deducibili e detraibili e questa evoluzione farà crescere il numero delle dichiarazioni accettate con effetti positivi sull'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate. E' inoltre in via di predisposizione un decreto correttivo del d.lgs. n.175/2014 che introdurrà ulteriori significative semplificazioni degli obblighi dichiarativi, di comunicazione

e di versamento in materia di tributi erariali e locali. Sempre sul versante delle innovazioni legislative, un intervento importante ha riguardato la ridefinizione della missione delle Agenzie fiscali e dei criteri su cui sono basati gli incentivi contenuti nelle Convenzioni.

Sul piano operativo, l'utilizzo di nuove basi informative e il loro incrocio puntuale hanno consentito di valutare in modo più appropriato il grado di rischio dei contribuenti, individuando elementi e caratteristiche che possono indicare una propensione alla *non-compliance*. Ciò ha permesso all'Amministrazione finanziaria di migliorare in misura significativa la collaborazione con il contribuente che desidera adempiere, riducendo il costo della *compliance*.

L'emersione spontanea di basi imponibili è favorita dagli interventi in materia di fatturazione elettronica. Per i fornitori delle pubbliche amministrazioni la fatturazione elettronica è divenuta obbligatoria dal 31 marzo 2015. Con il decreto attuativo della delega fiscale in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e dei corrispettivi, a decorrere dal 1° gennaio 2017 i contribuenti che decideranno di avvalersi delle procedure automatizzate di fatturazione o di registrazione dei corrispettivi beneficeranno di importanti semplificazioni negli adempimenti fiscali<sup>29</sup>. Con un decreto correttivo del d. lgs. n.127/2015 si intende rendere obbligatorio, per i soggetti che non operano per la fatturazione elettronica, l'invio telematico all'Agenzia delle Entrate di tutti i dati contenuti nelle fatture a fronte della eliminazione della quasi totalità degli onerosi adempimenti dichiarativi che gravano sulle imprese.

Queste misure sono in linea con l'impostazione dell'OCSE, secondo cui il fisco deve trasformarsi da verificatore *ex post* a soggetto che sfruttando le leve della tecnologia facilita gli adempimenti fiscali e minimizza i controlli invasivi.

### **Contrasto all'evasione fiscale**

Effetti positivi sull'equità e sulla neutralità del sistema fiscale derivano dal rafforzamento delle misure volte a contrastare l'evasione fiscale e a favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

In attuazione della delega fiscale, sono state adottate misure che intervengono in modo strutturale i) sulla rilevazione dell'evasione fiscale e contributiva e sui risultati conseguiti nell'azione di contrasto e ii) sul monitoraggio, la revisione e il coordinamento delle cosiddette spese fiscali con le procedure di bilancio<sup>30</sup>.

Per quanto riguarda le misure di contrasto all'evasione fiscale, nel 2016 entreranno in vigore le nuove regole per definire una metodologia stabile e imparziale di rilevazione, calcolo e pubblicazione dei risultati delle strategie di contrasto all'evasione fiscale. La nuova disciplina contiene importanti novità: i) la predisposizione di una stima in termini di *tax gap* (ossia il divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e il gettito che invece sarebbe stato acquisito in un regime di perfetto adempimento) per tutte le principali imposte, ii) l'obbligo

<sup>29</sup> Per i soggetti che scelgono di avvalersi della fatturazione elettronica vengono meno gli obblighi di comunicazione relativi al cosiddetto 'spesometro' e alle 'black lists'. Inoltre, beneficiano di rimborsi Iva più veloci.

<sup>30</sup> D.lgs 160/2015

di dare separata evidenza del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, iii) la distinzione, ove possibile, del recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, iv) l'istituzione di una commissione di esperti con il compito di predisporre metodologie e valutazioni per il monitoraggio e l'analisi dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione.

Il Governo presenterà annualmente, insieme alla Nota di aggiornamento al DEF, un Rapporto sui risultati conseguiti in termini di contrasto all'evasione e le nuove strategie programmate. Queste importanti novità rappresentano l'occasione per cambiare radicalmente l'approccio nell'analisi e nel contrasto all'evasione, funzionale a intraprendere iniziative sempre più mirate ed efficaci.

#### **Risultati della lotta all'evasione**

Nel 2015 l'Agenzia delle Entrate ha recuperato 14,9 miliardi dalle attività di contrasto all'evasione. E' così proseguito il trend positivo che ha fatto registrare un aumento del 240 per cento di incassi in dieci anni.

Risultati importanti sono stati registrati in relazione alle misure introdotte dalla Legge di Stabilità 2015 per contrastare evasione e frodi IVA: l'introduzione del meccanismo di *split payment* per i fornitori della PA<sup>31</sup> e l'estensione del *reverse charge* alle prestazioni di servizi di pulizia, demolizione, installazione di impianti e completamento relative a edifici. Valutazioni preliminari hanno infatti confermato l'efficacia di queste misure: nel 2015, l'incremento dell'IVA sulle transazioni domestiche per effetto dello *split payment* e del *reverse charge* è stimato in circa 3 miliardi.

Un contributo rilevante all'emersione di base imponibile sottratta al fisco è derivato dalla *voluntary disclosure*. Le richieste di adesione sono state 129mila, per circa 60 miliardi di imponibile emerso e un gettito stimato di circa 3,8 miliardi (al netto degli interessi), in maggioranza provenienti dal Nord Italia. Tali istanze, in corso di verifica, porteranno all'emissione di circa 500mila accertamenti entro la fine del 2016. La maggiore efficienza dell'Amministrazione fiscale ha inoltre consentito di ridurre nel 2015, rispetto all'anno precedente, i tempi per l'erogazione dei rimborsi. Nel 2015, l'Agenzia delle Entrate ha anche erogato rimborsi per 480 milioni a contribuenti che non hanno più un datore di lavoro, grazie a una delle recenti semplificazioni introdotte in materia di dichiarazioni dei redditi.

#### **Riordino delle spese fiscali**

Il monitoraggio delle spese fiscali si propone di coordinare il riordino delle spese fiscali (*tax expenditures*) con le vigenti procedure di bilancio, incardinandolo nei due momenti significativi della decisione di bilancio: la fase di programmazione e la manovra di finanza pubblica (Legge di Stabilità e Legge di Bilancio). L'operazione annuale di riordino delle spese fiscali si collocherà

---

<sup>31</sup> Art. 1, c. 629, lett. b), della L. n. 190/2014.

temporalmente nella Nota di aggiornamento al DEF sotto forma di indirizzi programmatici che - una volta approvata la Nota dal Parlamento mediante apposita risoluzione - diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio.

Sul versante informativo, l'azione di riordino delle spese fiscali sarà volta a eliminare o rivedere quelle non più giustificate sulla base delle mutate esigenze sociali ed economiche o quelle che duplicano programmi di spesa pubblica. Viene previsto, in particolare, che - trascorsi cinque anni dall'adozione - le spese fiscali siano oggetto di un esame specifico, corredato da un'analisi degli effetti microeconomici e sociali e delle ricadute sul contesto sociale. Le maggiori entrate derivanti dalle misure di riordino delle spese fiscali saranno attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale<sup>32</sup>.

### **Revisione dei valori catastali**

La revisione dei valori catastali<sup>33</sup> sarà oggetto di interventi più generali e organici, che si rendono necessari, al termine delle complesse operazioni di allineamento delle basi dati, per valutare in modo accurato gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti.

Nell'immediato, con la Legge di Stabilità 2016 il Governo ha inteso privilegiare interventi in aree particolarmente critiche attinenti al processo di determinazione della rendita catastale degli immobili a destinazione produttiva e industriale (cd 'imbullonati', classificabili nei gruppi catastali D ed E). La misura, oltre a costituire un passo in avanti nel processo di revisione degli estimi delle categorie di fabbricati soggette a 'stima diretta', definisce un criterio univoco di individuazione delle tipologie di macchinari e impianti che non devono essere considerate ai fini del calcolo della rendita e consente la risoluzione di significative criticità tecnico-estimative nel processo di determinazione della rendita catastale dei fabbricati produttivi.

Proseguono comunque le attività correnti e straordinarie legate all'accatastamento delle unità immobiliari negli archivi catastali e alla determinazione e accertamento della relativa rendita. Per gli immobili a destinazione residenziale, rimane infatti in vigore la possibilità di interventi mirati di revisione annuale del classamento delle unità immobiliari urbane, ossia la 'revisione del classamento delle unità immobiliari private site in microzone comunali' e l'aggiornamento del classamento catastale per intervenute variazioni edilizie<sup>34</sup>.

Il primo procedimento, cioè la revisione del classamento delle unità immobiliari private site in microzone comunali, è attivato dall'Agenzia delle Entrate a seguito di una richiesta degli Enti locali, laddove si riscontri una discrepanza nel valore medio di mercato. Sono stati 17 i Comuni che hanno finora richiesto l'avvio della procedura, tra cui i capoluoghi di Roma, Milano, Bari, Lecce e Ferrara, con un incremento complessivo della rendita di circa 184 milioni.

<sup>32</sup> Istituito dal DL n. 138/2011

<sup>33</sup> Si ricorda che la revisione delle Commissioni censuarie è stata completata e il relativo decreto è in vigore dal 2014.

<sup>34</sup> Commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge finanziaria 2005.

Il secondo procedimento, ossia la procedura di revisione puntuale dei classamenti incoerenti (per intervenute variazioni edilizie), attivabile sempre su richiesta degli Enti locali, ha coinvolto finora circa 1.300 Comuni, pari al 17 per cento del totale dei Comuni. La procedura ha dato luogo a circa 94.500 notifiche da parte dei Comuni e per il 67 per cento dei casi è stata accertata la necessità di procedere a un aggiornamento catastale, con conseguente incremento della rendita complessiva, pari a circa 181 milioni.

#### **Processo tributario telematico**

Il Governo ha intrapreso iniziative per accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e ha messo in atto politiche in tema di *e-government* finalizzate prioritariamente a un dialogo più immediato e semplice con cittadini e imprese. In linea con le azioni dell'Agenda digitale italiana ed europea, è stato avviato a dicembre 2015 il processo tributario telematico nelle Regioni pilota di Toscana e Umbria, ed è prevista nel giro di due anni la sua estensione graduale in tutte le altre Regioni d'Italia. Sono stati anche ampliati i servizi disponibili via *web* che hanno migliorato le possibilità di dialogo 'a distanza' con i cittadini e le imprese<sup>35</sup>. Tale innovazione è volta alla semplificazione dei rapporti tra fisco e contribuenti e permette di accedere al sistema informativo della Giustizia Tributaria (S.I.Gi.T.) per il deposito telematico degli atti e documenti processuali e la consultazione del fascicolo processuale.

Dopo aver agito sulla disciplina del processo, il Governo intende, altresì, promuovere una riforma complessiva della giustizia tributaria per garantire ai cittadini una giurisdizione più efficiente e tempi del giudicato più celeri, mediante misure che rafforzino la professionalità dei giudici tributari. A tal fine ha preso avvio un tavolo tecnico tra il Ministero della Giustizia e il MEF.

Gli interventi attuativi della legge delega fiscale, quelli approvati e gli ulteriori provvedimenti che saranno proposti sono destinati ad incidere significativamente su un tema di grande importanza, quale è la prospettiva di cambiamento del sistema tributario del Paese e della *governance* del rapporto tra fisco e contribuenti.

La realizzazione di un nuovo sistema fiscale più semplice, trasparente ed equo, basato come *dominant tax driver* sulla certezza del diritto, sulla riduzione dei costi connessi agli adempimenti fiscali e sul riordino organizzativo, rappresenta oggi la sfida più importante per il Paese, nella fondamentale prospettiva del recupero del rapporto di fiducia tra amministrazione fiscale e contribuente e di sostegno alla crescita, attraverso il miglioramento del *business climate* e della capacità di attrarre investimenti esteri.

Tutte le misure già adottate, e quelle che saranno varate sulla base dei principi contenuti nella delega, hanno già iniziato a generare importanti risultati e a rafforzare la percezione degli osservatori internazionali specializzati. Esse si inquadrano in un percorso che il Governo intende portare avanti con

---

<sup>35</sup> In particolare, attraverso il canale Civis, il 100 per cento delle oltre 818mila richieste di assistenza è stata evasa entro 3 giorni.

determinazione nei prossimi anni, nell'intento di imprimere una drastica inversione di rotta, non solo sotto il profilo fiscale, ma soprattutto tecnologico e culturale.

## Privatizzazioni

### Partecipazioni pubbliche, privatizzazioni e patrimonio pubblico

CSR1 - 'Attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL'.

### Privatizzazioni

Il Governo sta dando attuazione al programma di privatizzazioni di società partecipate e proprietà immobiliari, con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico, e aprire il capitale delle società al mercato. Si prevede che il programma di privatizzazioni comporterà per l'Erario entrate pari allo 0,5 per cento del PIL l'anno nel 2016, 2017 e 2018, e allo 0,3 per cento nel 2019.

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Privatizzazioni	Quotazione Fincantieri (da CDP); dismissione quota CDP Reti; cessione (da CDP) di Trans Austria Gasleitung GmbH - Tag; quotazione RAIWay.		2014
	IPO di Poste Italiane e cessione di una quota di ENEL		2015
		ENAV e FERROVIE DELLO STATO. Sono allo studio ulteriori misure di privatizzazione.	2016-2018

Tra le operazioni recentemente concluse rientrano la cessione al mercato di una quota del capitale di ENEL, in misura pari al 5,74 per cento - con il ricorso ad un *accelerated book-building* - e il collocamento in Borsa di azioni di Poste Italiane -attraverso una *Initial Public Offering* (IPO) - rivolta al pubblico dei risparmiatori italiani, ai dipendenti del Gruppo Poste e a investitori istituzionali, italiani e internazionali, nella misura di oltre il 35 per cento.

Con la privatizzazione di Poste Italiane SpA è stato raggiunto e superato l'obiettivo di proventi dalle cessioni di partecipazioni (o operazioni assimilate), dello 0,4 per cento del PIL, pari a oltre 6,5 miliardi. Sono state, inoltre, fissate<sup>36</sup> le modalità per l'alienazione - da completarsi entro il 2016 - di una quota fino al 49 per cento del capitale sociale di ENAV.

<sup>36</sup> Con D.P.C.M. del 16 maggio 2014

Il Governo ha approvato lo schema di DPCM relativo al collocamento sul mercato azionario di una quota fino al 40 per cento del capitale sociale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., fatta salva l'assegnazione allo Stato della proprietà dell'infrastruttura ferroviaria. L'alienazione della quota pubblica si dovrà realizzare - anche in più fasi - mediante un'offerta pubblica di vendita sui mercati finanziari rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia (inclusi i dipendenti del Gruppo Ferrovie dello Stato) e a investitori istituzionali italiani e internazionali.

In vista della quotazione, sono state predisposte dalla capogruppo Ferrovie operazioni di valorizzazione di attività collegate al *business* della Società: in particolare, è stata ceduta la Rete elettrica a Terna<sup>37</sup> ed è in corso l'operazione di privatizzazione, attraverso bando pubblico, di Grandi Stazioni Retail, società risultante dalla scissione della società Grandi Stazioni che gestisce le principali stazioni italiane.

#### **Società partecipate pubbliche**

A gennaio 2016, l'approvazione degli schemi di decreti delegati per l'attuazione della riforma della P.A. ha costituito l'occasione per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni. Con lo schema di decreto approvato è adottato un Testo unico che si applica alle società di capitali (Spa o Srl) in cui si prevede la riduzione delle società partecipate inutili (le 'scatole vuote', le società inattive, quelle in perdita, le micro società e quelle che non producono servizi indispensabili alla collettività). Per il futuro sono individuati i criteri chiari sulla base dei quali sarà possibile costituire e gestire le società partecipate. Obiettivi del decreto sono: migliore *governance* delle società a controllo pubblico; maggior efficienza gestionale e funzionamento delle società stesse, tramite un quadro regolatorio più semplice e chiaro; maggiori risparmi, mediante la previsione di un amministratore unico, della composizione da tre o cinque membri del consiglio di amministrazione e la definizione di criteri di determinazione della remunerazione degli amministratori, con la previsione di limiti massimi di remunerazione proporzionati alla dimensione dell'impresa. Al fine di monitorare l'attuazione delle misure introdotte, si prevede l'individuazione - presso il MEF - di una struttura dedicata<sup>38</sup>.

#### **Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare**

Il programma straordinario di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici è un piano di azione pluriennale e unitario, che coinvolge tutti gli attori istituzionali proprietari e/o responsabili della gestione dei cespiti, sotto il coordinamento del Governo ed in particolare del MEF. Il programma vede coinvolti

---

<sup>37</sup> L'acquisizione della rete di RFI dà a Terna la piena disponibilità delle reti ad alta tensione così da poterne ottimizzare l'uso anche in vista di una maggiore diffusione delle fonti di energia rinnovabili. I beni oggetto dell'operazione sono circa 8.400 km di elettrodotti, tutti i diritti e i rapporti accessori. L'operazione vale nel complesso 757 milioni. Il valore della rete è stato stabilito dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema idrico. Parte del ricavato sarà reinvestito in opere di infrastruttura ferroviaria, come prevede la Legge di stabilità 2015.

<sup>38</sup> La struttura si occuperà anche di ricevere e registrare, tramite un apposito applicativo, i contenuti dei piani di razionalizzazione che le Amministrazioni dovranno approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della norma e annualmente.

diversi soggetti cui sono attribuiti, in via prioritaria, i seguenti compiti: i) l'Agenzia del Demanio, nel ruolo di facilitatore per lo sviluppo di iniziative di valorizzazione e dismissione rispetto a tutto il patrimonio immobiliare pubblico, con specifico ruolo di principale interlocutore e supporto per gli Enti locali, attraverso la segmentazione e la definizione di portafogli coerenti con le esigenze di sviluppo territoriale e con gli strumenti di investimento più idonei; ii) INVIMIT SGR nel ruolo di catalizzatore di risorse, pubbliche e private, per la valorizzazione di immobili pubblici e lo sviluppo di operazioni di ambito territoriale, attraverso investimenti sia diretti che indiretti; iii) CDP Group Real Estate con la funzione di sviluppare prodotti finanziari immobiliari appetibili anche per il mercato internazionale; iv) gli Enti pubblici quali principali proprietari degli immobili oggetto delle operazioni.

Nel 2015, tale programma ha generato introiti da dismissioni immobiliari per 946 milioni di euro, con preponderanza di immobili di proprietà degli Enti territoriali, che hanno contribuito in maniera significativa a superare l'obiettivo previsto di 500 milioni; ciò, nonostante i persistenti problemi connessi alla capacità di assorbimento del mercato, alla scarsa appetibilità per tipologia e localizzazione e alle criticità relative alla regolarità documentale, catastale ed urbanistica. Per dare un maggiore impulso ai processi di valorizzazione e dismissione è stata avviata, dal MEF e dall'Agenzia del Demanio, l'iniziativa 'Proposta Immobili 2015', che ha portato alla selezione di portafogli di proprietà di Enti locali e di altri Enti pubblici da inserire in percorsi di regolarizzazione, valorizzazione e dismissione. Complessivamente, sono state presentate 230 candidature, per un totale di 739 *asset*, con un valore dichiarato di ca. 2,7 miliardi. Visto l'elevato livello di partecipazione e la necessità riscontrata di dare supporto agli Enti nell'implementazione di strategie di proposta al mercato, l'iniziativa proseguirà anche nel 2016.

Alcuni immobili candidati a 'Proposta Immobili 2015' sono subito confluiti nel portafoglio destinato al programma straordinario di dismissione di immobili pubblici. Per i restanti *asset* sono in corso i necessari approfondimenti per l'avvio di progetti di valorizzazione e riuso, in sinergia con i Comuni, per sottrarli al degrado, generare valore culturale e sociale nei territori e avviare importanti iniziative di riqualificazione urbana, anche mediante l'utilizzo di strumenti di mercato quali fondi immobiliari e altri veicoli finanziari.

Con l'obiettivo di sostenere la competitività del Sistema Italia e favorire l'attrazione d'investimenti esteri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso l'ICE<sup>39</sup>, ha avviato il progetto 'Vetrina Immobili PA', per la realizzazione di un applicativo web dedicato alla presentazione di offerte d'investimento in immobili pubblici<sup>40</sup>, destinate a operatori italiani ed esteri.

L'attività di valorizzazione dei beni dello Stato e di altri Enti pubblici, è inoltre stata condotta attraverso l'insieme di iniziative raccolte sotto la

<sup>39</sup> Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. L'iniziativa è in collaborazione con il Dipartimento del Tesoro del MEF e con l'Agenzia del Demanio.

<sup>40</sup> Da destinare alla vendita, alla locazione, alla permuta o alla concessione di valorizzazione.

denominazione di ‘Valore Paese’, un *network* di beni di particolare valore storico-artistico e paesaggistico, da riutilizzare a fini turistico-culturali e per lo sviluppo dei territori<sup>41</sup>.

A quanto detto si aggiunge l’attività di Invimit<sup>42</sup>, con l’obiettivo di favorire la creazione di un nuovo mercato immobiliare del patrimonio pubblico. In particolare, il piano di azione sul ‘Comparto Stato’ è orientato, per il 2016, a individuare nuove funzionalità per gli edifici pubblici dismessi, alla valorizzazione e rigenerazione degli immobili pubblici ubicati in mercati critici, al supporto ai conduttori dei portafogli pubblici, con politiche di sostegno alla formazione della domanda. Il Piano prevede:

- la prosecuzione delle acquisizioni dalle Province degli immobili in locazione passiva al MinInterni per un valore di 300 milioni e, parallelamente, l’avvio degli interventi edilizi di rigenerazione;
- la prosecuzione degli apporti di portafogli immobiliari selezionati per alcuni fondi immobiliari<sup>43</sup> per un valore di 290 milioni e l’avvio degli interventi edilizi utili alla loro locazione;
- la valorizzazione urbanistica degli *asset* apportati dallo Stato, dalla Difesa e dagli Enti locali nel fondo immobiliare I3-Stato-Difesa, al fine di pervenire alla commercializzazione di aree e immobili dotati delle autorizzazioni necessarie a realizzare nuove funzionalità di mercato.

Il piano di azione sul ‘Comparto Territorio’ del Fondo dei Fondi I3-core, gestito dalla Invimit SGR, prevede invece, per il 2016, la strutturazione di operazioni di investimento in fondi *target*, promossi dagli Enti territoriali, con il supporto dell’Agenzia del Demanio, e gestiti da Sgr private che operano sul territorio.

Per il 2016, le attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico proseguiranno anche attraverso le informazioni dell’applicativo sviluppato dal MEF per la ricognizione dei beni immobili di tutte le Amministrazioni pubbliche (circa 10.700 enti centrali e locali), ai fini della redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato<sup>44</sup>. Al termine dell’ultima rilevazione condotta (dati anno 2014), nel sistema informatico del Dipartimento del Tesoro sono state raccolte informazioni puntuali di circa 2 milioni di unità immobiliari (fabbricati e terreni).

A tale strumento di conoscenza si aggiunge, per gli immobili dello Stato, l’iniziativa, promossa e gestita dall’Agenzia del Demanio, ‘OpenDemanio’: portale operativo da gennaio 2016 che rende disponibili, in formato trasparente e aperto

---

<sup>41</sup> In quest’ambito, l’iniziativa Valore Paese - Fari, ha visto, nel 2015, l’apertura del primo bando di gara su 11 fari di proprietà dello Stato. Avendo ricevuto un rilevante riscontro dal mercato, il progetto sarà rilanciato nel 2016, mentre le iniziative a rete verranno ulteriormente arricchite sviluppando il tema dei ‘cammini’ (religiosi, ciclovie, case cantoniere, ecc.).

<sup>42</sup> Invimit è la Sgr pubblica, istituita nel maggio 2013, attualmente focalizzata nel fornire nuove funzionalità ai portafogli immobiliari pubblici, conferiti ai fondi immobiliari di recente istituzione. L’attività della Sgr è totalmente concentrata nella creazione di valore del patrimonio in gestione attraverso la normalizzazione, la trasformazione, la rigenerazione degli immobili pubblici non più strumentali per le Amministrazioni centrali e soprattutto per gli Enti territoriali.

<sup>43</sup> I3-Università, I3-regione Lazio e I3\_INAIL.

<sup>44</sup> Art. 2, comma 222, periodo undicesimo della legge n.191 del 2009 - L.F. 2010.

al pubblico, informazioni di dettaglio e geolocalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato (31.766 fabbricati e 13.631 terreni, per un valore stimato di oltre 59 miliardi).

Nel corso del 2015, il processo di trasferimento del patrimonio immobiliare pubblico statale agli Enti territoriali, previsto dal federalismo demaniale, è proseguito con un'accelerazione che ha assicurato il passaggio di circa il 60 per cento dei beni potenzialmente trasferibili. Al 31 dicembre 2015, il numero complessivo di beni trasferiti ammontava a 3.496, per un valore complessivo di circa 887 milioni. La riapertura dei termini comporterà nuove attività funzionali ad assicurare il progressivo trasferimento di ulteriori quote del portafoglio statale disponibile. Allo stesso modo, è andato avanti il trasferimento dei beni del patrimonio culturale dallo Stato agli Enti Locali<sup>45</sup>. A fine dicembre 2015, l'iter di trasferimento si è concluso per 67 beni di interesse storico-artistico, il cui valore di trasferimento ammonta a circa 367 milioni.

Le azioni messe in campo nel settore degli immobili pubblici sono uno strumento cruciale anche per realizzare i risparmi di spesa previsti dalla *spending review*. A tal fine, il modello di *Federal Building*, gestito dall'Agenzia del Demanio e già avviato in 18 città italiane, permetterà di concentrare in poli logistici territoriali unitari gli uffici pubblici centrali e periferici, progressivamente in ogni provincia, anche utilizzando cespiti messi a disposizione dal MinDifesa, con conseguente abbattimento dei costi di affitto e dei consumi e offrendo, al tempo stesso, un migliore servizio ai cittadini. Sarà così perseguito e raggiunto l'obiettivo di riduzione del 30 per cento degli spazi e del 50 per cento delle locazioni passive rispetto a fine 2014.

Sempre in un'ottica di risparmio, proseguirà l'attenzione al tema dell'efficientamento energetico, anche mediante l'avvio delle prime gare Consip rivolte direttamente alle ESCO. A tal fine l'Agenzia ha comunicato alle Amministrazioni i primi indicatori di *performance*, allineati alle *best practice*, cui le stesse dovranno adeguarsi nei futuri esercizi, e per monitorare il progressivo avvicinamento agli stessi ha già avviato la nuova raccolta delle informazioni di costo e consumo del 2015 per gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato.

### **III.3 PRODUTTIVITÀ E COMPETITIVITÀ ESTERNA**

#### **Politiche strutturali**

##### **Trasporti, infrastrutture, appalti, reti e ambiente**

**CSR 2** - *'Adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti'*.

---

<sup>45</sup> Secondo la procedura prevista dall'art. 5 c. 5 del D.Lgs. 85/2010.

#### Trasporti, infrastrutture e città vivibili

Il sistema attuale delle infrastrutture, dei trasporti e degli appalti ha sofferto, fino ad oggi, da un lato di un eccesso di regolazione, peraltro frammentata e disorganica, dall'altro di un'assenza di pianificazione, programmazione e valutazione.

Conseguentemente il Governo sta attuando politiche di riforma strutturale che portino il nostro Paese al passo con l'Europa, riportando la programmazione e la valutazione ex ante al ruolo centrale ed essenziale delle scelte strategiche, semplificando e rendendo flessibile il sistema regolatorio e le relative procedure attuative.

La programmazione, con il superamento della legge obiettivo, torna ai suoi strumenti ordinari che trovano fondamento nel Piano Generale della Mobilità e della Logistica, di cui è in corso la predisposizione, e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP). Il cambiamento sta avvenendo senza bloccare le opere prioritarie per lo sviluppo del Paese attraverso la *Project Review* inserita negli strumenti di programmazione che comprenderanno anche le opere incompiute.

In questo contesto il nuovo codice degli appalti introduce modalità innovative di finanziamento degli interventi istituendo un fondo per la progettazione di fattibilità ed un fondo unico per il finanziamento delle opere nell'ambito del quale si procederà al finanziamento, alla rimodulazione degli interventi ed eventualmente alla revoca dei finanziamenti.

Gli interventi nel settore dei trasporti e delle reti sono prioritari per rafforzare la competitività del Paese e fornire ai cittadini e alle imprese collegamenti e servizi logistici efficienti. Inoltre, la facilitazione degli investimenti e gli incentivi alla loro realizzazione contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi nazionali e li raccordano con la dimensione europea. La recente Analisi Annuale della Crescita include, infatti, il rilancio degli investimenti tra le tre priorità per la politica economica dell'UE.

Il Governo sta dando continuità al Piano Nazionale dei Porti e della Logistica, varato nel 2015, attraverso una visione strategica unitaria e integrata di cui il nuovo Codice degli appalti- e il relativo superamento della Legge Obiettivo - costituisce la base di azione.

In attuazione della legge delega di riforma della P.A, il Governo ha approvato in via preliminare uno schema di D.lgs. per la riorganizzazione amministrativa del sistema portuale, con l'istituzione di 15 autorità di sistema portuale in luogo delle attuali 24 autorità esistenti.

Le 15 Autorità di sistema portuale avranno sede nei porti definiti 'core' secondo la normativa europea. Viene inoltre definito un nuovo modello di *governance*, con un Comitato di gestione snello, e introdotto il 'Tavolo di partenariato della risorsa mare' con funzioni consultive. Al fine di coordinare e armonizzare a livello centrale le scelte strategiche da adottare per lo sviluppo delle medesime Autorità di sistema portuale viene istituito presso il MIT il Tavolo nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuali. Vengono, inoltre, introdotte norme di semplificazione fra cui lo sportello unico amministrativo e lo sportello unico doganale e di controllo.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
<b>Infrastrutture</b>	<b>Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (L. 164/2014)</b> Acquisita intesa il 31 marzo 2016 in sede di conferenza Stato-Regioni a seguito della sentenza della Corte Costituzionale		<b>Agosto 2015</b>
	<b>Individuazione degli aeroporti di interesse nazionale (a norma dell'articolo 698 del Codice della navigazione)</b> D.P.R. 201 del 17 settembre 2015		<b>Settembre 2015</b>
	<b>Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (LdS 2015)</b> DPCM di istituzione del Comitato per la valutazione dei progetti e approvazione del bando		<b>Ottobre 2015</b>
	<b>Contributi per servizi di trasporto combinato intermodale (LdS 2016 FerroBonus e MareBonus)</b>		<b>Dicembre 2015</b>
	<b>Legge delega di riforma del codice degli appalti L. 11 del 28 gennaio 2016</b> Delega al Governo per l'adozione di un decreto delegato per l'attuazione		<b>Gennaio 2016</b>
	<b>Normativa di attuazione della L. 11/2016:</b> Decreto legislativo delegato unico in cui vengono recepite le direttive UE 23-24-25 del 2014 e viene riordinata la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Esame preliminare al CdM 3 marzo 2016)		<b>Aprile 2016</b>
	<b>Piano Nazionale Difesa e sicurezza (cyber security, sistemi difesa, forze di polizia (LdS 2016)</b>		<b>Dicembre 2015</b>
	<b>Piano banda ultra larga (obiettivo entro il 2020: copertura fino all'85% della popolazione con connettività di almeno 100Mbps)</b>		<b>2015 - 2020</b>
	<b>Attuazione Piano banda ultra larga:</b> Accordo con le Regioni sull'utilizzo congiunto delle risorse regionali e nazionali e sul criterio di ripartizione delle risorse del FSC		<b>Febbraio 2016</b>
		<b>Piano straordinario per la riqualificazione delle periferie (LdS 2016);</b>	
	<b>Misure per il miglioramento della qualità urbana.</b> Programma di recupero per l'edilizia residenziale pubblica. Realizzazione residenze universitarie. Nuovi investimenti per le metropolitane. Interventi per lo sviluppo di ciclostazioni e strutture di mobilità dolce. Piano nazionale di ricarica		<b>Entro 2016</b>

Lo sviluppo del sistema dei trasporti nazionale si basa anche sulle misure previste dal Piano degli aeroporti e sulla nuova strategia d'investimenti per la rete ferroviaria, che costituisce una delle priorità del Governo in materia di trasporti e infrastrutture. Per gli investimenti nella rete ferroviaria sono stati stanziati, con le leggi di Stabilità 2015 e 2016 e ulteriori disposizioni normative, 17 miliardi di risorse aggiuntive: 9 miliardi già destinati all'aggiornamento 2015 del contratto di programma e altri 8 miliardi che saranno oggetto dell'aggiornamento 2016. Con tali risorse si potrà dare concreta attuazione alle priorità del Governo in materia d'infrastrutture ferroviarie: i primi 9 miliardi verranno destinati a migliorare la sicurezza e le tecnologie per la circolazione dei treni, potenziare il trasporto passeggeri nelle aree metropolitane, regionali e lungo i corridoi europei, per il miglioramento del trasporto merci. Rileva in proposito anche l'approvazione da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti dei criteri per la determinazione del pedaggio per l'accesso alle infrastrutture e ai servizi, con i quali si dà maggiore stabilità alla regolazione economica del settore per il prossimo quinquennio.

Per la rete stradale il Piano pluriennale di Anas<sup>46</sup> 2015-2019 prevede investimenti su più di 3.600 km di strade per un importo complessivo di 15 miliardi, di cui 6,3 miliardi per il completamento di itinerari, 7,3 miliardi destinati alla manutenzione straordinaria e 1,4 miliardi per le nuove opere, principalmente in corrispondenza dei nodi urbani. Il Piano è rivolto prevalentemente al rafforzamento degli *asset* infrastrutturali strategici del Paese, al miglioramento degli accessi in città e al potenziamento dei collegamenti intermodali. Al fine di raggiungere tali obiettivi la Legge di Stabilità 2016 ha profondamente innovato, introducendo il fondo unico ANAS, che supera l'attribuzione di risorse al singolo intervento con il finanziamento complessivo del contratto di programma.<sup>47</sup>

Con la medesima Legge sono state introdotte altre due importanti innovazioni: i) una scelta prioritaria nel campo della mobilità dolce attraverso la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche<sup>48</sup>; ii) ai fini di migliorare la catena intermodale, rendendo più sostenibile il sistema di movimentazione delle merci e decongestionare la rete viaria, sono state individuate risorse per l'avvio, la realizzazione o il miglioramento dei servizi

<sup>46</sup> Si tenga conto anche che la Legge di Stabilità 2016 ha stabilito che, 'al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti dell'ANAS Spa e per garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie, a decorrere dal 1° gennaio 2016 le risorse iscritte nel bilancio dello Stato, a qualunque titolo destinate all'ANAS Spa, confluiscono in un apposito fondo da iscrivere nello stato di previsione del MIT. Per l'attuazione di quanto previsto al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le opportune variazioni di bilancio in termini di residui, competenza e cassa'.

<sup>47</sup> Si tenga conto anche che la Legge di Stabilità 2016 ha stabilito che, 'al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti dell'ANAS Spa e per garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie, a decorrere dal 1° gennaio 2016 le risorse iscritte nel bilancio dello Stato, a qualunque titolo destinate all'ANAS Spa, confluiscono in un apposito fondo da iscrivere nello stato di previsione del MIT. Per l'attuazione di quanto previsto al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le opportune variazioni di bilancio in termini di residui, competenza e cassa'.

<sup>48</sup> Art.1, comma 640, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

marittimi per il trasporto combinato di merci ('marebonus') e servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo o in partenza dai porti o nodi logistici ('ferrobonus') unitamente ai fondi per l'acquisto di mezzi per l'autotrasporto di ultima generazione.

Gli interventi sulle infrastrutture rilevano anche per il potenziale sul miglioramento della qualità della vita nelle città. In tal senso, si è agito tramite: i) l'adozione di un programma straordinario per l'intervento di riqualificazione urbana della sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia; ii) il programma di recupero e rigenerazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica iii) un piano sull'*housing* sociale di sostegno all'accesso all'abitazione in locazione e in proprietà; iv) ulteriori interventi per la realizzazione di residenze universitarie; v) investimenti per lo sviluppo della rete di trasporto rapido di massa; vi) lo sviluppo di ciclostazioni e interventi per la sicurezza in ambito urbano; vii) la rigenerazione energetica del patrimonio edilizio esistente; viii) il piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli.

### **Agenda Digitale e Banda Larga**

Nell'ambito dell'Agenda Digitale Europea, ad agosto 2015 è stato approvato il programma operativo del Piano Banda Ultra Larga che assegna 2,2 miliardi a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, per interventi di immediata attivazione. Un accordo quadro siglato con le Regioni a febbraio stabilisce che tali risorse saranno utilizzate secondo una ripartizione territoriale che tiene conto del fabbisogno stimato per gli interventi pubblici nelle aree bianche ('a fallimento di mercato') e tenendo conto delle altre risorse disponibili per il finanziamento del piano Banda Ultra Larga in ciascuna Regione. Per gli interventi nelle 'aree bianche' si procederà con un intervento diretto, cioè non più con contributi a fondo perduto, ma con la costruzione di una rete che rimarrà pubblica (Stato-Regioni) e che coprirà 7300 Comuni in tutto il territorio nazionale.

Al fine di dare attuazione alle indicazioni definite dall'Agenda Digitale Europea a febbraio è stato approvato un decreto<sup>49</sup> che permette agli operatori di telecomunicazioni di utilizzare altre infrastrutture di rete, di poter negoziare l'inserimento di condotti nelle reti in corso di progettazione e di avere accesso ad alcune informazioni sulle infrastrutture di rete esistenti<sup>50</sup>.

Nella programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020 il settore agricolo concorrerà a garantire gli obiettivi dell'Agenda digitale con infrastrutture che garantiranno una connettività superiore a 30Mbps fino ad arrivare 100Mbps per portate la banda ultralarga nelle aree rurali. La dotazione prevista dall'Accordo di partenariato prevede un finanziamento di risorse pubbliche di 566 milioni, di cui 258 del FEASR. Circa 3000 comuni italiani appartenenti alle zone rurali intermedie e quelle con problemi complessivi di sviluppo beneficeranno dell'intervento

<sup>49</sup> Dlgs n. 33/2016.

<sup>50</sup> Si tratta di ambiti che il legislatore italiano aveva già disciplinato, ma che nel nuovo testo vengono sistematizzati e, in molti casi, ridefiniti, con la previsione di nuovi adempimenti, obblighi e sanzioni. Molte previsioni riguardano direttamente i Comuni.

diretto. Si tratta di aree marginali tipicamente a fallimento di mercato per le quali solo l'intervento pubblico può garantire un servizio di connettività veloce.

Collaterale al Piano Banda Ultra Larga è la politica per le *Smart Cities & Communities*, che intende favorire l'adozione di tecnologie *smart* - anche attraverso progetti sperimentali - nelle principali città italiane.

#### Ambiente e sostenibilità

L'entrata in vigore, dal 1° gennaio del 2016, del nuovo quadro di regole approvato dall'Autorità di settore (AEEGSI) per la determinazione delle tariffe<sup>51</sup> faciliterà i necessari investimenti nel settore idrico, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità delle tariffe, il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione delle gestioni, riconoscendo in modo efficiente i costi per le sole opere effettivamente realizzate.

A questa misura di tipo regolatorio si aggiunge quanto disposto dal 'collegato ambientale' alla Legge di Stabilità 2016<sup>52</sup>, che interviene nel settore idrico per colmare la carenza di infrastrutture, con l'istituzione di uno specifico Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale. Il Fondo è alimentato con una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato. Il 'collegato ambientale' contiene anche una serie di disposizioni in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali, gestione dei rifiuti, bonifiche, distretti idrografici e danno ambientale.

Inoltre, in un'ottica di competitività, e al fine di rilanciare gli investimenti 'verdi' e sfruttarne le potenzialità occupazionali, si prevede anche una serie di misure per favorire la transizione verso un'economia più circolare e per migliorare l'efficienza e la sostenibilità dell'uso delle risorse.

In particolare, coerentemente con gli indirizzi europei in tema di economia circolare, tale provvedimento stabilisce: la revisione della strategia nazionale di sviluppo sostenibile, l'estensione a tutte le gare di appalto dei criteri ambientali minimi, la predisposizione di un piano d'azione nazionale su consumo e produzioni sostenibili nonché di uno schema nazionale volontario di qualità ambientale (per maggiori dettagli del collegato ambientale si veda il Rapporto Intermedio).

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Ambiente	Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (L. 68/2015)		Maggio 2015
	Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (L. 221/2015)		Dicembre 2015
		Normativa di attuazione della L. 221/2015): Decreto legislativo in materia	

<sup>51</sup> Metodo Tariffario Idrico 2016/2019

<sup>52</sup> L. 28 dicembre 2015, n. 221 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali'.

	di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali	
	Bonifiche e danno ambientale: semplificazione procedimento bonifiche per i soggetti estranei alla contaminazione; riforma gestione SIN	Entro il 2016
	Gestione rifiuti: autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa; riforma dei consorzi	Giugno - Dicembre 2016
	Distretti idrografici	Novembre 2016
	DDL Green ACT (fiscalità ambientale, economica circolare, rinnovabili, mobilità)	Entro il 2017
	Riforma Governance Parchi (A.S. 1034: 'Nuove norme in materia di parchi e aree protette)	Novembre 2016

Per completare l'azione di sostegno alla sostenibilità ambientale è in fase di definizione un provvedimento legislativo (cd *Green Act*) contenente misure finalizzate alla decarbonizzazione dell'economia, all'efficienza nell'utilizzo delle risorse, alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali e alla finanza per lo sviluppo. A ciò si affianca un disegno di legge contenente la riforma della *governance* dei Parchi e delle aree protette.

### **Piano Juncker**

Un contributo importante agli investimenti infrastrutturali è previsto anche dalla realizzazione dei progetti inclusi nel Piano Juncker. Gli ultimi dati relativi al Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) - strumento di garanzia che estende l'operatività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per l'attuazione dell'iniziativa europea - registrano, per l'Italia, ventinove iniziative tra accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse. Considerando l'effetto leva, potranno essere attivati investimenti pari a circa 12 miliardi.

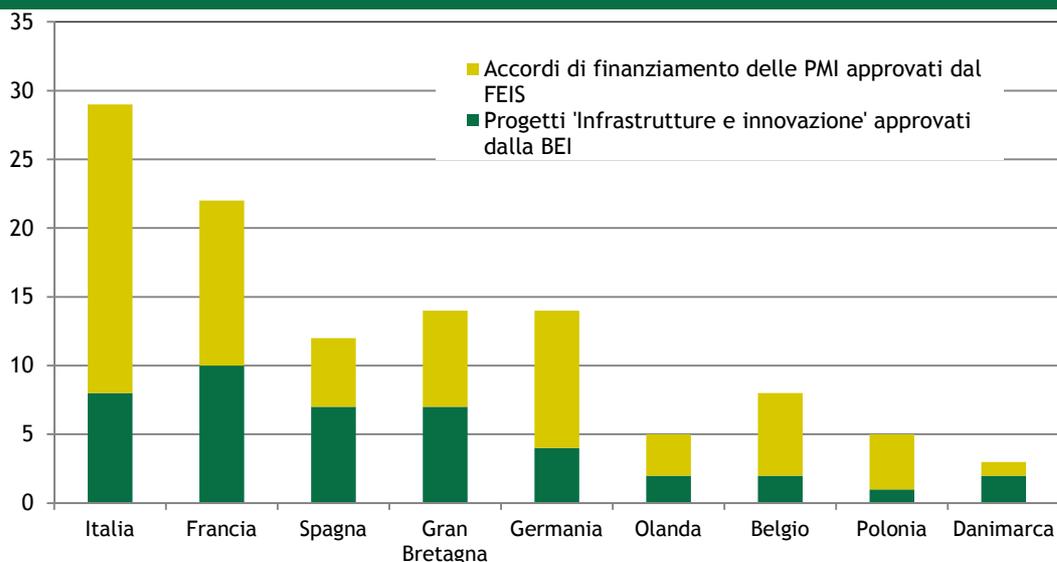
Nel dettaglio, nell'ambito della 'Finestra PMI' sono state approvate 21 operazioni per 318 milioni, a beneficio di oltre 44.000 imprese, mobilitando un totale di oltre 7 miliardi di investimenti. L'intervento si concretizza in accordi di finanziamento, stipulati tra il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e le banche, che erogheranno nuovi prestiti alle piccole e medie imprese.

A queste intese si aggiungono otto progetti nel ramo 'Infrastrutture e Innovazione', che hanno ottenuto finanziamenti per 1,4 miliardi, per un investimento totale di 4,8 miliardi. Le iniziative coprono settori diversi: infrastrutture di trasporto e telecomunicazione (strade, ferrovie, banda larga),

efficienza energetica con maggior tutela ambientale, innovazione e industria (bioplastica e tecnologie)<sup>53</sup>.

Si ricorda infine che, con la Legge di Stabilità 2016, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha acquisito la qualifica di istituto nazionale di promozione (Inp) nell'ambito dei progetti per il Piano Juncker. In tal modo le operazioni finanziarie delle piattaforme di investimento ammissibili al FEIS promosse da CDP potranno essere assistite dalla garanzia dello Stato.

**FIGURA III.2: PAESI BENEFICIARI DEL PIANO JUNCKER**



Fonte: European Commission, 'Investment Plan for Europe- State of play' 2016

#### Riforma degli appalti

Gli interventi a sostegno delle politiche infrastrutturali si avvantaggeranno anche dell'attesa riforma del codice dei contratti, necessaria per accrescere la trasparenza delle procedure e modernizzare i sistemi di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La riforma sarà completata entro il 18 aprile 2016 con l'approvazione definitiva del relativo schema di decreto legislativo<sup>54</sup> da parte del Consiglio dei Ministri<sup>55</sup>. Come previsto dalla legge delega<sup>56</sup>, il Governo ha recepito in un unico decreto le direttive n 23-25 del 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi

<sup>53</sup> Per i dettagli si veda il sito *Investment Plan-State of play March 2016* [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy-ip-state-of-play-march-2016\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy-ip-state-of-play-march-2016_en_0.pdf)

<sup>54</sup> Attualmente, lo schema di decreto legislativo - di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché sul riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - è in corso di esame presso le Commissioni parlamentari (AG 283).

<sup>55</sup> A seguito della approvazione preliminare avvenuta il 3 marzo 2016 e dell'acquisizione dei relativi pareri della Conferenza unificata (31 marzo 2016) del Consiglio di Stato (1 aprile 2016) e delle competenti Commissioni parlamentari.

<sup>56</sup> Legge n. 11 del 28 gennaio 2016.

postali, nonché riordinato la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture e concessione<sup>57</sup>. Il decreto non prevede un regolamento di attuazione, ma si ricorre allo strumento della *soft law* utilizzando linee guida di carattere generale nonché altri strumenti di regolazione flessibile, in modo da consentire l'aggiornamento costante e celere, coerentemente con i mutamenti del sistema.

Sotto il profilo del sostegno alla legalità, il nuovo codice prevede il rafforzamento e il potenziamento dell'ANAC nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche, anche attraverso l'adozione di linee guida, bandi tipo, capitolati tipo, e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti. Tra le innovazioni vanno ricordate anche quelle dirette a favorire l'indipendenza delle commissioni giudicatrici, mediante la previsione della scelta dei componenti delle Commissioni da un albo detenuto dall'ANAC nonché l'istituzione di una Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organo di coordinamento e monitoraggio.

Tutto l'impianto del nuovo codice è incentrato sulla qualità: qualità della progettazione, qualità delle stazioni appaltanti, qualità degli operatori economici, qualità nella metodologia di scelta del contraente, individuando quale criterio di aggiudicazione preferenziale quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il nuovo Codice istituisce, inoltre, un sistema di valutazione delle stazioni appaltanti, con la creazione di un rating graduato in base alla complessità e alle fasce di importo degli appalti istruiti, che qualificherà le amministrazioni sulla scorta delle proprie strutture organizzative, incluse le competenze specifiche dei propri dipendenti<sup>58</sup>, nonché un rating di legalità delle imprese, che esprime, sulla base di indici qualitativi e quantitativi, la capacità strutturale di affidabilità e la capacità reputazionale dell'impresa, secondo criteri che saranno individuati nelle linee guida dell'ANAC.

Per incentivare la trasparenza è, poi, previsto il graduale passaggio a procedure interamente gestite in maniera elettronica, con conseguente riduzione degli oneri amministrativi.

Come già ricordato, in coerenza con l'eliminazione del ricorso a procedure straordinarie e in attuazione di un espresso principio di delega, il codice prevede, il superamento della 'Legge Obiettivo' riconducendo la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari allo sviluppo del Paese, agli strumenti ordinari cioè il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica<sup>59</sup> e il Documento Pluriennale di Pianificazione<sup>60</sup> (DPP) In sede di prima

<sup>57</sup> Dalla sua entrata in vigore il Codice sostituirà il vigente Dlgs n. 163/2006 e abrogherà il regolamento appalti (DPR n. 207/2010), anche se talune disposizioni del regolamento, espressamente elencate nel nuovo codice, continueranno ad essere applicate fino all'emanazione degli atti (linee guida, decreti ecc.) cui il Codice stesso rinvia per la disciplina di specifici aspetti e/o istituti.

<sup>58</sup> Particolare attenzione viene posta alla fase di progettazione dei lavori pubblici e la riforma, nel confermare la suddivisione delle tre fasi progettuali, impone che il primo livello di progettazione debba contenere anche un'analisi costi-benefici dell'opera.

<sup>59</sup> Che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del paese, adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentite le commissioni parlamentari competenti.

formazione del DPP si prevede una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di *project review*.

In coerenza, anche l'istituto del contraente generale, subisce una profonda rivisitazione e diventa un istituto a carattere generale. La stazione appaltante dovrà però adeguatamente motivare le ragioni poste alla base della scelta di far riferimento a questo istituto, in ragione della complessità e di altre esigenze al fine di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza ed economicità. Inoltre, in recepimento di un espresso criterio di delega, è stabilito il divieto per il contraente generale di cumulo con l'incarico di direttore dei lavori. Il progetto posto a base di gara, in questo caso, sarà il progetto definitivo e non più il progetto preliminare.

Il nuovo Codice, come richiesto dal legislatore europeo, rivede l'istituto della concessione in modo organico, con una disciplina unitaria per le concessioni di lavori e servizi forniture, chiarendo che le concessioni sono contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo posto in capo al soggetto privato. Si prevede inoltre, che i soggetti privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici, già in essere alla data di entrata in vigore del codice, non affidate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara a evidenza pubblica, siano obbligati ad affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di importo superiore a 150.000 euro mediante le procedure ad evidenza pubblica<sup>61</sup>.

Nel nuovo Codice s'introduce poi una disciplina specifica per il Partenariato Pubblico Privato (PPP), con la quale sarà possibile standardizzare la procedura sul territorio nazionale per migliorare l'utilizzo congiunto di risorse pubbliche e private, con particolare riguardo alla ricerca e all'innovazione<sup>62</sup>.

Infine, Per garantire l'efficacia e la speditezza delle procedure di aggiudicazione e tempi certi nella esecuzione dei contratti, di assoluto rilievo è l'introduzione di un rito speciale in Camera di Consiglio<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Di cui al decreto legislativo n. 228 del 2011 che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il Piano generale dei trasporti e della logistica.

<sup>61</sup> Le concessioni già in essere si adeguano entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Codice. La verifica è effettuata dall'ANAC e dai soggetti preposti, secondo le indicazioni delle linee guida ANAC.

<sup>62</sup> . Viene recepito, infatti, il nuovo istituto del partenariato per l'innovazione , che viene inquadrato nelle procedure prioritarie da utilizzare per dare impulso all'istituto in termini di crescita economica sostenibile e di efficienza e qualità dei servizi pubblici. In linea con le indicazioni comunitarie, nella nuova procedura per il PPP una particolare attenzione viene posta alla fase di programmazione degli interventi sia riguardo all'allocazione dei rischi che riguardo alla sostenibilità del piano economico finanziario dell'intervento. Ulteriori aspetti di rilievo della riforma appalti varata dal Governo riguardano l'introduzione del DGUE (Documento di Gara Unico Europeo), che renderà più agevole la partecipazione alle procedure di affidamento per tutti gli operatori economici, e l'assegnazione, a cura dell'ANAC, di uno specifico rating reputazionale alle imprese, per premiare quelle virtuose.

<sup>63</sup> In particolare si prevede che i vizi relativi alla composizione della commissione di gara, all'esclusione dalla gara per carenza dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali sono considerati immediatamente lesivi e sono ricorribili innanzi al TAR entro trenta giorni dalla pubblicazione della composizione della commissione o dell'elenco degli esclusi e degli ammessi. Inoltre, l'omessa impugnazione di tali provvedimenti preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata nei successivi atti della procedura di gara anche con ricorso incidentale.

## **Piano per la sicurezza**

Il Governo, anche in considerazioni delle crescenti minacce terroristiche, ha varato un importante pacchetto di provvedimenti in materia di sicurezza volti a rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione delle forze armate. In particolare, è stato riconosciuto un bonus di 80 euro mensili in busta paga per le forze dell'ordine<sup>64</sup>. Il contributo straordinario annuo sarà di 960 euro. Complessivamente il personale interessato è di circa 500mila unità per una spesa di 500 milioni per il 2016.

Sempre in tema di ordine pubblico sono stati stanziati 50 milioni per nuovi strumenti e attrezzature, anche di dotazione per la protezione personale, in uso alle forze del comparto sicurezza e difesa. Previsto anche un intervento da 150 milioni per la *cyber security*, finalizzato al potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e di sicurezza informatica nazionali. Infine, è stato finanziato con 15 milioni il credito d'imposta per i cittadini che installeranno sistemi di videosorveglianza digitale o per contratti con istituti di vigilanza.

## **La concorrenza nei servizi**

**CSR 6** - Adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; garantire la rettifica dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti *'in-house'* entro la fine del 2015.

## **Legge annuale per il mercato e la concorrenza**

Uno stimolo all'apertura dei mercati e a una maggiore competitività potrà venire dall'approvazione parlamentare del disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2015, con il quale il Governo ha recepito gran parte della segnalazione dell'Antitrust di luglio 2014. La legge interviene per rimuovere le regolazioni restrittive che ostacolano la concorrenza e l'innovazione attraverso il perdurare di forme di rendita e privilegi. I settori interessati sono: assicurazioni, telecomunicazioni, servizi postali, energia, banche, servizi professionali (notai, avvocati, ingegneri), farmacie.

A ottobre 2015 la Camera dei deputati ha terminato l'esame della Legge, apportando numerose modifiche, che hanno riguardato in particolare le professioni, le farmacie e il servizio postale.

Entro giugno 2016 la Legge annuale per la concorrenza sarà approvata in via definitiva; nel frattempo il Governo si è mosso per rivedere la regolazione in settori rilevanti per la concorrenza. È il caso dei servizi professionali per i quali, nel mese di febbraio 2016, è stato presentato il Piano nazionale di riforma delle professioni - previsto in attuazione della nuova direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>65</sup> - che ha visto il coinvolgimento

<sup>64</sup> Il contributo non ha natura retributiva, non è soggetto a contribuzione previdenziale e assistenziale e non concorre a formare il reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

<sup>65</sup> Il Piano è un obbligo scaturente dall'articolo 59 della nuova direttiva 'Qualifiche' (Direttiva 2013/55/UE, che modifica la direttiva 2005/36/CE, recepita con il decreto legislativo del 29 gennaio 2016, n. 15), che ha

### III. LE PRINCIPALI RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI

attivo di tutte le amministrazioni interessate e degli *stakeholder*. Il Piano evidenzia tre azioni prioritarie da portare avanti (che il Governo ha già avviato): i) revisione dei percorsi formativi di alcune professioni tecniche (ingegneri, periti) per meglio delinearne gli ambiti di attività e le competenze; ii) valutazione e adeguamento degli esami di Stato per i titoli di studio, per rendere gli stessi più aderenti all'attività professionale che si andrà a svolgere; iii) istituzione di un tavolo di lavoro tecnico con il MLPS, il MIUR, le Regioni e l'ISFOL per l'individuazione, attraverso appositi accordi, di standard minimi a livello nazionale per quelle professioni la cui formazione è rimessa da norma statale alle Regioni nonché per l'individuazione di quelle figure professionali che, non discendendo da norma statale, non possono considerarsi propriamente legittime. A febbraio 2016 l'Italia risulta tra i soli sei Stati membri che hanno garantito un recepimento completo della nuova direttiva 'Qualifiche' e tra i 17 che hanno presentato il Piano.

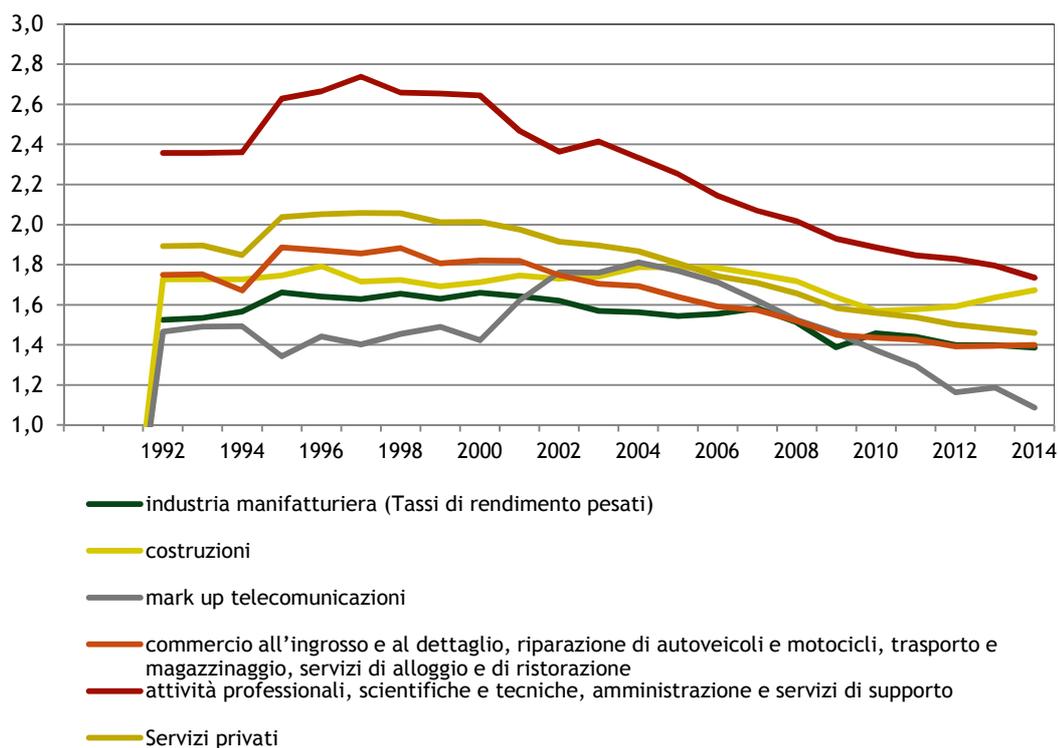
Il Governo intende proseguire il percorso avviato con la prima legge annuale per la concorrenza rendendola uno strumento d'intervento regolare per correggere i malfunzionamenti dei mercati, con l'obiettivo di dare stabilità al processo di liberalizzazione. A questo proposito, come previsto dalla legge istitutiva, la seconda legge annuale sulla concorrenza sarà varata nel 2016 dopo la segnalazione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Il provvedimento, attualmente allo studio, potrebbe intervenire sul settore delle comunicazioni, sanità, trasporti e servizi pubblici locali, in raccordo con altre riforme del Governo (es. riforma della Pubblica Amministrazione).

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Concorrenza		DDL annuale sulla concorrenza 2015	Giugno 2016
		DDL annuale sulla concorrenza 2016	Dicembre 2016

Va tuttavia segnalato come in molti dei settori interessati dalla legge annuale gli interventi di liberalizzazione sono iniziati da diversi anni con effetti positivi sul grado di apertura del mercato e sulla riduzione dei *mark-up*, come evidenziato nel grafico seguente:

FIG. III.3: MARK UP SETTORIALI ITALIA – ANNI 1992-2014

richiesto l'esame e la valutazione, con amministrazioni e *stakeholders*, di tutta la regolamentazione relativa alle 175 professioni regolamentate in Italia al fine di verificarne la conformità ai criteri fissati a livello europeo (proporzionalità, non discriminazione, presenza di un motivo imperativo di interesse generale).



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e EUKLEMS

Le *performance* dell'Italia in termini di riduzione dei *mark-up* settoriali nei servizi sono generalmente in linea con gli altri Paesi UE, se si esclude il commercio al dettaglio<sup>66</sup>. Questo andamento è confermato anche dal continuo miglioramento della posizione del Paese nell'indice di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) stilato dall'OCSE. Per l'Italia i risultati del PMR nel 2013 evidenziano un livello di regolazione in generale poco restrittivo<sup>67</sup>. Il punteggio continua a collocarsi sopra la mediana dei Paesi UE e il miglioramento risulta più elevato di quello registrato da Francia e Germania.

Allo stesso modo, l'Italia si colloca tra i Paesi che continuano a progredire nella trasposizione della Direttiva Servizi, eliminando le restrizioni alla libera circolazione. Un recente rapporto della Commissione<sup>68</sup> mostra come - in un contesto di implementazione della Direttiva non omogenea tra i vari Paesi - l'Italia si colloca ai primi posti in quanto a numero di restrizioni eliminate.

Altre misure settoriali hanno riguardato il comparto energetico, con una riforma del sistema di tariffazione dei consumi, che ha preso avvio da gennaio 2016. Con questo intervento, l'attuale struttura progressiva delle tariffe e degli oneri elettrici (che rappresentano circa il 40 per cento della bolletta) verrà

<sup>66</sup> Cfr A. Thum-Thysen, E. Canton, 'Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators', European Economy, Economic Paper 547, April 2015.

<sup>67</sup> Con un miglioramento dall'1,49 del 2008 all'1,26 del 2013. Si ricorda che un punteggio più basso equivale a maggiore apertura dei mercati.

<sup>68</sup> 'Report on Single market integration and competitiveness in the EU and its Member States' 2015

gradualmente superata e in tre anni essi saranno uguali per tutti i consumatori. Al fine di ammortizzare gli effetti della riforma sulle fasce deboli della popolazione il bonus sociale sarà potenziato.

#### **Riforma dei servizi pubblici locali e del trasporto locale**

Tra i decreti attuativi della legge di riforma della Pubblica Amministrazione<sup>69</sup> il Governo ha inserito anche le norme volte a riformare i servizi pubblici locali. Al fine di garantire qualità ed efficienza dei servizi per i cittadini sono previsti, tra l'altro, modalità competitive per l'affidamento, costi standard e livelli dimensionali degli ambiti, almeno provinciali, di erogazione dei servizi. L'*in-house* o affidamento diretto sarà possibile solo con provvedimento motivato dell'ente dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e in particolare del fatto che tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini anche in relazione ai costi *standard* e illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta.<sup>70</sup> La verifica sarà condotta sulla base di un provvedimento emanato dall'ANAC. In caso di mancato ricorso alla gara, le motivazioni, corredate di tutte le informazioni necessarie (quale il piano economico-finanziario), andranno comunicate alla Corte dei Conti, all'Osservatorio sui Servizi Pubblici Locali (trasferito alla Presidenza del Consiglio) e sottoposte al controllo dell'Antitrust, che potrà contestare le violazioni alle regole sulla concorrenza. Prevista, infine, l'attribuzione delle funzioni in materia di regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti all'Autorità di regolazione per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, che prenderà il nome di Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.

Il decreto legislativo che interviene nel settore dei servizi pubblici locali contiene, inoltre, la normativa volta a riformare il comparto del trasporto locale, in linea con gli obiettivi stabiliti dal Governo nel precedente PNR. I punti principali della riforma, che mira a risanare il settore attraverso un riordino complessivo della disciplina, riguardano: i) l'ampliamento delle funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di affidamenti *in house*, dei quali determina la tipologia di obiettivi di efficacia ed efficienza del gestore, nonché quelli di equilibrio finanziario; ii) la centralità degli utenti, con la previsione di rimborsi e maggiori tutele per i pendolari; iii) la definizione di livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario, anche in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità; l'obbligo per il gestore di rendere pubblica la versione aggiornata della carta dei servizi offerti all'utenza; iv) la definizione di tariffe che tengano conto di obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, correlate anche ai costi standard; v) l'inasprimento delle sanzioni per contrastare l'evasione tariffaria; vi) la ripresa degli investimenti

---

<sup>69</sup> Per i dettagli sulla legge di riforma della PA si veda la sezione III.4

<sup>70</sup> Per i servizi di interesse economico generale a rete, il provvedimento deve contenere il piano economico finanziario. Lo schema di atto deliberativo è inviato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che esprime un parere entro trenta giorni..

finalizzati al rinnovo del parco rotabile; la modifica dei criteri di efficientamento del servizio; vii) l'avvio di una nuova stagione di gare per l'affidamento del servizio, basata sulla trasparenza e sulla conformità alle regole europee.

Nell'ambito del decreto delegato sui servizi pubblici locali, sono state introdotte norme finalizzate alla promozione della concorrenza e della qualità dei servizi attribuendo maggiori poteri all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, incentivando le gare come strumento per il perseguimento dell'efficienza, sulla base di ampi bacini di programmazione e piccoli lotti di gara.

La strategia di valorizzazione del settore del TPL si fonda anche su uno straordinario investimento nel rinnovo del parco mezzi al fine di migliorare la qualità dei servizi, la sostenibilità ambientale, lo sviluppo della concorrenza, avvalendosi oltre che delle risorse stanziare dalla legge di stabilità, anche delle risorse del FSC.

Al tempo stesso si sta valutando la possibilità di introdurre misure innovative per sostenere l'uso del mezzo pubblico attraverso la detrazione fiscale degli abbonamenti e agevolazioni fiscali per le spese sostenute dai datori di lavoro a favore dei dipendenti e dei loro familiari per utilizzare servizi di TPL.

L'efficienza nell'erogazione dei servizi e l'equità nella distribuzione del fondo statale per il trasporto pubblico locale sarà perseguita attraverso l'emanazione del decreto ministeriale per la definizione dei costi *standard* per le diverse modalità di trasporto pubblico locale.

## **Settore finanziario**

### **I servizi finanziari e il sistema bancario**

*CSR 4 - 'Introdurre misure vincolanti entro la fine del 2015 per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, con particolare riguardo al ruolo delle fondazioni, e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati'.*

Il Governo ha portato avanti, in questi due anni, un ampio e unitario disegno di ristrutturazione del sistema bancario italiano, comprensivo di riforme attese da lungo tempo e necessarie per consentire alle banche di tornare a finanziare adeguatamente l'economia reale. Tale disegno di ristrutturazione ha avuto a oggetto tre principali temi: il rafforzamento del governo societario delle banche al fine di agevolare la raccolta di capitali sul mercato, il raggiungimento di un *level playing field* con gli altri istituti bancari europei, il miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'attività bancaria. Lo scopo finale è di avere un sistema bancario solido, in grado di rispettare elevati requisiti patrimoniali e di accrescere il sostegno all'economia reale. Le tre direttrici della riforma sono state sviluppate attraverso:

- la riforma delle banche popolari, delle fondazioni bancarie e delle banche di credito cooperativo (rafforzamento della *governance*);

- le disposizioni in materia fiscale che riducono i tempi previsti per la deducibilità delle perdite su crediti da 5 a 1 anno<sup>71</sup>, al fine di risolvere la questione delle imposte anticipate<sup>72</sup> (*level playing field* con le altre banche europee);
- i provvedimenti per facilitare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza, che comprendono anche disposizioni per semplificare e migliorare le procedure concorsuali ed esecutive, nonché accelerare i tempi di recupero dei crediti (qualità ed efficienza dell'attività bancaria).

#### Riduzione dei crediti deteriorati

Fanno parte del pacchetto di misure volte a migliorare l'efficienza del settore bancario le recenti norme che definiscono un meccanismo di 'Garanzia per la Cartolarizzazione delle Sofferenze' (GACS) presenti nei bilanci bancari, condiviso con la Commissione Europea e che non configura aiuti di Stato. Lo scopo di tale meccanismo è favorire lo sviluppo del mercato italiano dei crediti deteriorati (*non-performing loans*-NPL), facilitando l'accesso a investitori con orizzonti di medio-lungo periodo e contribuendo a ridurre la forbice di prezzo tra chi vende e chi compra NPLs.

Lo schema prevede la concessione di garanzie dello Stato, nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza delle banche e degli intermediari finanziari<sup>73</sup>.

Lo Stato garantirà soltanto le *tranche* senior delle cartolarizzazioni, cioè quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione europea, e sarà crescente nel tempo, sia per tenere conto dei maggiori rischi connessi a una maggiore durata delle note, sia per introdurre nello schema un forte incentivo a recuperare velocemente i crediti<sup>74</sup>.

Lo Stato rilascerà la garanzia solo se i titoli avranno preventivamente ottenuto un *rating* uguale o superiore all'*Investment Grade*, da un'agenzia di *rating* indipendente. La presenza della garanzia pubblica faciliterà il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze e l'intervento non genererà oneri per il bilancio dello Stato. Al contrario, si prevede che le commissioni incassate siano superiori ai costi, e che vi sia pertanto un'entrata netta positiva.

---

<sup>71</sup> Con il D.L. 27 giugno 2015, n. 83 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132.

<sup>72</sup> Cd. Deferred tax assets (DTA)

<sup>73</sup> Iscritti all'albo di cui all'art. 106 del d.lgs. n. 385/1993.

<sup>74</sup> Il prezzo previsto per i primi tre anni è calcolato come media del *mid price* dei CDS a tre anni per gli emittenti con *rating* corrispondente a quello delle *tranche* garantite. Al quarto e quinto anno il prezzo aumenterà in conseguenza dell'applicazione di un primo *step up* (CDS a 5 anni) e del pagamento di una maggiorazione incentivante, a compensazione del minore tasso pagato per i primi 3 anni. Dal sesto anno in avanti il prezzo della garanzia sarà pieno (CDS a 7 anni). Per il sesto e settimo anno sarà anche dovuta una ulteriore maggiorazione incentivante, a compensazione del minore tasso pagato per i primi 5 anni.

## Riforma delle Banche di Credito Cooperativo

L'accordo raggiunto con la Commissione Europea sul meccanismo di GACS è stato recepito con il decreto legge<sup>75</sup>, approvato a febbraio dal Consiglio dei Ministri, contenente misure urgenti per la riforma delle banche di credito cooperativo (BCC) e per il settore del credito. Per favorire il recupero dei crediti, il decreto prevede, inoltre, un'agevolazione, dalla data di entrata in vigore del provvedimento fino al 31 dicembre 2016, per i soggetti che svolgono attività di impresa per la vendita d'immobili in esito a procedure esecutive, con una netta riduzione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, che devono essere versate nella misura fissa di 200 euro (anziché del 9 per cento per valore di assegnazione), a condizione che l'immobile sia rivenduto nei due anni successivi. I trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie a favore di soggetti che non svolgono attività d'impresa sono anch'essi assoggettati alle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro<sup>76</sup>.

Il decreto contiene anche l'attesa riforma del credito cooperativo. Tale riforma è finalizzata a rendere più efficienti le risorse patrimoniali già esistenti nel sistema del credito cooperativo - anche con economie di scala e riduzione dei costi - e ad aprire tale sistema a capitali esterni, per facilitare e rendere più tempestive le operazioni di rafforzamento patrimoniale delle BCC preservando, allo stesso tempo, le specificità mutualistiche del credito cooperativo.

In particolare, la riforma delle BCC consentirà di superare i problemi insiti nell'attuale disciplina del settore, derivanti dal modello di attività - particolarmente esposto all'andamento dell'economia del territorio di riferimento - dagli assetti organizzativi e dalla dimensione ridotta. Allo stesso tempo vengono preservate le caratteristiche proprie del credito cooperativo. La riforma del settore del credito cooperativo prevede, in sintesi, l'obbligo per le BCC di aderire a un gruppo bancario cooperativo<sup>77</sup>. La capogruppo, a sua volta partecipata dalle banche di credito cooperativo in via maggioritaria, svolge il ruolo di indirizzo e coordinamento: da un parte, sosterrà la capacità di servizio ai soci, la funzione di sviluppo dei territori e la capacità di generare reddito della singola BCC e,

<sup>75</sup> D.L. 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio).

<sup>76</sup> Ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 1, alla nota II-bis) del Testo Unico dell'Imposta di registro (D.P.R. 131 del 1986), ovvero ricorrano i requisiti richiesti dalla legge per usufruire dell'agevolazione fiscale 'prima casa'.

<sup>77</sup> Nei casi di fusione e trasformazione di banche cooperative, nonché di cessione di rapporti giuridici in blocco e scissione da cui risulti una banca costituita in forma di società per azioni, restano fermi gli effetti di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici stabiliti dall'articolo 17 della legge finanziaria 2001 (L. 388/2000). Non si produce l'effetto devolutivo per le banche di credito cooperativo che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, presentino istanza, anche congiunta, alla Banca d'Italia di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anche di nuova costituzione. Condizione per la presentazione dell'istanza è che la banca o le banche richiedenti possiedano, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a duecento milioni, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi. Ai sensi del comma 3-ter, all'atto del conferimento la banca conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi. A seguito del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente, che mantiene le riserve indivisibili al netto del versamento di cui al comma 3-ter, modifica il proprio oggetto sociale per escludere l'esercizio dell'attività bancaria e mantiene le clausole mutualistiche previste dal codice civile.

dall'altra contribuirà a garantire la stabilità e la liquidità della singola BCC. L'adesione al gruppo bancario cooperativo non altera la qualificazione delle BCC come cooperative a mutualità prevalente.

#### **Riforma delle Banche Popolari**

L'intervento sulle BCC era stato preceduto dalla riforma delle banche popolari<sup>78</sup>, con il quale si è voluto limitare l'uso del modello di banca popolare agli istituti di dimensione contenuta, con vocazione locale, per i quali era stato originariamente pensato. In sintesi, si prevede la trasformazione in S.p.A. delle banche con un attivo, individuale o consolidato, superiore a 8 mld entro 18 mesi dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della Banca d'Italia (entro il 27 dicembre 2016). Alcune operazioni previste dalla riforma del 2015 sono già state realizzate, tra cui la trasformazione di Ubi Banca, (la più grande banca popolare quotata italiana) mentre è in corso di realizzazione la fusione, con contestuale trasformazione in S.p.A., di altre due importanti banche popolari che darà origine al terzo gruppo bancario italiano e che servirà da traino per altre operazioni di aggregazione.

#### **Autoriforma delle Fondazioni bancarie**

Un'altra misura che ha avuto come obiettivo il rafforzamento della *governance* del settore è l'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria, sostenuta dal MEF in qualità di Autorità di vigilanza<sup>79</sup>. Tale autoriforma prevede regole sulla diversificazione degli investimenti, limiti all'indebitamento e all'uso di derivati, regole di trasparenza e sul governo societario (limiti ai compensi e alla permanenza in carica per i componenti degli organi delle fondazioni, criteri per la composizione degli organi tra cui la diversità di genere e la professionalità, incompatibilità).

#### **Il recepimento delle recenti direttive in materia di crisi bancarie**

I provvedimenti elencati sopra si aggiungono ai decreti legislativi<sup>80</sup> approvati a novembre 2015 che - recependo la direttiva europea in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (*Bank recovery and resolution directive*) - regolano la gestione delle crisi bancarie. Gli interventi normativi da un lato modificano il Testo unico bancario e il Testo unico della finanza, al fine di introdurre la disciplina dei piani di risanamento, del sostegno finanziario infragruppo, delle misure di intervento precoce, e allineare l'amministrazione straordinaria alla disciplina europea. In un separato testo normativo, ha invece trovato collocazione la disciplina dei piani di risoluzione, della procedure di risoluzione, dell'adozione delle misure di risoluzione, della gestione della crisi di gruppi *cross-border*, dei

---

<sup>78</sup> Con il D.L. 24 gennaio 2015, n. 3 convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2015, n. 33.

<sup>79</sup> Si fa in particolare riferimento al Protocollo d'intesa tra il MEF e l'Associazione delle Fondazioni e delle Casse di Risparmio (ACRI) sottoscritto il 22 aprile 2015.

<sup>80</sup> D.lgs. 180 e 181/2015, approvati in attuazione dell'articolo 8 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014).

poteri e le funzioni dell'autorità di risoluzione nazionale<sup>81</sup> e la disciplina del fondo di risoluzione. Il *bail-in* si applica dal 1° gennaio 2016.

La nuova procedura di risoluzione ha avuto una prima applicazione con l'adozione, a novembre 2015, dei provvedimenti di avvio della risoluzione di quattro banche già in amministrazione straordinaria : Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio di Chieti<sup>82</sup>. Sono state utilizzate le misure di risoluzione della costituzione di enti ponte e della separazione delle attività. Il programma di risoluzione adottato ha assicurato la continuità operativa delle banche e il loro risanamento, nell'interesse dell'economia dei territori in cui sono insediate. Al fine di consentire l'utilizzo del Fondo di risoluzione, l'Autorità di risoluzione, in conformità alla *Banking Communication*, ha proceduto all'azzeramento del capitale e degli strumenti finanziari subordinati, applicando lo strumento del *write-down*. A favore degli investitori che detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalle quattro banche interessate al salvataggio e per i quali sia provato il *mis-selling*, è stato istituito un Fondo di solidarietà con una dotazione massima di 100 milioni.

Infine, è stata recepita<sup>83</sup> la direttiva in materia di garanzia dei depositanti, con la quale il regime di assicurazione dei depositi fino a 120.000 euro è stato maggiormente armonizzato.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
<b>Credito</b>	Misure per i crediti deteriorati e bancarotta (D.L. 83/2015 convertito con L. 132/2015)		Agosto 2015
	Riforma delle Banche Popolari (D.L. 3/2015 convertito con L. 33/2015)		Marzo 2015
	Recepimento della direttiva 2014/59/UE in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (D. Lgs. 180/2015)		Novembre 2015
	20% del Fondo di Garanzia a sostegno delle imprese localizzate nel Mezzogiorno (LdS 2016)		Dicembre 2015
	Riforma delle banche cooperative, garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio (D.L. 18/2016)		Febbraio 2016
	Auto-riforma delle Fondazioni		2015 - 2016
	Misure 'Finanza per la crescita': mini bond (D.L.83/2012); semplificazioni per la quotazione delle PMI		2012 2016

<sup>81</sup> Le funzioni di autorità di risoluzione, in attuazione dello specifico criterio di delega, sono state attribuite alla Banca d'Italia.

<sup>82</sup> Si tratta di banche di dimensione piccola, aventi nel complesso una quota del mercato nazionale dell'1 per cento circa in termini di depositi.

<sup>83</sup> Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 30

	(D.L.91/2014); ACE e superACE (D.L. 201/2011; L. 147/2013)	Misure Finanza per la Crescita 2.0	Entro 2016
	Recepimento della direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (D.lgs. 30/2016)		Febbraio 2016

#### Riforma del diritto dell'insolvenza e delle procedure concorsuali

Il Governo è infine intervenuto in modo sistematico per riformare il quadro normativo e definire una regolamentazione in linea con le richieste degli investitori internazionali in materia di insolvenza ed esecuzione forzata. A tal fine, a febbraio 2016 è stato approvato il disegno di legge delega per la riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Il ddl è volto a sostenere l'attività delle imprese in crisi agevolandone la ristrutturazione e, al contempo, a prevenire l'accumulazione di crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Esso fa seguito al processo di riforma inaugurato con il decreto del 2015<sup>84</sup> in materia fallimentare, civile e processuale civile e di funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, che introduceva importanti misure per accrescere la rapidità e l'efficienza delle procedure concorsuali e di esecuzione forzata.

Con il nuovo disegno di legge delega si cerca di delineare un intervento organico di riforma del diritto dell'insolvenza e delle relative procedure concorsuali, anche per allineare l'Italia alle moderne normative vigenti nella maggior parte dell'Unione Europea<sup>85</sup>. I principali elementi che caratterizzano la delega sono i seguenti:

- si delinea una procedura di allerta e di composizione assistita della crisi, in linea con le indicazioni della Commissione Europea, secondo cui il debitore deve avere accesso ad un quadro di ristrutturazione preventiva, che gli consenta di ristrutturare precocemente la propria impresa al fine di evitare l'insolvenza;
- vengono semplificate le regole processuali con la riduzione delle incertezze interpretative e applicative e si crea un unico 'procedimento di accertamento giudiziale della crisi e dell'insolvenza';
- si individua il tribunale competente, valorizzando l'esigenza di specializzazione dei magistrati addetti alla materia;
- si introduce, in luogo della procedura di fallimento, la liquidazione giudiziale, più rapida e snella;
- vengono inserite norme per la revisione delle amministrazioni straordinarie e innalzate le soglie per l'accesso alla procedura; si prevede che i commissari vengano scelti da un apposito albo, con lo scopo di

<sup>84</sup> D.L. 83/2015, conv. dalla L. n. 132 del 6 agosto 2015

<sup>85</sup> L'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale, in linea con i quadri normativi nazionali degli altri Stati europei, è resa indifferibile dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea (ed in particolare dalla Raccomandazione della Commissione n. 2014/135/UE e dal novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera - Regolamento UE 848/15).

contemperare la continuità produttiva e occupazionale delle imprese con la tutela dei creditori;

- si introduce una specifica regolamentazione delle situazioni di crisi ed insolvenza dei gruppi di imprese, in linea con quanto previsto dal Regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera.

## **Mercato del lavoro**

*CSR 5 - 'Adottare i decreti legislativi riguardanti la configurazione e il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; promuovere, di concerto con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello'.*

### **L'implementazione del Jobs Act**

Il contratto di lavoro a tutele crescenti, gli incentivi economici previsti nella Legge di Stabilità 2015 per favorire nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato e la trasformazione dei contratti a vario titolo in contratti permanenti, insieme alla nuova disciplina delle collaborazioni, sono gli strumenti introdotti dal Governo con la finalità di ridurre il dualismo nel mercato del lavoro e riequilibrare le tutele tra lavoratori precari e lavoratori stabili. In conseguenza si è registrata una crescita dei contratti a tempo indeterminato nel settore privato pari a 764 mila unità, e una contestuale riduzione delle altre tipologie contrattuali, in particolare le collaborazioni (-40,4 per cento). A gennaio 2016, inoltre, vi è stato un calo su base annua sia del numero dei disoccupati (-5,4 per cento, pari a -169 mila unità) sia di quello degli inattivi (-1,7 per cento, pari a -242 mila)<sup>86</sup>.

La Legge di Stabilità per il 2016 ha confermato -sebbene con un *decalage* - le agevolazioni fiscali e finanziarie per il lavoro a tempo indeterminato; ciò, oltre a costituire una maggiore tutela per i lavoratori, dovrebbe rappresentare uno stimolo agli investimenti in formazione e alla crescita della produttività. La riforma degli ammortizzatori sociali ha visto debuttare da maggio 2015 la cd. NASpl, la nuova assicurazione sociale per l'impiego, che garantisce un tasso di copertura del lavoro subordinato tra i più alti in Europa. Contemporaneamente l'istituto della Cassa Integrazione Guadagni è stato riportato alla sua natura di sostegno ai lavoratori nei casi di crisi e riorganizzazione aziendale. L'ampliamento della platea dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito è stato accompagnato da un rafforzamento del principio di condizionalità nell'accesso ai benefici, attraverso l'obbligo della partecipazione a misure di formazione professionale o (ri)qualificazione, e lavori di pubblica utilità.

Sono state altresì potenziate le misure per la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura familiare.

Con l'adozione, nel settembre 2015, degli ultimi quattro decreti legislativi da parte del Consiglio dei Ministri, si è conclusa la fase di implementazione del *Jobs Act*<sup>87</sup>, nel rispetto della tempistica prevista. Il percorso si completerà nel 2016 con

<sup>86</sup> Elaborazioni MLPS su dati INPS.

<sup>87</sup> Legge delega n. 183/2014

### III. LE PRINCIPALI RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI

la piena operatività delle due agenzie nazionali istituite con la riforma del mercato del lavoro: quella per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) - per una gestione efficiente dei servizi per l'impiego - e l'Ispettorato del Lavoro, che gestirà in forma unitaria tutti i controlli in materia lavoristica, previdenziale e infortunistica.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
Mercato del lavoro e politiche sociali	Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L. 183/2014)		Dicembre 2014
	Normativa di attuazione della L. 183/2014:		Marzo 2015
	Disposizioni in materia di 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);		Giugno 2015
	Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (D.Lgs. 80/2015);		
	Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni (D.Lgs. 81/2015);		Settembre 2015
	Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (D.Lgs. 148/2015);		
	Semplificazioni in materia di lavoro e pari opportunità (D.Lgs. 151/2015);		
	Razionalizzazione e semplificazioni dell'attività ispettiva (D.Lgs. 149/2015);		
	Servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - ANPAL (D.Lgs. 150/2015)		
	<b>Attuazione D. Lgs. 150/2015:</b> Definizione delle direttrici strategiche delle politiche attive per il lavoro e convenzioni con le Regioni. Implementazione delle stesse e inizio erogazioni degli assegni di ricollocazione per percorsi dedicati.		Entro 2016
	DPCM trasferimento risorse dal Ministero del Lavoro e dall'ISFOL all'ANPAL.		Maggio 2016
	Definizione statuto ANPAL.		Giugno 2016
	Delega al Governo per la riforma del Terzo		Maggio 2016

	settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, approvato dal Senato e ora in seconda lettura alla Camera.	
Programma Garanzia Giovani - I fase		Maggio 2014
Programma Garanzia Giovani - II fase (super bonus occupazione; 'selfiemployment')		Marzo 2016 <sup>r</sup>
	Interventi sulla contrattazione di secondo livello	Entro 2016
	DDL Jobs Act, collegato alla LdS 2016, per i lavoratori autonomi e per favorire l'articolazione flessibile del lavoro subordinato per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, approvato in CdM il 28 gennaio 2016 e all'esame del Senato (A.S. 2233)	Entro Settembre 2016
	Delega al Governo per la riunificazione e il coordinamento delle disposizioni in materia di sostegno alla famiglia - Testo Unico della famiglia	Dicembre 2016
	Rifinanziamento del Fondo per il rilancio del Piano sviluppo servizi socio educativi per la prima infanzia	Dicembre 2016

### **Il Jobs Act degli autonomi e il lavoro agile**

Nell'anno in corso, l'azione del Governo in materia di lavoro non si esaurirà con il completamento delle disposizioni contenute nel *Jobs Act*. A fine gennaio 2016, con l'adozione del disegno di legge sul '*Jobs Act* per gli autonomi e il lavoro agile', sono state poste le basi per la costruzione di un sistema di diritti e tutele indirizzato ai prestatori d'opera materiale e intellettuale. In prospettiva il Governo intende introdurre nuove modalità di prestazione nei rapporti di lavoro subordinato, al fine di accrescere la produttività del lavoro e favorire la conciliazione tra i tempi di lavoro e i tempi di vita di lavoratori e lavoratrici.

Nello specifico, il disegno di legge per gli autonomi, di cui il Parlamento ha già iniziato l'esame, ha predisposto uno spettro di tutele e opportunità per le professionalità che svolgono la loro attività in forma autonoma e ha previsto

modelli di organizzazione del lavoro subordinato che possano rispondere alle esigenze di flessibilità di lavoratori e imprese. In particolare, esso prevede:

- agevolazioni fiscali, con l'incremento della deducibilità di talune tipologie di spese sostenute dal professionista nell'espletamento della propria attività;
- la predisposizione di uno sportello dedicato al lavoro autonomo presso i centri per l'impiego e i soggetti accreditati che offrono servizi per il lavoro e le politiche attive;
- la parificazione dei lavoratori autonomi ai piccoli imprenditori ai fini dell'accesso ai fondi strutturali europei;
- il riconoscimento del diritto di percepire l'indennità di maternità<sup>88</sup> e l'estensione della durata e dell'arco temporale per usufruire dei congedi parentali;
- la sospensione, in caso di gravidanza, malattia e infortunio, per un periodo non superiore a 150 giorni per anno solare<sup>89</sup>, e la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi per l'intera durata della malattia e dell'infortunio;
- una specifica misura di tutela contro la malattia.

Nello stesso ddl è regolato anche il cd 'lavoro agile', una modalità flessibile (quanto ai luoghi e ai tempi) di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato finalizzata a incrementarne la produttività, agevolando al contempo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Si tratta, in particolare, di una prestazione di lavoro subordinato che può essere eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda le politiche volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e la partecipazione femminile al mercato del lavoro la Legge di Stabilità 2016 ha introdotto due rilevanti misure:

- un contributo di 600€ al mese che può essere richiesto dalla madre lavoratrice, al termine del congedo di maternità, utilizzabile alternativamente per il servizio di baby-sitting o per pagare le spese di iscrizione negli asili nido;
- un assegno *lump sum* a sostegno della natalità per gli anni 2015/2017.

#### **Politiche attive del lavoro e Garanzia Giovani**

Conclusasi al 31 dicembre 2015 la prima fase del Programma Garanzia Giovani, finalizzata in particolare a migliorare l'occupabilità dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*), ha ora preso avvio la seconda fase. In termini di partecipazione, al 1 aprile 2016, il numero degli utenti complessivamente registrati al programma garanzia giovani risulta essere di

---

<sup>88</sup> Per i due mesi antecedenti la data del parto ed i tre mesi successivi, indipendentemente dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa.

<sup>89</sup> Senza diritto al corrispettivo ,spetta ai lavoratori autonomi che prestano la loro attività in via continuativa per il committente.

1.016,6 mila unità, con un aumento dell'11,2 per cento rispetto al 31 dicembre 2015. Aumenta anche l'incidenza sul numero dei giovani registrati delle prese in carico e delle misure proposte da parte dei Servizi Competenti: il 75 per cento dei registrati, al netto dei cancellati, risulta essere preso in carico, mentre al 35 per cento dei giovani è stata proposta almeno una misura.

Da febbraio 2016 il Programma include una nuova misura, il 'superbonus' per la trasformazione dei tirocini, previsto per i datori di lavoro che assumono con un contratto a tempo indeterminato un giovane tra i 16 e i 29 anni che abbia svolto, o stia svolgendo, un tirocinio extracurricolare nell'ambito della Garanzia Giovani. L'importo è raddoppiato rispetto al normale bonus: da un minimo di 3mila a un massimo di 12mila euro, erogati in 12 quote mensili di pari importo.

A gennaio 2016 è stato completato un passaggio importante nel quadro di azione previsto dal *Jobs Act* per rafforzare il collegamento tra il mondo della scuola e quello del lavoro, con l'avvio della sperimentazione del sistema duale (alternanza scuola-lavoro). Per i dettagli si veda infra, sezione 'Istruzione e alternanza scuola-lavoro'.

### **Un impulso alle politiche attive del lavoro**

Entro maggio 2016 sarà operativo in Italia il sistema di politiche attive disegnato dal Decreto legislativo 150/2015. Con l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali trasferite dal MLPS e dall'ISFOL all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), è stato completato l'iter di costituzione della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. Il nuovo sistema dei servizi, affiancato da un insieme di politiche passive di sostegno al reddito, è basato sulla costruzione di percorsi personalizzati e utili all'acquisizione delle competenze necessarie a una effettiva collocazione e ricollocazione dei disoccupati nel mercato del lavoro.

Attraverso un'attenta valutazione del livello di occupabilità dei disoccupati, i Servizi per il Lavoro proporranno iniziative di carattere formativo e di riqualificazione tarate sulle singole esigenze. L'accettazione di congrue offerte di lavoro avverrà previa la stipula di un Patto di servizio personalizzato, che impegnerà anche il percettore di ASpl, NASpl o DIS-COLL a collaborare proattivamente con il sistema dei Servizi. In particolare, i beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito che, senza giustificato motivo, non partecipano alle iniziative finalizzate a conseguirne l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, saranno soggetti a sanzioni che vanno dalla decurtazione, alla sospensione o decadenza dalle prestazioni. Inoltre, i lavoratori titolari di strumenti di sostegno al reddito potranno essere chiamati a svolgere attività di servizio nei confronti della collettività nel territorio del Comune di residenza.

I percettori di NASpl la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi potranno inoltre accedere al nuovo 'assegno di ricollocazione'. La somma, graduata in funzione del profilo di occupabilità, sarà spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. L'assegno non costituirà reddito imponibile.

#### Salari e contrattazione salariale

La Legge di Stabilità per il 2016 ha introdotto nuovi elementi volti a incentivare gli accordi di contrattazione di secondo livello attraverso modifiche sostanziali in tema di produttività e *welfare* aziendale.

In aggiunta, nel 2016 il Governo si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione.

Oltre alla reintroduzione<sup>90</sup>, a partire dall'anno in corso, della detassazione dei premi di produttività (con un prelievo *flat* al 10 per cento)<sup>91</sup>, sono previsti esoneri fiscali anche per i premi erogati sotto forma di offerte di servizi o di bonus per l'acquisto di beni<sup>92</sup>. Con la stessa legge sono ridefinite le risorse finanziarie destinate alla promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata.

Si è avviata con un decreto interministeriale emanato a marzo<sup>93</sup> la concreta applicazione della norma che reintroduce la detassazione con aliquota agevolata del 10 per cento per i premi di risultato e per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa. La loro corresponsione è legata a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, da misurare con criteri ben definiti. Tali criteri includono: l'aumento di produttività, i risparmi nell'utilizzo dei fattori produttivi, il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi, anche attraverso la riorganizzazione dell'orario di lavoro non straordinario o il ricorso al lavoro agile.

Il raggiungimento di tali incrementi deve essere verificabile in modo obiettivo attraverso il riscontro d'indicatori numerici, o di altro genere, appositamente individuati. Il decreto disciplina, inoltre, gli strumenti e le modalità attraverso cui le aziende realizzano il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro e l'erogazione tramite *voucher* di beni, prestazioni e servizi di *welfare* aziendale.

#### Istruzione e inclusione sociale

##### Istruzione scolastica e alternanza scuola-lavoro

**CSR 5** - *'Adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante'*.

---

<sup>90</sup> Legge di Stabilità 2016

<sup>91</sup> L'agevolazione sulla produttività - nel limite di 2.000 euro lordi, ovvero 2.500 euro per le imprese che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro - si potrà applicare solo al settore privato e ai titolari di reddito di lavoro dipendente non superiore, nell'anno precedente, a 50.000 euro.

<sup>92</sup> Asili nido, servizio di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti, servizi di educazione e istruzione, compresi i servizi integrativi e di mensa, nonché la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e borse di studio a favore dei familiari, bonus per l'acquisto dei libri di testo o per i trasporti.

<sup>93</sup> Il decreto firmato dal MLPS e dal MEF - in collaborazione con la Presidenza del Consiglio - è stato trasmesso Corte dei Conti per la relativa registrazione.

La riforma del sistema scolastico (cd. Buona Scuola) è entrata in vigore a luglio 2015, e prevede l'emanazione di diversi decreti delegati per essere pienamente operativa.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Istruzione	Riforma della scuola (Legge delega 107/2015)		Luglio 2015
		<i>Attuazione della L. 107/2015:</i> Decreti legislativi in materia di: - sistema nazionale di istruzione e formazione; - formazione iniziale e accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria; - promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione; - revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché raccordo con percorsi dell'istruzione e formazione professionale; - sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni; - effettività del diritto allo studio; - promozione e diffusione della cultura e sostegno della creatività; - istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero; - valutazione e certificazione delle competenze degli studenti	Luglio 2016
	Rafforzamento misure per edilizia scolastica: Mutui BEI (L. 107/2015) ed esclusione delle spese per interventi di edilizia scolastica dal pareggio di bilancio degli enti locali (LdS 2016)		Luglio-Dicembre 2015
		Piano nazionale della formazione in servizio (DM entro maggio 2016)	2016-2018
	Piano nazionale scuola digitale (DM 27 ottobre 2015)		2015
		Programma Nazionale della Ricerca	2016- 2017
		Decreto per la Carta dei diritti e dei doveri studenti in alternanza scuola lavoro	Entro giugno 2016

Dopo il piano straordinario di assunzioni avviato nel 2015, e in attuazione di quanto previsto dalla Buona Scuola, sta proseguendo l'operazione d'immissione in ruolo degli insegnanti a copertura dei posti vacanti. Il nuovo concorso per l'assunzione di docenti permetterà di favorire le classi di concorso che a oggi sono in esaurimento (es. matematica) garantendo un'offerta formativa più adeguata.

Con la Legge di Stabilità per il 2016<sup>94</sup> è stata modificata la procedura per il reclutamento dei dirigenti scolastici. In particolare, il corso-concorso selettivo di formazione è previsto che sia organizzato dal MIUR (sentito il MEF) e non più dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, e non deve essere più specificata la cadenza annuale del bando ma deve contenere tutti i posti vacanti nel triennio.

Ai fini dell'attuazione della 'Buona Scuola' in tema di integrazione, sono state comunicate alle scuole le raccomandazioni e le proposte operative elaborate dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione e l'intercultura del MIUR. Per migliorare l'integrazione e l'accoglienza degli alunni con cittadinanza non italiana sono state stanziare risorse per un milione, per la cui ripartizione si terrà conto delle realtà dove il numero di minori stranieri non accompagnati è maggiore.

#### **Valutazione del sistema nazionale di istruzione**

Nel corso del 2015, si è dato impulso ai tre canali d'intervento del Sistema nazionale di valutazione (SNV): autovalutazione delle istituzioni scolastiche, valutazione esterna e valutazione della dirigenza scolastica.

La Buona Scuola ha disciplinato, in particolare, l'aspetto della valutazione della dirigenza scolastica ponendo in raccordo precedenti fonti normative e introducendo nuovi criteri generali di valutazione, per garantire la compatibilità con le procedure amministrative e finanziarie, legate sia agli aspetti della responsabilità dirigenziale che agli effetti sulla retribuzione accessoria di risultato<sup>95</sup>. Obiettivo finale è un sistema in grado di rilevare e valorizzare il contributo dei dirigenti scolastici al miglioramento del servizio scolastico. I provvedimenti attuativi sono attualmente in fase di condivisione interistituzionale.

Per quanto riguarda le istituzioni scolastiche, a luglio 2015 sono stati pubblicati *on line* i primi Rapporti di autovalutazione (RAV) delle scuole<sup>96</sup>, previsti anche dalla riforma dello scorso anno. Per la redazione dei rapporti, ogni istituto

---

<sup>94</sup> L.208/2015, co. 217-218.

<sup>95</sup> Il sistema individuato prevede un processo valutativo coerente con l'incarico triennale affidato, di norma, ai dirigenti scolastici. Alla scadenza del triennio, sono rilevati i risultati dell'azione dirigenziale sia attraverso gli esiti dell'autovalutazione presenti nel Rapporto di autovalutazione delle istituzioni scolastiche, sia attraverso altri indicatori di processo, di professionalità e di percezione di qualità del servizio scolastico da parte delle collettività di riferimento. Inoltre, nel corso del triennio, viene annualmente monitorato il raggiungimento di obiettivi di carattere funzionale ed organizzativo per il riconoscimento di una parte di retribuzione accessoria secondo una graduazione in livelli di assegnazione, salvo il caso di esito negativo del monitoraggio cui non corrisponde alcun trattamento accessorio in termini annuali.

<sup>96</sup> Oltre il 95 per cento delle scuole, con picchi del 100 per cento in alcune regioni nelle istituzioni statali, ha già pubblicato il Rav. Le istituzioni scolastiche rimanenti potranno comunque farlo nei prossimi mesi. Il 7 per cento delle scuole statali ha inserito nei Nuclei anche personale esterno alla scuola (esperti, genitori), evidenziando una particolare propensione all'apertura e al confronto. Da una prima analisi, l'80 per cento dei Rav risulta conforme ai criteri di coerenza e attendibilità attesi. Gli Uffici scolastici regionali, potranno prendere contatto con le scuole per invitarle a verificare eventuali disallineamenti. I Rapporti sono a disposizione sul portale 'Scuola in Chiaro' <http://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/>

ha confrontato i propri dati con quelli provinciali, regionali e nazionali e ha indicato i propri punti di forza e debolezza, abbinandoli a precisi obiettivi di miglioramento. Tale autovalutazione si integra con la valutazione esterna delle istituzioni scolastiche, la cui prima tappa di realizzazione consiste nell'avvio dei Nuclei di valutazione esterna. Al fine di dare alle scuole risorse più consistenti e mirate alle loro specificità, alla tipologia d'indirizzo e alla numerosità degli alunni, a novembre 2015 è stato firmato il decreto MIUR di revisione dei parametri di base per l'assegnazione del Fondo di funzionamento alle scuole già previsto nella legge 'la Buona Scuola'. I nuovi parametri si applicheranno a partire dall'anno scolastico 2016/2017.

### **Alternanza scuola-lavoro**

Con la Buona Scuola si è inteso anche favorire il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro, attraverso gli istituti dell'alternanza scuola-lavoro e l'istituto dell'apprendistato, con l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica e facilitare l'occupabilità giovanile.

Centrale per la lotta contro la dispersione scolastica risulta l'anagrafe unica degli studenti, che integra l'anagrafe nazionale con quelle regionali, per mappare in modo integrato il percorso di istruzione obbligatoria di ogni studente, sia quando questo sia svolto in un percorso di istruzione pubblica sia in un percorso di formazione regionale.

Dal punto di vista degli incentivi a offrire percorsi vicini alla vocazione pratica degli studenti, un deciso passo in avanti è stato realizzato attraverso l'introduzione delle attività di alternanza scuola-lavoro, obbligatorie a regime per gli studenti del secondo biennio e dell'ultimo anno di tutti gli ordini di studi, con un numero di ore minimo obbligatorio (400 ore per gli Istituti Tecnici e Professionali e 200 ore per i Licei) e una Carta dei diritti e doveri degli studenti in alternanza. È stato, inoltre, istituito il Registro delle imprese in alternanza, utile strumento per permettere alle scuole di trovare strutture disponibili ad accogliere gli studenti in alternanza e per il monitoraggio dell'alternanza stessa. Per realizzare tali percorsi sono stati stanziati 100 milioni annui a regime.

Un ulteriore passo avanti in questa direzione è stato fatto con la sottoscrizione dei protocolli d'intesa<sup>97</sup> con cui si dà avvio alla sperimentazione del Sistema Duale. La sperimentazione - preceduta da uno specifico Accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni - consentirà in un biennio a circa 60 mila giovani di poter conseguire i titoli di studio con percorsi formativi che prevedono, attraverso modalità diverse, una effettiva alternanza scuola-lavoro. Per una parte dei giovani studenti l'apprendimento in impresa avverrà tramite un contratto di apprendistato di primo livello, mentre per l'altra parte avverrà attraverso l'introduzione dell'alternanza 'rafforzata' di 400 ore annue, dal secondo anno del percorso d'istruzione e formazione professionale. Per la sperimentazione del sistema duale sono stati stanziati ulteriori 87 milioni - sia per il 2015 che per il

<sup>97</sup> I protocolli di intesa sono stati sottoscritti tra il Sottosegretario al Lavoro e gli Assessori regionali alla formazione.

2016 - in aggiunta ai 189 milioni già previsti per l'Istruzione e la formazione professionale.

Si tratta di un passaggio importante anche per dare concreta attuazione a quanto previsto dal *Jobs Act*<sup>98</sup> per rilanciare l'apprendistato di primo e terzo livello e ampliare l'offerta formativa. Italia Lavoro, con una procedura a evidenza pubblica sta completando la selezione di 300 centri di formazione professionale che realizzeranno la sperimentazione.

L'alternanza scuola-lavoro è stata estesa anche a scuole non interessate in precedenza (licei), in modo da orientare le scelte universitarie degli studenti e aumentare la percentuale di chi fa esperienze di alternanza scuola-lavoro.

Sempre in attuazione della legge Buona Scuola, sono state approvate in Conferenza Unificata le Linee Guida per favorire la semplificazione e promuovere una nuova *governance* al fine di incoraggiare i percorsi di studio degli Istituti tecnici superiori (ITS). In particolare, esse prevedono: la possibilità per gli studenti di svolgere i percorsi di Istruzione tecnica superiore anche in apprendistato<sup>99</sup>; facilitazioni all'ingresso di nuove imprese nelle Fondazioni che gestiscono gli ITS; la creazione di una commissione nazionale per il coordinamento dell'offerta formativa, aperta per la prima volta alle parti sociali, con l'obiettivo di rilanciare questa filiera di istruzione terziaria professionalizzante (gli ITS hanno potenzialità notevoli, considerato che quasi l'80 per cento dei diplomati trova subito un impiego).

A queste misure si aggiunge lo stanziamento<sup>100</sup> di 45 milioni per l'attivazione dei nuovi laboratori territoriali per l'occupabilità previsti dalla legge di riforma della scuola, che permetteranno agli studenti di avere gli strumenti per orientarsi al lavoro e per crearlo loro stessi con una didattica che guarda ai settori strategici del *Made in Italy* e legata alla vocazione produttiva, sociale e culturale di ciascun territorio.

#### **Piano Nazionale Scuola Digitale**

Con il Piano Nazionale Scuola Digitale<sup>101</sup> previsto dalla Buona Scuola e lanciato a Ottobre 2015, sono state individuate risorse per 1.1 miliardi, di cui 650 milioni su interventi per infrastrutture, ambienti per l'apprendimento, dotazioni tecnologiche, digitalizzazione amministrativa e connettività e 400 sulle competenze per il 21mo secolo, l'imprenditorialità e il rapporto tra competenze digitali e lavoro, la formazione del personale, le misure di accompagnamento e il monitoraggio.

---

<sup>98</sup> In particolare dai d.lgs. 81 e 150.

<sup>99</sup> Due esperti del mondo del lavoro entrano, a tutti gli effetti, nelle commissioni d'esame, e l'ammissione dei ragazzi alle prove di verifica finali dovrà avvenire acquisendo, pure, la valutazione del tutor aziendale.

<sup>100</sup> Con un decreto MIUR di settembre 2015.

<sup>101</sup> Il Piano contribuisce a 'catalizzare' l'impiego di più fonti di risorse a favore dell'innovazione digitale, a partire dai Fondi Strutturali Europei (PON Istruzione 2014-2020) e dai fondi della L. n. 107/2015. E' operativo dal 27/10/2015 con decreto MIUR n. 851. Il documento è disponibile all'indirizzo: [http://www.istruzione.it/scuola\\_digitale/index.html](http://www.istruzione.it/scuola_digitale/index.html).

Tra Ottobre 2015 e Aprile 2016 sono state avviate 14 delle 35 azioni previste dal Piano, mentre l'attuazione dell'intera politica sarà completata entro Dicembre 2016. Tra le principali azioni figurano:

- sul piano della connettività, l'accordo siglato tra il MIUR e MISE, che ha sancito la necessità di raggiungere le istituzioni scolastiche in via prioritaria all'interno del Piano Nazionale Banda Ultra-Larga (BUL);
- sul piano delle competenze, l'imminente (Aprile 2016) avvio del primo intervento di 5 milioni per la produzione di risorse educative aperte (OER) a favore dello sviluppo di competenze digitali (*information literacy*, pensiero computazionale, educazione ai media, economia digitale, *open e big data literacy*, *making*, robotica educativa, creatività e produzione digitale). Inoltre, sulla base di un investimento complessivo annuale di circa 10 milioni, è previsto l'avvio del primo curriculum nazionale per l'imprenditorialità digitale;
- sul piano della formazione (*life long learning*), è in corso la prima fase dei percorsi formativi sul Piano Nazionale Scuola Digitale: organizzata in oltre 300 poli formativi, raggiungerà 80.000 persone tra dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo e tecnico; è inoltre in corso di costruzione, con i principali partner tecnologici a livello globale e le migliori università, uno schema di formazione dedicato ai migliori docenti e dirigenti scolastici denominato 'eccellenze digitali', per promuovere esperienze formative intensive all'estero nei luoghi dell'innovazione;
- sul piano delle azioni di accompagnamento, è stata istituita la figura dell'animatore digitale in ogni istituzione scolastica; gli 8.300 animatori si occuperanno di sviluppare politiche di formazione interna alla scuola, catalizzare le migliori pratiche didattiche e organizzative e coinvolgere la comunità scolastica allargata.

La riforma della scuola<sup>102</sup> ha previsto un investimento annuale, a regime, di 40 milioni per la formazione permanente, obbligatoria per tutto il personale scolastico in servizio. Grazie anche alle risorse del PON 2014-2020, sono disponibili per il periodo di programmazione circa 400 milioni (tra risorse della legge stessa, Fondi Strutturali e altre risorse nazionali)<sup>103</sup>. Pur riguardando tutto il personale scolastico, il Piano prevede, per il triennio 2016-2018, azioni mirate per circa 600.000 persone impiegate nel sistema scolastico. È inoltre in fase di creazione una scuola di formazione dedicata ai dirigenti scolastici, dal mese di settembre 2016.

### **Interventi di edilizia scolastica**

Per la prima volta l'Italia si è dotata sia di una programmazione nazionale triennale degli interventi di edilizia scolastica sia di un'anagrafe unica: per il

<sup>102</sup> L. 107/2015

<sup>103</sup> Le priorità del triennio 2016-2018 sono individuate in: competenze digitali e innovazione didattica, competenze linguistiche, innovazione metodologica e didattica per competenze, alternanza scuola-lavoro, imprenditorialità, inclusione e disabilità, integrazione e cittadinanza globale, valutazione e competenze di base, oltre a un focus specifico sull'attuazione dell'intera legge 107/2015 in chiave di autonomia scolastica.

periodo 2015/2017 sono stati approvati oltre 6.000 interventi (per un fabbisogno totale di 3,7 miliardi) individuati sulla base delle priorità indicate dalle Regioni, sentiti gli Enti locali.

Oltre alle misure specifiche incluse nella 'Buona Scuola' per l'edilizia scolastica, nuove risorse sono state stanziare con la Legge di Stabilità 2016: 480 milioni di esclusione dai vincoli di bilancio per gli Enti locali; ulteriori 50 milioni nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'I.N.A.I.L per scuole innovative<sup>104</sup>; 1,7 miliardi aggiuntivi per il periodo 2016-2025 che consentiranno alle Regioni di sottoscrivere con la BEI mutui a tasso agevolato con oneri di ammortamento a carico dello Stato; infine, alle Province e Città Metropolitane è attribuito un contributo complessivo di 495 milioni nell'anno 2016, 470 milioni dal 2017 al 2020 e di 400 milioni dal 2021 per spese di viabilità e edilizia scolastica.

L'individuazione e la programmazione di tali interventi saranno agevolati dalla piena operatività dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, resa disponibile da settembre 2015, a venti anni dalla sua istituzione. L'Anagrafe fornisce anche dati riguardanti la mobilità, la sostenibilità ambientale e la qualità delle infrastrutture scolastiche.

Infine, è stato recentemente approvato un decreto legge contenente disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca e il prolungamento - dal 1° aprile 2016 al 30 novembre 2016 - del programma 'Scuole Belle', al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi di piccola manutenzione, decoro e ripristino funzionale degli edifici scolastici. Lo stanziamento previsto è di 64 milioni.

#### Ricerca e università

Diverse misure riguardano l'università e la ricerca, innanzitutto con un piano straordinario per il reclutamento di 861 ricercatori universitari tramite un decreto che attua quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016. Il piano consentirà, entro il 2016, di portare il numero di ricercatori di 'tipo b' (*tenure track*), in servizio presso le università statali, dagli attuali 700 a più di 1.500. Si tratta di ricercatori che le università potranno poi confermare come professori associati dopo il contratto triennale. Lo stanziamento previsto è di 47 milioni per il 2016 e di 50,5 milioni a decorrere dal 2017 e copre anche il cofinanziamento per il passaggio al ruolo di professore di II fascia qualora, al termine del triennio, i ricercatori risultino in possesso dell'abilitazione scientifica e abbiano ricevuto la valutazione positiva da parte dei loro atenei. A questo piano si aggiungono le risorse stanziare per 500 cattedre di eccellenza<sup>105</sup> e i fondi aggiuntivi per il reclutamento straordinario di professori di I fascia.

---

<sup>104</sup> In riferimento a questo, merita attenzione l'azione, finanziata con 300 milioni, volta alla realizzazione di 52 scuole su tutto il territorio nazionale, innovative da un punto di vista strutturale, didattico e di efficientamento energetico, che sono oggetto di specifico bando di concorso volto alla progettazione e prototipazione delle 'scuole del futuro'.

<sup>105</sup> Si tratta di cattedre del merito intitolate a Giulio Natta, un programma di reclutamento straordinario di professori di I e II fascia improntato a criteri di eccellenza sulla base di standard internazionali e caratterizzato dall'offerta di salari e fondi di ricerca competitivi e dalla mobilità dei vincitori tra tutti gli atenei italiani disposti ad accoglierli.

Le risorse stanziare dalla Legge di Stabilità hanno anche permesso l'assunzione di 215 ricercatori negli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR. Lo stanziamento previsto per il reclutamento straordinario è di 8 milioni per il 2016 e di 9,5 milioni a decorrere dal 2017. L'assegnazione dei posti da ricercatore tiene conto della qualità della ricerca prodotta dagli Enti e dei loro bilanci: gli Enti potranno assumere, attraverso procedure pubbliche di selezione, solo personale che non sia già all'interno della loro dotazione organica, preferendo l'ingresso di 'giovani studiosi di elevato livello scientifico'<sup>106</sup>.

Recentemente è stato dato il via libera al decreto per il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari. Fra le novità introdotte, la cosiddetta procedura a 'sportello' ovvero un sistema di accertamento della qualificazione scientifica necessaria per accedere alla prima e alla seconda fascia della docenza universitaria che, una volta attivato, non incontra soluzioni di continuità. Inoltre gli aspiranti professori potranno presentare la loro candidatura per abilitarsi all'insegnamento universitario in qualsiasi momento dell'anno e non più solo in periodi limitati fissati dal MIUR. La durata dell'abilitazione passa da quattro a sei anni e sono state anche riviste le modalità di sorteggio delle commissioni, per garantire una maggiore rappresentatività dei settori disciplinari

### **Piano Nazionale di Ricerca**

Il Piano Nazionale di Ricerca 2015-2020, che sta per essere varato, è finalizzato a incentivare la competitività industriale e a promuovere lo sviluppo del Paese, attraverso la programmazione di 2,5 miliardi per il triennio 2015-2017 (4,7 miliardi per l'intero periodo 2015-2020) in settori considerati strategici per il sistema della ricerca italiana. Le risorse provengono per 1,9 miliardi dai fondi che finanziano la ricerca (compresa la linea finanziaria PON) e per 500 milioni dal Fondo sviluppo e coesione, che potranno essere assegnati dal CIPE previa positiva verifica da parte dell'apposita Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sono previste, inoltre, per lo stesso triennio 2015-2017 ulteriori risorse per un importo di 3,8 miliardi (9,4 miliardi per l'intero arco temporale 2015-2020), provenienti dai Programmi operativi regionali e dal Programma Quadro *Horizon 2020*.

Il Piano è organizzato intorno a 6 pilastri: l'Internazionalizzazione, il capitale umano, il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca, le Partnership Pubblico-Private, il Mezzogiorno, l'efficienza e qualità della spesa. Sono poi declinate 12 aree di specializzazione, ossia *Aerospazio; Agrifood, Cultural Heritage; Blue growth; Chimica verde; Design, creatività e Made in Italy; Energia; Fabbrica intelligente; Mobilità sostenibile; Salute; Smart, Secure and Inclusive Communities; Tecnologie per gli Ambienti di Vita*.

Al fine di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali - anche per consentire una più efficace partecipazione dell'Italia ai bandi del nuovo Programma Quadro *Horizon 2020* - sono state aumentate le risorse a disposizione

<sup>106</sup> Nella valutazione dei profili si terrà conto in particolare dei riconoscimenti ricevuti in Italia o all'estero dai candidati, delle loro precedenti esperienze come coordinatori di progetto o all'interno di Enti di ricerca del sistema nazionale o internazionale.

per il nuovo bando Prin (Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale): 92 milioni previsti dal bando di fine 2015<sup>107</sup> per finanziare la ricerca di base delle Università e degli Enti vigilati dal MIUR.

Alcuni degli assi portanti del Piano Nazionale mirano a rafforzare la capacità del Paese di attrarre un numero crescente di ricercatori italiani e stranieri di eccellenza. A tal proposito, si prevedono misure rivolte ai vincitori di *grant* ERC (*European Research Council*), quali la semplificazione delle procedure per la realizzazione dei progetti in Italia, finanziamenti aggiuntivi, la copertura di ulteriori spese per la creazione di *team* di ricerca, e il consolidamento delle carriere attraverso chiamate dirette nei ruoli delle università e degli enti di ricerca italiani. Programmi simili saranno sviluppati per altri studiosi di eccellenza, secondo *standard* internazionali<sup>108</sup>.

#### **Contrasto alla povertà e welfare**

Con la Legge di Stabilità per il 2016 il Governo ha confermato la strategia di contrasto alla povertà, introducendo alcune misure destinate alle famiglie povere con minori a carico e incrementando le risorse a disposizione. Si tratta in particolare dell'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il Fondo, al quale è assegnata la somma di 600 milioni per il 2016 e di un miliardo a decorrere dal 2017, è destinato a finanziare un'apposita legge delega di riforma organica delle politiche assistenziali.

Tale disegno di legge delega<sup>109</sup> adotta un approccio organico al sostegno delle famiglie in difficoltà, partendo in via prioritaria da quelle con minori a carico. Il provvedimento è stato presentato dal Governo a fine gennaio 2016 e si prevede l'approvazione del Parlamento entro fine luglio 2016. La delega introduce una misura nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, che prevede la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dalla offerta di servizi alla persona<sup>110</sup>. La norma razionalizza le prestazioni di natura assistenziale e quelle di natura previdenziale introducendo il principio di 'universalismo selettivo', e si pone l'obiettivo di superare la frammentarietà delle misure esistenti. Con l'esercizio della legge delega le prestazioni di assistenza sociale verranno rese più eque e omogenee tra loro, mentre il sistema dei servizi sociali vedrà l'avvio di una regia integrata. Un ruolo importante verrà svolto anche dagli attori sociali e dalle fondazioni di origine bancaria; queste ultime parteciperanno con il Governo alla realizzazione di un fondo contro la povertà educativa, che finanzierà progetti rivolti ai minori poveri per migliorare l'accesso all'istruzione di qualità o strumenti formativi e di crescita individuale al di fuori della scuola.

---

<sup>107</sup> Se si comprendono anche le valutazioni, il totale è di 95 milioni, suddivisi in 43 milioni per il 2014 e 52 milioni per il 2015.

<sup>108</sup> In aggiunta ai vincitori di ERC o di cattedre 'Giulio Natta'.

<sup>109</sup> Recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

<sup>110</sup> L'intervento - nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo per la lotta alla povertà e inclusione sociale previsto dalla Legge di Stabilità 2016 - verrà gradualmente esteso sulla base delle risorse che affluiranno al Fondo.

Per quanto riguarda il Fondo per la lotta alla povertà, le risorse per il 2016 sono destinate all'estensione della carta acquisti sperimentale su tutto il territorio nazionale, al finanziamento dell'assegno di disoccupazione (ASDI<sup>111</sup>), e alla sperimentazione di un apposito Programma di sostegno per l'inclusione attiva. Le risorse stanziare per gli anni successivi al 2016 sono destinate all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà e alla razionalizzazione degli strumenti e dei trattamenti esistenti.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
<b>Povertà e inclusione sociale</b>		DDL delega collegato alla LdS 2016, recante norme per il contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (approvato in CdM il 28 gennaio 2016), attualmente all'esame della Camera (A.C. 3594)	Giugno 2016
		DDL recante disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (Legge 'Dopo di noi' - A.S. 2232)	Luglio 2016

Rientra tra le azioni a sostegno dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà lo stanziamento di 90 milioni previsto dalla Legge di Stabilità, a decorrere dal 2016, per interventi destinati a persone con disabilità grave prive di sostegno familiare<sup>112</sup>. La stessa legge istituisce la carta della famiglia, destinata a nuclei familiari con almeno tre figli minori a carico, per l'accesso a sconti sull'acquisto di beni e servizi, o riduzioni tariffarie.

A febbraio 2016 è stato anche approvato in Conferenza Unificata il modello da adottare per predisporre e attuare i progetti di presa in carico delle famiglie beneficiarie del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), la misura di contrasto alla povertà che da 2016 verrà estesa all'intero territorio nazionale, dopo la sperimentazione attuata nelle grandi città. Il documento chiarisce nel dettaglio il funzionamento e l'applicazione del SIA regolamentando un nuovo schema di intervento che prevede il rafforzamento del sistema dei servizi sociali sul territorio nell'ottica della rete integrata dei servizi.

Nella più generale azione a favore del *welfare* il Governo intende, attraverso una delega legislativa, coordinare e unificare la complessa normativa sulla famiglia, attraverso la redazione di un apposito Testo Unico, che collochi in un quadro unitario le numerose misure attualmente esistenti. Si vuole realizzare uno

<sup>111</sup> Il sostegno semestrale riconosciuto a disoccupati con ammortizzatori sociali esauriti e un carico familiare pari o inferiore a 5mila euro.

<sup>112</sup> Il relativo provvedimento attuativo 'Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare' è stato approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura ed è ora all'esame del Senato - AS 2232.

strumento agevole che sia di supporto e di conoscenza per il cittadino e rafforzi il supporto dello Stato a favore dei nuclei familiari.

A questo intervento di tipo normativo si accompagneranno anche degli incentivi e la revisione degli strumenti fiscali vigenti a favore delle famiglie. In particolare, il Governo intende incentivare la natalità attraverso una rimodulazione del cosiddetto Bonus Bebè, introdotto con la Legge di Stabilità 2015, con l'obiettivo - se possibile - di rendendolo strutturale.

Altro strumento dell'azione di rilancio delle politiche familiari potrà essere quello della leva fiscale. In tale prospettiva, il Governo e il Parlamento potranno, in sede di Legge di Bilancio, agire annualmente rivedendo le *tax expenditures* vigenti in ottica di maggiore efficienza e riducendo le distorsioni e duplicazioni.

Infine si proseguirà attraverso il Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia al fine di garantire politiche familiari che favoriscano la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

### III. 4 RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE

#### Pubblica Amministrazione e ambiente imprenditoriale

Le riforme strutturali, avviate e in parte completate dal Governo, nascono dalla necessità di superare una situazione di scarsa competitività del Paese, in cui gli indicatori di *business climate* delle principali organizzazioni internazionali registrano numerose difficoltà, soprattutto nella capacità di supportare le imprese, unite all'urgenza di semplificare il sistema fiscale e modernizzare la giustizia civile. La rimozione di questi ostacoli è stata oggetto di un'azione strutturata da parte del Governo, che ha riguardato anche il settore istituzionale. Nel presupposto di assicurare al sistema stabilità e capacità decisionale, la riforma costituzionale ha costituito il punto di partenza di una complessiva politica di rinnovamento, alla quale va ascritta anche la riforma elettorale, frutto di iniziative parlamentari, sostenuta dall'Esecutivo. Tale politica di rinnovamento è proseguita con gli interventi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e di riforma complessiva del sistema giudiziario.

Inoltre, in un'ottica di trasparenza, e tutela dell'interesse pubblico, è all'esame del Senato, dopo l'approvazione della Camera dei Deputati, un testo di iniziativa parlamentare che modifica la vigente disciplina in materia di conflitto di interessi. Tale testo prevede interventi tesi a prevenire l'insorgere di un conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo nazionali attraverso misure che, in caso di conflitto patrimoniale, possono arrivare alla gestione patrimoniale e alla vendita di beni. Alla nuova disciplina, che rafforza le cause di ineleggibilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, dovranno conformarsi le Regioni per le cariche di governo regionali. Gli effetti sul contesto imprenditoriale sono stati poi intensificati dai numerosi interventi a sostegno delle imprese che si sono consolidati in questi anni, anche con l'obiettivo di innovare il tessuto produttivo italiano.

**Riforme istituzionali**

Il disegno di legge di riforma costituzionale prosegue il percorso di approvazione in Parlamento: approvato, da ultimo, il 20 gennaio 2016 al Senato, dovrebbe concludere il suo iter alla Camera dei Deputati nell'aprile 2016. Il disegno di legge è volto principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Con esso si pongono le condizioni per un rinnovamento istituzionale che incrementi la capacità decisionale della democrazia parlamentare. Al termine dell'iter parlamentare è previsto un referendum confermativo che si terrà nell'autunno 2016.

In attuazione della delega prevista dalla riforma elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, è stato adottato il decreto legislativo<sup>113</sup> che definisce i collegi elettorali plurinominali previsti dalla stessa legge.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
<b>Riforme istituzionali</b>	Legge di riforma elettorale della Camera dei Deputati (L. 52/2015)		Maggio 2015
	Normativa di attuazione della L. 52/2015: Determinazione dei collegi della Camera dei Deputati		Agosto 2015
		DDL di riforma costituzionale (superamento dell'attuale bicameralismo paritario e modifica della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni).	Aprile 2016
		Referendum confermativo della riforma costituzionale	Entro il 2016
		PDL recante 'norme in materia di prevenzione dei conflitti di interessi dei parlamentari e dei titolari di cariche di Governo' (A.S. 2258).	Entro il 2016

**Riforma della Pubblica Amministrazione e modernizzazione del Paese**

**CSR 3** - adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione.

Un passo importante verso la modernizzazione del settore pubblico è stato l'approvazione, ad agosto 2015, della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione<sup>114</sup>, che prevede 13 deleghe e circa 20 decreti legislativi. Tra le principali materie oggetto di riforma: la semplificazione delle procedure e dei procedimenti autorizzatori per cittadini e imprese, la digitalizzazione dei servizi,

<sup>113</sup> D.Lgs 7 agosto 2015, n. 12

<sup>114</sup> L. 124/2015 'Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche'.

la riorganizzazione dello Stato sul territorio attraverso l'accorpamento degli uffici e delle camere di commercio, la razionalizzazione degli enti e delle partecipate pubbliche, il riordino della dirigenza pubblica. Alcune misure della legge sono auto-applicative, quali la definizione del meccanismo per il silenzio assenso tra amministrazioni con tempi certi e limiti all'autotutela, per cui si circoscrivono i poteri dello Stato nel rivedere le proprie decisioni.

A gennaio 2016 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare 11 dei decreti attuativi<sup>115</sup> della legge delega. I decreti intervengono in materia di: *i*) licenziamento, e in particolare sulla falsa attestazione della presenza in servizio, prevedendo la sospensione obbligatoria dal servizio e dalla retribuzione in caso d'illecito riscontrato in flagranza; *ii*) razionalizzazione ed eliminazione delle duplicazioni delle funzioni di polizia; *iii*) dirigenza sanitaria, con l'istituzione di un elenco nazionale di coloro che hanno i requisiti per la nomina a direttore generale delle ASL e il cui operato è poi sottoposto a valutazione; *iv*) prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza, anche prevedendo l'accesso gratuito dei cittadini a tutti i dati in possesso dell'amministrazione; *v*) modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale, che introduce un cambiamento strutturale del rapporto tra cittadini e PA affidandolo all'identità digitale (SPID), attraverso cui accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dalle PA; *vi*) segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); *vii*) riordino della disciplina in materia di Conferenza dei Servizi, con l'obiettivo di abbattere i tempi lunghi; *viii*) semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi per investimenti strategici a forte impatto occupazionale.

Tra i decreti attuativi approvati vi sono inoltre quelli riguardanti il testo unico sui servizi pubblici locali d'interesse economico generale, il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e la riorganizzazione delle Autorità Portuali, citati in precedenza. Allo stesso tempo, sempre in attuazione della delega, è stato approvato, in esame definitivo, il decreto<sup>116</sup> che provvede all'abrogazione<sup>117</sup> o la modifica di norme che prevedono decreti attuativi. Il decreto interviene a modificare 12 norme e ad abrogarne 46, realizzando una prima razionale semplificazione del sistema normativo, riferita ad ambiti tematici importanti, nell'ottica di incrementare l'efficacia delle leggi facilitandone l'attuazione amministrativa, a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

Il Governo sta preparando un secondo pacchetto di provvedimenti: le nuove misure allo studio riguardano il nuovo quadro giuridico per la dirigenza e il nuovo testo unico del pubblico impiego.

#### CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME

Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Pubblica	Legge delega di riforma della P.A.		Agosto 2015

<sup>115</sup> I decreti dovranno essere esaminati dal Consiglio di Stato, dalla Conferenza Unificata e dalle competenti Commissioni Parlamentari e, dopo eventuali modifiche richieste dalle Commissioni, potranno essere approvati in via definitiva dal Governo; cfr. misura n. 58/area di policy Efficienza delle griglie di misure PNR.

<sup>116</sup> D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10.

<sup>117</sup> Le abrogazioni sono state disposte laddove gli obiettivi posti dalle norme di riferimento risultano già raggiunti con diverse modalità oppure nei casi in cui la materia è stata successivamente disciplinata in modo più complessivo ed organico.

amministrazioni	(L. 124/2015)		
	<p><b>Normativa di attuazione della L. 124/2015 :</b>  D.Lgs. 10/2016 recante abrogazione e modifica di norme che prevedono decreti attuativi (GU n.22 del 28.1.2016)</p>		Gennaio 2016
	<p>Ulteriori 11 decreti legislativi, approvati in sede di esame preliminare dal CDM del 20 gennaio 2016, in materia di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale in tema di cittadinanza digitale;</li> <li>2) Riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi;</li> <li>3) Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi;</li> <li>4) Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);</li> <li>5) Revisione e semplificazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza (FOIA);</li> <li>6) Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali;</li> <li>7) Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato;</li> <li>8) Dirigenza sanitaria;</li> <li>9) Modifiche in materia di licenziamento;</li> <li>10) Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale;</li> <li>11) Riordino delle norme della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche</li> </ol>		Agosto 2016 approvazione definitiva
		<p><b>Ulteriori decreti legislativi previsti dalla L. 124/2015 in materia di</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- trasparenza e prevenzione della corruzione;</li> <li>- semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi;</li> <li>- riforma della dirigenza pubblica;</li> <li>- riforma delle Camere di Commercio;</li> <li>- riordino delle procedure dei giudizi innanzi alla Corte dei conti;</li> <li>- riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie governative e degli enti pubblici non economici</li> </ul>	
		Uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina	Febbraio 2017

		del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni <b>Attuazione del Libro Bianco della Difesa</b> Ulteriore revisione dello Strumento Militare nazionale, riconfigurazione e razionalizzazione dell'articolazione interna del Ministero della Difesa, ridefinizione dei processi di selezione e avanzamento del personale militare e civile	<b>Entro il 2016</b>
--	--	--	----------------------

#### Mobilità del personale

Alcune misure di razionalizzazione, rivolte in particolare al personale della PA, sono state previste nella Legge di Stabilità per il 2016, anche al fine di accelerare il passaggio del personale delle Province abolite. In particolare, per quanto riguarda i processi di mobilità sarà assicurato il pieno funzionamento a regime del Portale della mobilità, che nella prima fase di esercizio si è focalizzato sull'identificazione dei percorsi di ricollocazione del personale delle città metropolitane e degli enti di area vasta (ex Province). Per favorire tali processi sono state approvate le tabelle di equiparazione fra i livelli d'inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale, che permetteranno la piena mobilità nella PA.

Quanto al personale complessivo, dai 41.205 dipendenti di province e città metropolitane in servizio al primo gennaio 2015, cioè dall'entrata in vigore della normativa sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni<sup>118</sup>, si è passati ai 21.974 post riforma. La riforma ha quindi consentito, tra il 2014 e il 2015, una riduzione stimata della spesa pari a 1,5 miliardi per le province e le città metropolitane, risultato significativo in termini di contributo al risanamento delle finanze pubbliche<sup>119</sup>.

#### Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi

*CSR 6 - Attuare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017' al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi.*

Con l'Agenda per la Semplificazione 2015-2017 si è inteso affrontare in maniera organica un necessario processo di razionalizzazione della normativa nazionale e regionale, che ha costituito per diversi anni uno dei principali ostacoli all'attività d'impresa in Italia. L'attuazione delle misure dell'Agenda è sottoposto al monitoraggio costante del rispetto delle scadenze e degli impegni assunti, attraverso la pubblicazione di un apposito rapporto.

<sup>118</sup> L. 56/2014

<sup>119</sup> Per dettagli si veda <http://www.affariregionali.it/il-sottosegretario/comunicati/2016/febbraio/24-febbraio-2016-riforme-audizione-camera-deputati/>

Al 15 marzo 2016 risultano raggiunte circa il 90 per cento delle scadenze previste dall'Agenda e dalla pianificazione di dettaglio delle attività. Tra le altre, assumono particolare rilievo: i) l'adozione della modulistica standardizzata e semplificata per l'edilizia e l'avvio della semplificazione della modulistica per le attività d'impresa; ii) le attività di ricognizione e approfondimento, svolte con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali, che hanno contribuito a individuare i principali ostacoli da rimuovere e le soluzioni di semplificazione più idonee, poi adottate in fase di attuazione della riforma della PA (conferenza dei servizi, SCIA unica).

Riguardo al regolamento edilizio unico, sono state individuate 42 definizioni uniformi ed inderogabili per tutti i Comuni, mentre per quanto riguarda le specifiche d'interoperabilità è in corso la predisposizione delle necessarie azioni correttive.

Uno degli elementi cardine della cittadinanza digitale - il sistema pubblico per l'identità digitale (SPID) - è diventato operativo il 15 marzo 2016. Dalla stessa data sono accessibili con SPID i servizi *online* di INPS e Regione Toscana. Saranno accessibili dal mese di giugno 2016 i servizi di: Agenzia delle Entrate, INAIL, Equitalia, Comuni di Firenze, Lecce, Venezia e Regioni Liguria, Emilia Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Umbria, Piemonte e Lazio. Saranno in futuro disponibili e accessibili tramite SPID oltre 600 servizi, con la totale garanzia di sicurezza, tutela della *privacy* e protezione dei dati personali. Il percorso d'implementazione del sistema di login SPID da parte di tutta la Pubblica Amministrazione durerà 24 mesi.

Nel corso del 2016 e del 2017 proseguiranno anche le altre attività previste dall'Agenda per la semplificazione. Le azioni di semplificazione, condivise fra Governo, Regioni e Autonomie locali, saranno mirate in particolare all'attuazione delle misure previste dalla legge delega di riforma della PA, quali: i) il taglio dei tempi della conferenza dei servizi; ii) la ricognizione, la semplificazione e la standardizzazione dei procedimenti; iii) la SCIA unica; iv) la semplificazione della modulistica.

#### **CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME**

Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Semplificazioni	L'Agenda per la semplificazione 2015-2017 (incluse le misure di semplificazione della L. 124/2015)		2015-2017

#### **Agenda Digitale**

L'attuazione dell'Agenda digitale sarà agevolata dall'approvazione del Decreto legislativo che modifica il Codice dell'amministrazione digitale, previsto dalla legge delega di riforma della PA, per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale. Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale garantirà: l'accesso ai servizi *online* con una sola identità digitale; il domicilio digitale per ricevere ogni comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni; standard

minimi di qualità dei servizi *online*. In tale ambito i principali interventi riguardano:

- il Sistema pubblico per l'identità digitale (SPID), già operativo (vedi sopra);
- i pagamenti elettronici, con l'adesione di tutte le pubbliche amministrazioni (al momento oltre 13.250) alla piattaforma, in modo da consentire agli utenti di poter pagare con modalità informatiche;
- l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR): si prevede di proseguire le attività volte alla migrazione delle anagrafi dei Comuni nell'unica anagrafe nazionale e integrare i *software* demografici dei Comuni con ANPR;
- l'avvio del processo amministrativo telematico;
- il Fascicolo sanitario elettronico (FSE): proseguiranno le attività volte alla diffusione del FSE sulla base dei piani regionali;
- il Codice Unico Nazionale dell'Assistito (CUNA): si prevede di portare avanti le azioni necessarie alla creazione dell'infrastruttura tecnologica per l'assegnazione del codice, che consentirà di seguire il percorso sanitario del cittadino nei diversi *setting* assistenziali del SSN.

#### **Ambiente imprenditoriale**

Il rilancio della produttività del capitale, attraverso gli strumenti finalizzati a stimolare gli investimenti, rimane tra gli obiettivi strategici del Governo. Nel corso del 2015 il Governo ha dato continuità alle politiche di sostegno alle imprese avviate negli anni precedenti, con diverse misure che vanno dall'accesso al credito al sostegno agli investimenti, tramite sgravi fiscali e incentivi dedicati.

L'elevata dipendenza delle imprese italiane dal finanziamento bancario richiede una costante attenzione alla rimozione degli ostacoli che negli anni passati hanno inasprito i problemi di liquidità delle imprese. Particolarmente rilevanti sono, in tal senso, le misure dirette al settore bancario (si veda sez. III.3 Settore finanziario), cui si affiancano le iniziative di finanza alternativa.

Alcune di queste misure si rivolgono alla creazione d'impresa, mentre altre sono dirette a incrementare gli investimenti di imprese esistenti. Rientrano nel primo gruppo le agevolazioni per la realizzazione e l'avvio di attività imprenditoriali di micro e piccola dimensione, concesse a nuove imprese giovanili e femminili sotto forma di finanziamenti a tasso zero, mettendo a disposizione risorse finanziarie pari a 50 milioni. Il prestito copre un massimo del 75 per cento per investimenti fino a 1,5 milioni per singola impresa.

Tra gli strumenti che hanno sostenuto lo sforzo di finanziamento degli investimenti per le imprese, il Fondo centrale di Garanzia per le PMI ha svolto un ruolo rilevante e si prevede di rafforzarlo con interventi correttivi, migliorativi e integrativi. Nel 2015, le richieste di accesso al Fondo sono cresciute del 17 per cento rispetto al 2014. La Legge di Stabilità per il 2016 è intervenuta per ampliare le garanzie che possono essere concesse a valere sulle risorse del Fondo di garanzia per le PMI. Inoltre, almeno il 20 per cento delle risorse del Fondo dovrà essere destinato alle imprese e agli investimenti localizzati nelle regioni del Mezzogiorno.

Il Fondo europeo per gli investimenti (Fei) e il Fondo centrale di Garanzia hanno firmato lo scorso marzo un accordo, che usufruisce del sostegno del Fondo

europeo per gli investimenti strategici (Feis), fulcro del Piano di investimenti per l'Europa. Il contratto di controgaranzia consente al Fondo di Garanzia di sostenere finanziamenti per oltre 1 miliardo a favore di 20mila piccole e medie imprese italiane nel corso dei prossimi dodici mesi.

### **Imprese innovative (*start-up* e PMI)<sup>120</sup>**

Il quadro legislativo sulle imprese innovative è stato arricchito dalla costituzione della figura giuridica della PMI Innovativa, alla quale si riconoscono una serie di semplificazioni e agevolazioni sulla falsa riga di quanto già previsto per le *start-up* innovative, intervenendo su diversi aspetti della vita aziendale, rendendo più flessibile la gestione societaria, liberalizzando gli schemi di remunerazione, rafforzando l'accesso al credito, introducendo strumenti innovativi per la raccolta dei capitali, agevolando l'investimento in *equity* e favorendo l'accesso ai mercati esteri. Tali imprese innovative devono ovviamente dimostrare il contenuto innovativo attraverso il possesso di alcune caratteristiche quali la spesa in attività di ricerca e sviluppo, l'impegno di personale qualificato e il possesso di private industriali. A questo proposito, e per consolidare la dinamica intrapresa, il Governo intende introdurre un nuovo pacchetto di misure che sviluppino ulteriormente le direttrici di *policy* maturate nell'ambito del Tavolo 'Finanza per la crescita', rafforzando strumenti esistenti o introducendone di nuovi al fine di consolidare l'andamento positivo degli investimenti avvenuto nel 2015.

Per rafforzare la crescita dimensionale delle imprese caratterizzate da una forte dotazione tecnologica il Governo ha messo in campo percorsi agevolativi dedicati ed ha esteso a queste imprese gli strumenti già esistenti. È il caso del Fondo di Garanzia, grazie al quale il numero delle *start-up* e delle PMI innovative<sup>121</sup> è in costante crescita. Per queste ultime, in particolare, l'accesso al Fondo è stato facilitato con l'introduzione di una procedura semplificata. La creazione e il consolidamento d'impresе innovative è stato perseguito anche tramite la costituzione di un Fondo di *venture capital* per le *startup* e le PMI innovative ad alto potenziale di crescita<sup>122</sup>.

Sono stati introdotti incentivi alla valorizzazione dei brevetti e delle altre opere dell'ingegno. In particolare è stato ulteriormente perfezionato il regime opzionale di tassazione agevolata dei redditi derivanti dai beni immateriali (*Patent box*), disciplinandone i tempi e le modalità. Per l'anno di imposta 2015, sono state circa 4.500 le richieste di adesione al nuovo regime del *Patent box* presentate dalle imprese, di cui circa 1.200 solo da imprese della Lombardia. La maggior parte delle domande proviene da aziende con fatturato compreso tra i 5 e i 50 milioni (circa 1.900 domande). Subito dopo si collocano le imprese con fatturato inferiore a 5 milioni (circa 1.400).

<sup>120</sup> Per una sintesi delle policy a sostegno delle imprese innovative si veda [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Scheda\\_sintesi\\_policy%20Pmi\\_Innovative\\_25\\_02\\_2016.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Scheda_sintesi_policy%20Pmi_Innovative_25_02_2016.pdf)

<sup>121</sup> A fine 2015 il numero di startup innovative iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese era di 5.143, in aumento di 439 unità rispetto alla fine di settembre (+9,3 per cento).

<sup>122</sup> Il Fondo denominato 'Italia Venture I' è gestito da Invitalia Ventures, la SGR del gruppo Invitalia.

Da ottobre 2015 le micro-PMI depositarie o licenziatarie di un brevetto, che intendono perseguire una strategia di sviluppo attraverso la valorizzazione dei titoli di proprietà industriale, possono accedere a un contributo a fondo perduto fino a un massimo di 140 mila euro. Inoltre continuano a trovare applicazione gli interventi agevolativi in favore delle PMI per la valorizzazione economica dei marchi e disegni industriali.

La disciplina delle *startup* innovative si è perfezionata con l'emanazione di un decreto<sup>123</sup> che estende al 2016 le agevolazioni fiscali per chi investe in queste imprese, innalzando la soglia d'investimenti ammissibili a 15 milioni per ciascuna *startup* innovativa nell'intero periodo di permanenza dell'impresa nella sezione speciale del Registro delle imprese. Va nella stessa direzione il nuovo regolamento Consob in materia di '*equity crowdfunding*', che permette di raccogliere capitali di rischio tramite portali web in modo semplificato rispetto al passato, riducendo i costi di raccolta e ampliando la platea dei soggetti che possono contribuire a finanziare i progetti d'impresa innovativi.

Queste misure si aggiungono a un contesto di agevolazione che, dopo il Decreto Crescita dell'ottobre 2012, ha visto aggiungersi numerosi strumenti di facilitazione. Tra questi: i programmi Italia Startup Visa e Italia Startup *Hub* per favorire l'attrazione e la permanenza di talenti non europei interessati ad avviare un'impresa innovativa in Italia; i prestiti agevolati concessi da Invitalia nell'ambito del programma Smart&Start; la nuova procedura *online* per l'avvio di *startup* innovative mediante atto costitutivo e statuto standard con firma digitale e l'allargamento temporale dello status di *startup* innovativa da 4 a 5 anni.

Per rendere più competitive le imprese italiane, oltre all'innovazione, è essenziale anche stimolare la spesa in R&S. Si tratta di un obiettivo che il Governo ha perseguito con vari strumenti e in particolare con il credito d'imposta sulle spese in ricerca e sviluppo, divenuto operativo con l'emanazione di un apposito decreto interministeriale<sup>124</sup>. L'agevolazione è fruibile da tutte le imprese senza limiti di fatturato, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano e dal regime contabile adottato. L'incentivo fiscale, utilizzabile in compensazione, è pari al 25 per cento delle spese incrementalmente sostenute annualmente nel periodo 2015-2019 rispetto alla media realizzata nei tre anni precedenti (2012-2014). L'aliquota è elevata al 50 per cento per le spese relative all'impiego di personale qualificato e per quelle relative a contratti di ricerca con università o altri enti equiparati e con *start-up* innovative<sup>125</sup>.

#### Agevolazioni agli investimenti

Rilevante, tra le iniziative del Governo per diversificare le fonti di finanziamento delle imprese, è il ruolo della 'Nuova Sabatini', strumento agevolativo recentemente modificato con un decreto-legge varato dal Governo nel

---

<sup>123</sup> Decreto 25 febbraio 2016, del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

<sup>124</sup> Decreto 27 maggio 2015, del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

<sup>125</sup> L'investimento minimo per accedere allo sgravio fiscale è pari a 30 mila euro mentre il beneficio massimo annuale è ammesso fino a 5 milioni per ciascun soggetto.

2015. Le modifiche apportate sono divenute operative<sup>126</sup>, e prevedono che i contributi a favore delle PMI che acquistano beni strumentali possano essere concessi anche a fronte di finanziamenti erogati dalle banche e dalle società di *leasing*, a valere su una provvista diversa dall'apposito plafond della CDP. Si riducono anche i tempi di concessione dei contributi e si introducono elementi di semplificazione delle procedure.

Alla fine dello scorso mese di febbraio, dopo 23 mesi di operatività, la 'Nuova Sabatini' ha registrato 9.547 domande presentate, con la prenotazione di 2,88 miliardi di finanziamenti CDP e di circa 223 milioni di contributi Mise. Le domande agevolate deliberate ammontano a 2.548 miliardi e i contributi Mise concessi sono pari a 196,6 milioni.

Al fine di agevolare gli investimenti, con la legge di Stabilità è stato aumentato del 40 per cento l'ammortamento per l'acquisto di tutti i beni strumentali nuovi da parte di imprese e professionisti. L'imputazione al periodo d'imposta di quote di ammortamento più elevate si applicherà temporaneamente e riguarderà gli investimenti effettuati dal 15 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016. Allo stesso modo, si è prevista la riduzione da dieci a cinque anni dei tempi di ammortamento fiscale dell'avviamento commerciale.

Infine, è stato siglato un Protocollo d'intesa<sup>127</sup> grazie al quale le PMI beneficeranno di 1 miliardo concesso dalle banche a condizioni vantaggiose per finanziare investimenti in innovazione e internazionalizzazione. Le condizioni economiche del prestito dovranno riflettere i vantaggi derivanti dalla presenza della garanzia CDP-SACE e della controgaranzia del piano Juncker.

### **Strategia per il Mezzogiorno**

Tutte le misure varate in questi anni a sostegno delle imprese italiane sono state, in alcuni, casi rafforzate con provvedimenti specificamente indirizzati al Mezzogiorno. Uno degli strumenti di cui il Governo si è dotato, a tal fine, è il *Masterplan* per il Mezzogiorno, che parte dai punti di forza e di vitalità del tessuto economico meridionale- aerospazio, elettronica, siderurgia, chimica, agroindustria, turismo- per collocarli in un contesto di politica industriale e di infrastrutture e servizi che consentano di far diventare le eccellenze meridionali veri diffusori di imprenditorialità e di competenze lavorative, attrattori di filiere produttive che diano vita a una ripresa e a una trasformazione dell'insieme dell'economia del Mezzogiorno.

Il Piano prevede circa 95 miliardi, da qui al 2023, da destinare allo sviluppo.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Riduzione delle	<i>Masterplan</i> per il Mezzogiorno		2015
		Attuazione del <i>Masterplan</i> : 16	2015-2018

<sup>126</sup> Con un decreto di gennaio 2016, del ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'Economia

<sup>127</sup> Siglato da MEF, Cassa Depositi e Prestiti (CdP), Sace e Abi.

disparità regionali		Patti per il Sud, per le 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e per le 8 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Taranto, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) per definire le azioni strategiche specifiche per ogni realtà territoriale	
	Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nel Mezzogiorno (L.208/2015)		Dicembre 2015

Il Governo si è attivato per costruire 16 Patti per il Sud, uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e uno per ognuna delle 8 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Taranto, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari). L'obiettivo è quello di definire singolarmente gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità. Ognuno dei Patti si struttura in quattro capitoli: a) la visione che la Regione o la Città ha del proprio futuro e che condivide col Governo b) la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione; c) gli interventi prioritari; d) la *Governance* del processo.

In coerenza con il *MasterPlan*, la legge di Stabilità 2016 ha introdotto un incentivo, fino al 2019, dedicato specificamente alle aree del Paese dove è maggiormente avvertita la necessità di sostenere la crescita e creare posti di lavoro. Alle imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni del Sud Italia<sup>128</sup>, è attribuito un credito d'imposta<sup>129</sup> - per il quale sono stati stanziati 617 milioni l'anno - nella misura massima del 20 per cento per le piccole imprese, del 15 per cento per le medie imprese e del 10 per cento per le grandi imprese.

L'agevolazione ha carattere automatico e il modello e le istruzioni per usufruire del credito d'imposta sono stati approvati dall'Agenzia delle Entrate a marzo.

#### Internazionalizzazione e competitività

La strategia del Governo, negli ultimi anni, si è concentrata nel sostenere i punti di forza delle nostre aziende attraverso incentivi all'innovazione e sostegno all'internazionalizzazione. Le politiche per l'internazionalizzazione e l'attrazione di investimenti esteri, in particolare, continuano a rivestire un ruolo centrale per la competitività del sistema Paese. Con il Piano Straordinario per il *Made in Italy*<sup>130</sup> il Governo aveva inteso rafforzare la proiezione internazionale delle imprese puntando sull'incremento dell'*export* e l'attrazione degli investimenti esteri. L'implementazione del Piano è stata accompagnata dallo stanziamento di

<sup>128</sup> Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo.

<sup>129</sup> - Nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dal Regolamento di esenzione (UE) 651/2014 della Commissione.

<sup>130</sup> Previsto dal decreto 'Sblocca Italia' - D.L.133/2014, art. 30 co.1.

risorse aggiuntive, previste nella Legge di Stabilità per il 2016, e l'assegnazione di 1 milione all'Associazione delle Camere di commercio italiane all'estero.

Allo stesso tempo è stato varato il piano 'Manifattura Italia', un pacchetto articolato di provvedimenti per favorire la digitalizzazione delle imprese italiane, che include diverse misure: dal rafforzamento del quadro normativo dedicato alla R&S, al sostegno all'integrazione e al consolidamento delle filiere industriali italiane, agli strumenti fiscali che favoriscono le fusioni e incorporazioni tra imprese, fino all'alta formazione. Indispensabile all'attuazione del piano è la realizzazione di adeguate infrastrutture di connessione e la promozione di *standard* tecnologici e criteri di interoperabilità aperti.

D'altro canto la competitività delle imprese italiane è oggi insidiata dalla concorrenza sleale d'impresе illegali che si avvantaggiano degli investimenti in ricerca, innovazione e pubblicità dei marchi di eccellenza del *Made in Italy*. Si tratta di un *business* che, secondo alcune stime, sottrae all'economia legale circa 6,5 miliardi, con impatti rilevanti in termini di mancata occupazione e minor introiti per lo Stato. A tal fine è in corso di definizione un Piano Nazionale Anticontraffazione, con l'obiettivo di mettere in campo, efficaci strategie di contrasto, a tutela delle imprese che proteggono con marchi, brevetti e disegni i propri *asset* intangibili.

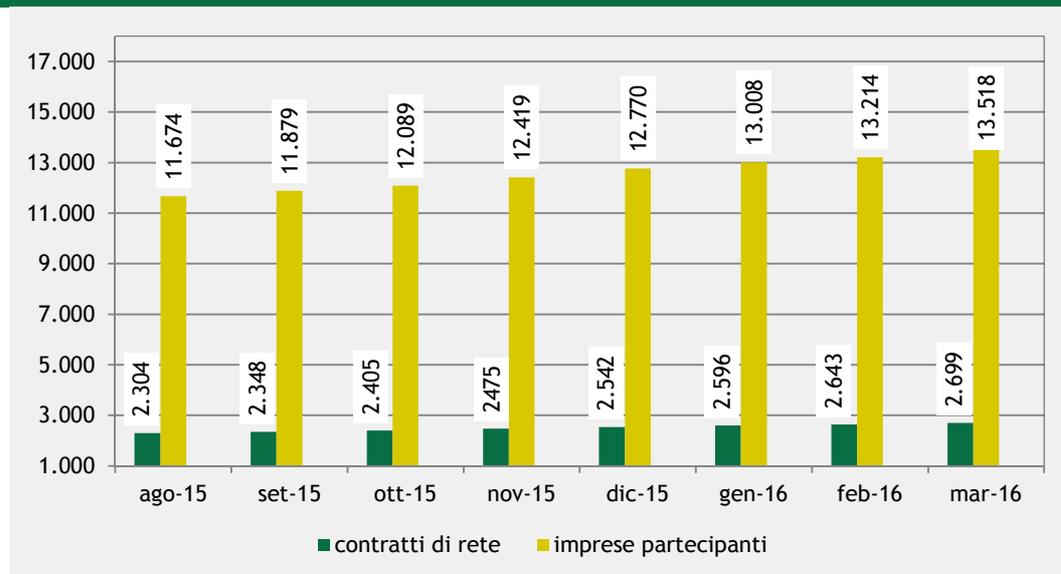
Allo stesso tempo il Governo persegue la sua strategia di rafforzamento delle forme 'aggregative' delle imprese italiane. Le reti d'impresa rappresentano, infatti, una modalità organizzativa che può aiutare a conseguire un vantaggio competitivo, consentendo di sopperire ai limiti connessi con le ridotte dimensioni delle aziende italiane. Per agevolare la costituzione di reti d'impresa, con la Legge di Stabilità per il 2016 è stato abbassato da 15 a 5 il numero minimo dei dipendenti delle imprese che possono unirsi in Associazione Temporanea Di Imprese (Ati) o in Raggruppamento Temporaneo Di Imprese (Rti) o in reti di impresa e che possono beneficiare dei fondi messi a disposizione dal MISE.

A marzo 2016 risultano stipulati 2699 contratti di rete, che coinvolgono 13.518 imprese<sup>131</sup>. I numeri confermano il trend di forte crescita dei mesi scorsi (vedi Graf. III.3).

È intenzione del Governo consolidare questi processi attraverso: l'estensione delle misure di agevolazione per le imprese in contratti di rete; incentivi per specifiche tipologie di reti (*green* e internazionali); supporto ai 'soggetti catalizzatori' e semplificazione normativa.

<sup>131</sup> Dati InfoCamere aggiornati al 6 marzo 2016. <http://contrattidirete.registroimprese.it/reti/>

**FIGURA III.4: CONTRATTI DI RETE E IMPRESE PARTECIPANTI**



Fonte: Elaborazioni su dati InfoCamere.

Infine, sono in via di definizione misure per incentivare l’investimento di lungo periodo a sostegno delle nostre PMI, destinate a piccoli risparmiatori e investitori istituzionali affinché siano più protagonisti nell’economia reale.

#### CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME

Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Sostegno alle imprese	Misure per gli investimenti produttivi: ‘Nuova Sabatini’ (D.L.69/2013); ‘Decreto competitività’ (D.L.91/2014); Credito d’imposta per investimenti in R&S, Patent Box		Dicembre 2015
		Estensione delle misure di agevolazione per le imprese in contratti di rete; incentivi per specifiche tipologie di reti (green e internazionali); supporto ai ‘soggetti catalizzatori’ e semplificazione normativa.	Entro 2016
		Provvedimento per il rilancio degli investimenti delle imprese	Giugno 2016
		Rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI	

		Piano per il rilancio del manifatturiero (Manifattura Italia)	Entro 2016
		Rafforzamento delle misure agevolative per <i>start-up</i> e PMI innovative	
	Piano straordinario per il <i>Made in Italy</i>		2015 - 2017
		Piano nazionale anticontraffazione	2016 - 2017

### Misure settoriali

A livello settoriale alcune misure hanno coinvolto il comparto delle costruzioni, quello dell'agricoltura e quello culturale e turistico. Nel settore delle costruzioni, i provvedimenti del Governo sono andati principalmente nella direzione dello stimolo alla domanda. Tra questi, il *leasing* immobiliare abitativo, introdotto con la legge di Stabilità 2016, che prevede incentivi fiscali sull'acquisto o la costruzione di immobili da adibire ad abitazione principale. La finalità della misura è di agevolare, specie per i più giovani, l'acquisto dell'abitazione di residenza attraverso l'utilizzo dello strumento della locazione finanziaria, quale innovativo canale di finanziamento rispetto all'ordinario strumento del mutuo ipotecario. Per facilitare la diffusione di questo strumento è stata recentemente redatta una Guida<sup>132</sup> che chiarisce le caratteristiche fondamentali del *leasing* immobiliare abitativo e i dubbi più frequenti, le tutele per il cittadino e i regimi fiscali applicabili.

Il sostegno al settore agricolo, è stato rivolto principalmente a migliorarne la competitività attraverso le misure adottate con la Legge di Stabilità per il 2016<sup>133</sup>. In primo luogo, attraverso un Fondo di 45 milioni per il 2016 e 35 milioni annui dal 2017, per finanziare l'acquisto o il noleggio con patto di acquisto di macchine agricole e forestali, caratterizzate da soluzioni innovative per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, la riduzione del rumore, il miglioramento del rendimento. Il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) dovrà predisporre un piano triennale di ricerca straordinario finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie.

I soggetti che operano nei settori dell'agricoltura e della pesca sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'IRAP. Le imprese agricole hanno la possibilità di aderire alla 'Rete del lavoro agricolo di qualità', per rafforzare le iniziative di contrasto dei fenomeni di irregolarità che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore. Infine, sono stati adottati tutti i provvedimenti necessari per semplificare al massimo il regime dei cosiddetti 'piccoli agricoltori', definito dalla nuova Politica Agricola Comune Europea. Ciò in coerenza con il programma di semplificazioni 'Agricoltura 2.0' e con la strategia dell'Italia, a livello europeo, volta a rivedere in tempi brevi la Pac, per renderne più semplici le regole.

<sup>132</sup> La Guida è nata dalla collaborazione tra Assilea (Associazione Italiana Leasing), il Consiglio Nazionale del Notariato, con l'adesione di 11 tra le principali Associazioni dei Consumatori, e realizzata con il contributo del Dipartimento delle Finanze del MEF.

<sup>133</sup> Oltre agli interventi realizzati con il DL n. 51/2015 e con la L. 141/2015.

### III. LE PRINCIPALI RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI

Infine, sono diventate operative le misure del pacchetto 'Generazione Campolibero'. Un piano da 160 milioni, tra risorse interne e fondi Ismea-Bei, che ha l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale, sostenendo il comparto e creando nuovi sbocchi occupazionali attraverso: mutui a tasso zero, credito per favorire l'imprenditoria giovanile, fondi per supportare la nascita e lo sviluppo di *start up agri-food*, credito d'imposta per il commercio elettronico di prodotti agroalimentari.

Con il 'collegato agricoltura'<sup>134</sup>, attualmente all'esame del Senato (in seconda lettura), il governo intende approntare strumenti utili sul fronte dei controlli e delle semplificazioni ma anche su quelli dello sviluppo, dell'innovazione e del ricambio generazionale in un comparto centrale per l'economia italiana.

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME				
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma	
Agricoltura	Attuazione e semplificazione PAC <i>Adozione di tutti i provvedimenti attuativi non normativi:</i> DM 162/2015 Semplificazione della gestione della PAC 2014 - 2020; DM prot. 1922/2015 Ulteriori disposizioni relative alla semplificazione della gestione della PAC 2014 - 2020; DM 5145/2015 Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento delegato (UE) 2015/1383 della Commissione del 28 maggio 2015		Marzo 2015	
	Misure di rilancio del settore lattiero-caseario (D.L. 51/2015 convertito con L. 91/2015)		Maggio 2015	
		Normativa di attuazione del D.L. 51/2015: Disposizioni urgenti per favorire il riordino delle relazioni contrattuali nel settore lattiero caseario e per l'attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 in materia di organizzazioni interprofessionali nel settore agricolo.		Entro il 2016
		Norme per la trasparenza nelle relazioni contrattuali nelle filiere agricole		Giugno 2016
	Misure di supporto all'agricoltura (LdS 2016) (esenzione IRAP, esenzione IMU terreni agricoli, credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive, Fondo macchine agricole, tassazione		Dicembre 2015	

<sup>134</sup> Disegno di legge recante 'Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale'.

	agro-energie, proroga Programma Nazionale della Pesca e dell'acquacoltura)		
		DDL collegato alla LdS 2015 'Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale', attualmente in seconda lettura al Senato (A.S. 1328-B)	Luglio 2016

Il Governo è anche intervenuto significativamente rafforzando il bilancio dello Stato dedicato al settore culturale e del turismo. Nel settore culturale gli assi strategici sui quali si è già operato e sui quali si intende consolidare l'azione di governo sono: la valorizzazione, con particolare attenzione al settore museale, mediante l'aumento della quantità e qualità dei servizi offerti; il riassetto degli istituti deputati all'esercizio della tutela del patrimonio culturale, finalizzato alla semplificazione dei servizi ai cittadini e alle imprese; il rilancio del turismo, facendo leva sull'interdipendenza tra turismo e cultura, con strategie orientate a uno sviluppo sostenibile in termini sociali, economici e ambientali.

Le azioni operate a livello istituzionale e amministrativo sono accompagnate da interventi di agevolazione fiscale nei settori delle industrie creative, come ad esempio quelle riconducibili al potenziamento del *tax credit* per il cinema, e, in ambito di eccellenze musicali, agli ausili normativi per il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Cultura e turismo	Carta Cultura Giovani, <i>tax credit</i> per il cinema e stabilizzazione Bonus Art 2xmille per le associazioni culturali (LdS 2016)		Dicembre 2015
		DDL collegato alla LdS 2016 'Disciplina del Cinema, dell'Audiovisivo e dello Spettacolo' (A.S.2287)	Entro il 2016
	Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo		Dicembre 2015
		Aggiornamento del Piano strategico per lo sviluppo del turismo e rilancio dell'ENIT	Entro 2016

La riorganizzazione del MIBACT<sup>135</sup> prevede l'ampliamento del numero degli istituti museali dotati di autonomia, con una particolare attenzione al patrimonio archeologico. L'obiettivo è creare un sistema museale nazionale in grado di presentare ai visitatori un'offerta integrata, rispondente ai più avanzati standard internazionali, anche grazie all'applicazione delle moderne tecnologie. Alla guida degli istituti museali saranno chiamate, attraverso un interpello internazionale, le migliori professionalità. E' stato, inoltre, stabilizzato il credito d'imposta in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo (cd. *Art-bonus*). Per il rilancio del turismo si provvederà ad aggiornare il Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia, e a rafforzare la struttura organizzativa e le funzioni dell'ENIT (Ente Nazionale Italiano per il Turismo)<sup>136</sup>.

## Sistema giudiziario

### Giustizia civile

*CSR 3 - Fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti.*

---

Il settore della giustizia è stato interessato negli ultimi anni da diversi processi di riforma e di rinnovamento, necessari per superare i principali colli di bottiglia che caratterizzano il sistema giudiziario italiano. In particolare, la riduzione dei tempi e dell'arretrato nel processo civile, l'accelerazione del processo penale e le norme contro la criminalità economica sono alcune delle urgenze alle quali il Governo ha rivolto l'attenzione in questi anni. Alcuni risultati sono già evidenti, soprattutto per quanto riguarda la riduzione dell'arretrato.

L'analisi svolta nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia - concentrata su circa 2 milioni di cause complesse<sup>137</sup> - ha dimostrato che, anche se in lieve miglioramento, la *performance* complessiva della giustizia civile continua a essere lontana dai riferimenti europei. Nell'ultimo anno si sono osservati alcuni miglioramenti nei Tribunali, sia nell'anzianità delle cause giacenti (-14 per cento di cause contenziose ultra-triennali rispetto al 2014) sia nella durata media nazionale (-5 per cento). Anche le Corti di Appello mostrano i primi recuperi di

---

<sup>135</sup> Si prevede, poi, che l'accorpamento della Direzione generale Archeologia con quella delle belle arti e paesaggio semplificando e snellendo i procedimenti. Altre misure sono la fusione per incorporazione di Arcus in Ales (L.28 dicembre 2015, art.1, commi 322-324 e 326) che, oltre ad assicurare risparmi della spesa pubblica, permetterà un più razionale e organico sostegno tanto a interventi sul patrimonio culturale, quanto ad attività culturali di più ampio respiro. Il piano strategico 'Grandi progetti beni culturali' (L.28 dicembre 2015, n.208, art.1, comma 337) destina, infine, ingenti risorse per interventi organici di tutela, riqualificazione, valorizzazione e promozione culturale, anche a fini turistici di beni o siti di eccezionale valore.

<sup>136</sup> Sono stati stanziati inoltre, 50 milioni per la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche e ciclostazioni e di interventi per la sicurezza della ciclabilità cittadina, e 3 milioni per la progettazione e realizzazione di itinerari turistici a piedi. Sul fronte del cinema si estende l'applicazione del credito d'imposta a favore degli investimenti nel settore cinematografico (cd. *tax credit* cinema) e si eleva l'autorizzazione di spesa da € 115 a € 140 mln a decorrere dal 2016 (L.28 dicembre 2015, n.208, commi 331-334 e 336).

<sup>137</sup> Su un totale di 5 milioni di cause pendenti di ogni grado e ufficio (pari, quindi, al 37,5 per cento del totale nazionale).

efficienza in termini di riduzione dell'arretrato (-8,2 per cento). La variabilità della performance tra i 140 tribunali italiani è molto alta e conferma un Nord del Paese allineato ai *benchmark* europei e un Sud molto distante.

Nel 2015 sono state iscritte 200.000 cause in meno dell'anno precedente. In questo senso, si cominciano a riscontrare gli effetti degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e anche un diverso approccio ad alcune materie. Ad esempio l'intera materia famiglia ha visto nel 2015 una riduzione di 35.000 procedimenti iscritti in Tribunale (-9 per cento rispetto all'anno precedente).

Per quanto riguarda il Tribunale delle Imprese, la percentuale di cause definite entro un anno è arrivata all'80 per cento, rispetto al 46 per cento di fine 2013.

### **Riforma della giustizia civile**

Forme semplificate del processo possono assicurare una più immediata ed efficace tutela dei diritti, oltre che maggiore efficienza: a questo fine è stato presentato il disegno di legge delega per la riforma della giustizia civile<sup>138</sup>. Approvato dalla Camera a marzo, la delega mira a: dare maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese, consolidandone la specializzazione; rafforzare le garanzie dei diritti mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori; definire un processo civile di primo grado in cui è valorizzata la proposta di conciliazione del giudice, con semplificazione della procedura e maggiore speditezza del processo. Quest'ultimo obiettivo sarà raggiunto anche tramite: il rafforzamento del processo telematico, con l'adeguamento delle norme processuali; un più marcato intervento sanzionatorio in caso di liti temerarie; la riforma dei giudizi d'impugnazione, in modo funzionale ad accelerarne la definizione; la previsione di strumenti premiali nell'assegnazione di risorse, per favorire lo smaltimento dell'arretrato; semplificazioni e interventi sull'esecuzione provvisoria in materia di procedimento ingiuntivo.

L'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico è un passaggio fondamentale nel percorso di semplificazione della giustizia civile e sta già producendo significativi risultati, come ricordato anche nell'ultimo rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale. Al fine di proseguire nell'ottica di una complessiva innovazione di tutti gli aspetti organizzativi e normativi che il processo telematico comporta sono stati operati consistenti investimenti sulla digitalizzazione: circa 150 milioni solo nel 2015.

### **Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie**

L'introduzione di nuove forme negoziali per la risoluzione delle controversie, alternative alle tradizionali procedure giudiziarie, prosegue con misure di diversa natura. I primi riscontri riguardanti il 2015 indicano un *trend* positivo: i dati su un campione di 3019 accordi andati a buon fine attestano un buon utilizzo dei nuovi strumenti, specie della negoziazione assistita, con particolare incidenza in

<sup>138</sup> DDL recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (AS 2284.)

materia di separazione, divorzio e modifica delle relative condizioni (essi rappresentano da soli il 75 per cento di tutti gli accordi di negoziazione conclusi con successo). Per incoraggiare il ricorso agli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, nel corso del 2015 sono proseguiti gli interventi di agevolazione, in particolare con misure di incentivazione fiscale sia della negoziazione assistita sia dell'arbitrato. In tal modo si riconosce alle parti un credito di imposta - sul modello di quello già previsto per la mediazione - per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita o per i compensi pagati agli arbitri per gli stessi procedimenti. La legge di stabilità 2016 ha reso permanente, a partire dal 2016, il sistema di agevolazione fiscale.

Tuttavia l'attuale presenza di forme eterogenee di strumenti negoziali di risoluzione alternativa della controversie, in conseguenza dei diversi interventi legislativi, richiede una riforma organica di tali strumenti. A questo fine è stata istituita un'apposita Commissione di studio con l'obiettivo di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo e favorire la formazione e lo sviluppo di una cultura della conciliazione, agevolandone l'uso e abbattendone i costi. La Commissione dovrà elaborare, entro il 30 settembre 2016, un'ipotesi di disciplina organica e di riforma che sviluppi gli strumenti di risoluzione alternativi, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato.

#### **Riforma della magistratura onoraria**

A marzo 2016 è stato approvato dal Senato il DdL delega per la riforma organica della magistratura onoraria<sup>139</sup>. Esso intende: semplificare e razionalizzare la disciplina mediante la predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, al fine di prevedere una disciplina omogenea relativamente all'accesso, alla durata dell'incarico, alla responsabilità disciplinare, all'indennità; riorganizzare l'ufficio del giudice di pace e ampliare la sua competenza per materia e valore; rimodulare i compiti e le funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, attribuendo loro anche la possibilità di svolgere altri compiti, rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente.

#### **Ragionevole durata dei giudizi e interventi organizzativi**

La Legge di Stabilità per il 2016 contiene disposizioni mirate a razionalizzare i costi conseguenti alla violazione del termine di ragionevole durata dei giudizi civili, penali, amministrativi e contabili. A tal fine si introducono dei 'rimedi preventivi', da esperire prima di presentare la domanda d'indennizzo e senza i quali la domanda viene dichiarata inammissibile. Sono poi ampliati i casi in cui l'indennizzo non è dovuto, e stabilite una serie di situazioni che non danno luogo a danno da durata eccessiva del giudizio. Le somme che possono essere liquidate

---

<sup>139</sup> Approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014, è contrassegnato dal numero A.S. n. 1738.

sono state ridotte rispetto alle precedenti disposizioni ed è prevista anche la determinazione di una nuova disciplina del pagamento<sup>140</sup>.

Altre misure di recente approvazione hanno contribuito a rafforzare il settore della giustizia attraverso interventi di tipo organizzativo e di acquisizione delle risorse umane. Si tratta in particolare dello spostamento, dagli enti di area vasta, di un contingente di 1.000 unità di personale amministrativo, per supportare il processo di digitalizzazione degli uffici giudiziari ed attuare il trasferimento al Ministero della Giustizia delle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari. Nel biennio 2016-2017, grazie anche a disposizioni precedenti, si arriverà a un contingente complessivo di oltre 4.000 unità di personale amministrativo da destinare agli uffici giudiziari.

Sono state portate avanti ulteriori azioni che hanno permesso di supportare interventi di carattere organizzativo, quale l'ufficio per il processo', mentre, nell'ambito della riforma del processo civile, potranno essere potenziate le misure dei tirocini formativi, prevedendone l'utilizzo anche in Cassazione.

In prospettiva appare indispensabile assicurare nuovi criteri di accesso alla magistratura, onde favorire l'ingresso di neo laureati e innovare complessivamente la disciplina dei tirocini per le professioni legali.

<b>CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME</b>			
<b>Area di Policy</b>	<b>Fatto</b>	<b>In avanzamento</b>	<b>Cronoprogramma</b>
<b>Giustizia</b>	Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio (L. 67/2014).		Aprile 2014
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014, convertito con L. 117/2014).		Agosto 2014
	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, convertito con L. 162/2014).		Novembre 2014
	D.L. 83/2015, convertito con L. 132/2015 Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.		Giugno 2015
	Normativa di attuazione della L. 67/2014: Disposizioni in materia di depenalizzazione (D. Lgs 7/2016);		Gennaio 2016
	Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili (D.Lgs. 8/2016).		Gennaio 2016
		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale e ordinamentale per il rafforzamento delle	

<sup>140</sup> Questa disciplina si applica anche nel processo penale.

### III. LE PRINCIPALI RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI

	garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, già approvato dalla Camera, attualmente all'esame del Senato (A.S.2067)	
	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, già approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (AS 2284)	Ottobre 2016
	DDL in materia di prescrizione del reato, approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1844)	Ottobre 2016
	DDL delega al Governo per la riforma della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace (A.C.3672)	Giugno 2016
	DDL di delega al Governo per la Riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2016, attualmente all'esame della Camera (A.C. 3671)	Ottobre 2016
	DDL recante misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti (A.S. 1687)	Entro 2016
Disposizioni in materia di delitti contro la PA, associazioni di tipo mafioso e falso in bilancio (L.69/2015)		Maggio 2015

#### Giustizia penale

Di particolare importanza, nell'azione riformatrice della giustizia penale è il disegno di legge di modifica del codice penale e per la durata ragionevole dei

processi<sup>141</sup>, che mira ad accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale, rafforzando al contempo le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. Il provvedimento detta, inoltre, una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario.

Anche il processo penale si avvantaggerà delle misure organizzative e degli investimenti digitali che hanno investito l'intero settore della giustizia: anche in questo caso all'introduzione delle notifiche telematiche e al miglioramento dell'informatizzazione dei registri seguirà l'implementazione del processo telematico.

Vanno a sostegno dei procedimenti penali anche i provvedimenti previsti nel decreto legislativo recentemente approvato<sup>142</sup>, in esame preliminare, volto a semplificare la disciplina del conferimento dell'incarico all'interprete e al traduttore, alleggerendo le incombenze dei soggetti coinvolti e permettendo risparmi sui costi di spostamento.

Altre modifiche alla legislazione penale sono state apportate, oltre che con il disegno di legge governativo contenente 'Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti' (in corso di esame al Senato), anche tramite emendamenti inseriti in diversi disegni di legge. Rientrano tra queste: la disciplina dei reati di falso in bilancio e di autoriciclaggio, le modifiche in materia di reati di corruzione, l'inasprimento delle pene per i reati di associazione di tipo mafioso. Resta da approvare la parte relativa al procedimento di prevenzione patrimoniale e al rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, oltre che la disciplina della partecipazione, c.d. a distanza, nel processo penale<sup>143</sup>. E' stata, infine, introdotta una disciplina organica degli ecoreati.

A gennaio 2016 sono stati approvati dal Parlamento due decreti legislativi<sup>144</sup> aventi l'obiettivo di ridurre le condotte penalmente rilevanti mediante la depenalizzazione di alcune fattispecie di minor allarme sociale e l'abrogazione di talune ipotesi di reato. Fermo restando il diritto al risarcimento del danno, le norme in questione prevedono l'istituzione di adeguate sanzioni pecuniarie civili nelle ipotesi di depenalizzazione.

Infine, nel più ampio programma di contrasto al terrorismo internazionale, si inserisce il disegno di legge per il contrasto al terrorismo che, approvato dal

<sup>141</sup> 'Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena'. Approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 12 dicembre 2014.

<sup>142</sup> Recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32, di attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

<sup>143</sup> In attuazione della strategia nazionale per la valorizzazione delle aziende sottratte alla criminalità organizzata, con la Legge di Stabilità per il 2016 è stato creato un apposito Fondo, per cui è prevista una dotazione di 10 milioni annui per il triennio 2016-2018, per assicurare la continuità dell'accesso al credito bancario e garantire alle aziende sottoposte a sequestro o confisca produttività e competitività sul mercato.

<sup>144</sup> D.Lgs. n.7/2016 'Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art.2, co.3, della L. 28 aprile 2014, n. 67' e D.Lgs. n.8/2016 'Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, co.2, della L. 28 aprile 2014, n. 67'. Tali decreti danno attuazione alle deleghe contenute nell'art. 2 della L. n.67/2014, recante 'Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria'.

Consiglio dei Ministri a fine luglio 2014, è attualmente all'esame del Parlamento ed è stato approvato dalla Camera dei Deputati a fine gennaio 2016. A questo si affianca il DPR, di recente approvazione, concernente il regolamento sull'istituzione, le modalità di funzionamento e di organizzazione della Banca dati del DNA e del Laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Il regolamento disciplina lo scambio dei dati sul DNA per le finalità di cooperazione transfrontaliera soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera e per finalità di collaborazione internazionale di polizia.

#### **Contrasto alla corruzione e alla criminalità economica**

A gennaio 2016 è stata approvata dalla Camera<sup>145</sup> la proposta di legge che integra e amplia la tutela<sup>146</sup> per chi segnala episodi di corruzione o illeciti compiuti dai colleghi, estendendola anche ai dipendenti del settore privato (cd. *Whistleblowing*). Il provvedimento prevede che il pubblico dipendente che, nell'interesse della Pubblica amministrazione, denunci all'ANAC o alla magistratura ordinaria o contabile condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in base al proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura di discriminazione<sup>147</sup> riconducibile alla sua segnalazione.

Il Governo intende anche intervenire in materia di criminalità economica. A tal fine è stata istituita una Commissione di studio<sup>148</sup> con l'obiettivo di effettuare una ricognizione della materia, a quindici anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo sulla responsabilità amministrativa delle società e degli enti<sup>149</sup>, per contrastare e prevenire la criminalità economica, considerata importante elemento di distorsione dei mercati e di freno alla crescita. La Commissione ha il compito di formulare proposte di modifica normativa e, più in generale, di rilanciare le politiche di prevenzione.

Per completare il processo di adattamento dell'ordinamento nazionale agli obblighi assunti in sede internazionale in materia di cooperazione giudiziaria, risulta cruciale la riforma del libro XI del codice di procedura già approvata dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1949).

#### **Prescrizione**

**CSR 3 - 'Riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015'.**

---

Il disegno di legge 'Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato', è stato approvato dalla Camera dei Deputati a marzo 2015 ed è

<sup>145</sup> Dopo l'approvazione, in prima lettura, da parte della Camera, la proposta è passata al vaglio del Senato.

<sup>146</sup> Prevista dalla legge n. 190 del 2012

<sup>147</sup> Eventuali misure di discriminazione contro il *whistleblower* saranno sanzionate dall'Anac con multe da 5 a 30mila euro.

<sup>148</sup> Istituita presso i Gabinetti dei Ministeri della Giustizia e dell'Economia.

<sup>149</sup> 'Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica'.

attualmente all'esame del Senato. La riforma: determina un aumento del termine di prescrizione per i reati di corruzione; stabilisce che la decorrenza della prescrizione per taluni reati concernenti i minori decorra dal raggiungimento della maggiore età della vittima; introduce nuove ipotesi di sospensione dei termini di prescrizione, tra cui quelle conseguenti a condanna non definitiva; precisa che anche l'interrogatorio reso alla polizia giudiziaria determina l'interruzione del corso della prescrizione; stabilisce che la sospensione ha effetto solo per gli imputati nei cui confronti si sta procedendo. La nuova disciplina potrà applicarsi ai soli fatti commessi dopo la sua entrata in vigore.

### **La valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata**

La rilevante dimensione economica raggiunta dai beni immobili e aziendali sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata rende necessario proseguire l'azione di rafforzamento delle strutture e degli strumenti preposti alla loro valorizzazione e riutilizzo a favore dei cittadini e dell'economia nazionale. In tale ottica, la legge di Stabilità 2016 ha stanziato consistenti risorse<sup>150</sup>.

A queste potranno aggiungersi, nel corso del triennio 2016-2018, le risorse attivabili nell'ambito dei programmi cofinanziati dall'Unione europea per la programmazione 2014-2020 a livello regionale.

Il processo di valorizzazione passa attraverso uno stretto coordinamento tra le Amministrazioni interessate per assicurare un forte presidio sia nella fase di definizione della strategia nazionale, sia in quella di pianificazione operativa degli interventi, sia nella cruciale fase del monitoraggio e verifica dei risultati.

La fase propedeutica, avviata nel 2015 e da completare nel 2016, è quella della definizione della strategia nazionale per la valorizzazione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, che indicherà le linee direttrici su cui si svilupperà l'azione.

Definita la componente strategica, l'azione sarà concentrata, nel corso del 2016, sulla pianificazione degli interventi operativi, attraverso la predisposizione di specifiche proposte progettuali. Tra gli obiettivi principali dell'azione di rafforzamento, figura quello del potenziamento strutturale dell'Agenzia Nazionale<sup>151</sup> per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>150</sup>In particolare: 5 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 per specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, in modo da garantire l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali; 10 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 (3 milioni al Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese e 7 milioni al Fondo per la crescita sostenibile) per garantire la continuità del credito bancario, il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari per gli interventi di ristrutturazione aziendale, tutela dei livelli occupazionali, promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, ecc.

<sup>151</sup>Nel corso del triennio 2016-2018, l'Agenzia Nazionale, insieme alle Amministrazioni centrali interessate, alle Regioni e agli Enti Locali, attiverà, tra le altre, le seguenti linee di azione: intervento sui sistemi informativi per migliorare il monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati, anche attraverso l'interscambio di dati con altre Amministrazioni; superamento di alcune criticità del passaggio dalla fase del procedimento giudiziale a quella di gestione dei beni da parte dell'Agenzia nazionale; definizione di progetti di valorizzazione di beni specifici; attivazione di strumenti e metodi per la verifica dell'effettivo utilizzo dei beni assegnati; definizione delle modalità di valorizzazione specifica per le aziende confiscate, in modo da assicurarne la continuità, recuperandole all'economia legale.

L'obiettivo finale, nel corso del triennio 2016-2018, è rendere più efficace e strutturale il processo di recupero e valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, da destinare a primarie finalità pubbliche e sociali come auspicato dalle Istituzioni comunitarie, salvaguardando imprese e occupazione.

#### **Operatività dell'Agenzia della Coesione e fondi strutturali**

*CSR 2 - Assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE.*

---

Nel suo primo anno di attività, l'Agenzia per la coesione territoriale ha operato in accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali impegnate nell'attuazione della programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, individuando misure di accelerazione della spesa ed intensificando l'attività delle task force istituite a supporto dei programmi delle Regioni Calabria, Campania, Sicilia e del MIT, in maggior ritardo d'attuazione.

Tale attività ha trovato riscontro nei dati di monitoraggio finanziario aggiornati al 31 dicembre 2015 (validati dalla Ragioneria Generale dello Stato) che restituiscono un avanzamento significativo. I pagamenti rendicontabili a valere sui fondi strutturali 2007-2013, registrati nel sistema nazionale, hanno raggiunto complessivamente il 93,5 per cento della dotazione totale, ovvero 42,8 miliardi rispetto alla dotazione finanziaria complessiva del settennio. Quest'ultima, a seguito delle ultime riprogrammazioni in favore del Piano di azione coesione, è risultata pari a 45,8 miliardi. Si è quindi registrato un incremento dei pagamenti nel sistema di monitoraggio negli ultimi 24 mesi (dicembre 2013-dicembre 2015) di 16,4 miliardi (5,9 nel 2014 e 10,5 nel 2015) con una crescita di 38,1 punti percentuali. I risultati raggiunti evidenziano una forte accelerazione dell'attuazione, favorita dall'azione di sistema condotta in questi mesi dalle Amministrazioni centrali e regionali con il supporto dell'Agenzia per la coesione territoriale, in particolare per i Programmi maggiormente in ritardo.

In relazione alla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), nel 2015 tutti i programmi operativi sono stati adottati dalla Commissione europea e sono in fase di avvio. L'Agenzia, in particolare, è titolare di due Programmi Operativi: essi garantiscono, l'uno - il PON Governance e Capacità istituzionale - il sostegno alla riforma della PA e il rafforzamento della capacità amministrativa negli ambiti tematici di intervento dei fondi, l'altro - il PON Città Metropolitane - il supporto all'attuazione della 'Legge Delrio' e allo sviluppo dei territori delle 14 Città Metropolitane. Nel corso del 2015 sono state, inoltre, avviate le attività di monitoraggio dei Piani d'azione delle Condizionalità ex ante previste dal regolamento recante disposizioni comuni sull'uso dei Fondi SIE, che dovranno essere pienamente attuati entro il 31 dicembre 2016. L'incremento della capacità di spesa, già nei primi mesi d'attuazione, rappresenta uno degli obiettivi strategici dell'Agenzia per il periodo 2014-2020, dando parimenti importanza alla qualità dei progetti.

Sul versante dell'organizzazione interna dell'Agenzia, al fine della piena operatività anche organizzativa, si segnala che, a seguito dell'insediamento del Direttore Generale nel dicembre 2014, nel corso del 2015, sono stati costituiti i

rimanenti organi: il Comitato direttivo e il Collegio dei revisori dei conti. E' stato, inoltre, costituito il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) e ne sono stati nominati i relativi componenti. I Regolamenti di Organizzazione e di Contabilità sono stati entrambi approvati<sup>152</sup>.

Sul fronte della gestione dei programmi di sviluppo rurale, l'Italia ha chiuso la programmazione 2007-2013 al 31 dicembre 2015 con un assorbimento di risorse pari a 8.850 milioni su 8.968 milioni a disposizione, cioè il 98,68 per cento. Ciò rappresenta un notevole successo se si considera che, a fine ottobre 2015, le somme da spendere ammontavano a circa un miliardo.

Per la programmazione 2014-2020, è prevista l'attivazione del programma nazionale per lo sviluppo rurale, per un importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni, dedicati alle misure della gestione del rischio in agricoltura (circa 1 miliardo e 600 milioni), delle infrastrutture irrigue (circa 300 milioni) e della biodiversità animale (circa 200 milioni).

Infine è operativo il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)<sup>153</sup>, preposto alla elaborazione e allo sviluppo della strategia nazionale in tema di lotta alle irregolarità/frodi in danno del Bilancio dell'Unione Europea, grazie al quale nel 2015 è stata registrata una diminuzione del 20 per cento circa del numero dei casi di irregolarità/frode, nonché la chiusura di oltre 90 casi di frode ed evitato ulteriori perdite per un importo complessivo di oltre 16 milioni.

Anche per il 2016, le linee future d'attività del Comitato saranno orientate a promuovere una sempre più efficace azione di prevenzione e contrasto antifrode in tutta l'Unione. In particolare, sarà ulteriormente sviluppato il coordinamento con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF, anche attraverso la proposta di specifiche attività progettuali nell'ambito del nuovo programma finanziario 'Hercule III', lo studio di nuovi strumenti normativi che rendano possibile la Mutua assistenza amministrativa tra Stati membri in settori attualmente scoperti, quali quello dei Fondi strutturali. Sarà, inoltre, dato seguito all'elaborazione di nuovi modelli di controllo sulla corretta erogazione dei fondi, per la quale è già allo studio la fattibilità di una specifica piattaforma integrata di tutti i dati disponibili, condivisa da parte di tutte le Autorità che gestiscono fondi UE, utile nelle fasi dei controlli preventivi e a posteriori.

<sup>152</sup> Rispettivamente con DPCM 22 ottobre 2015 e DPCM 7 agosto 2015. Infine, a seguito dell'adozione del regolamento di articolazione degli uffici dirigenziali di II fascia sono state espletate le procedure per l'affidamento degli incarichi dirigenziali. L'organico dell'Agenzia è composto da 200 unità, di cui 21 dirigenti, e da 30 componenti del NUVEC, cui si aggiungeranno 30 unità di personale che saranno reclutate a conclusione delle procedure concorsuali RIPAM, presumibilmente a fine luglio 2016. Per dare impulso alla progettualità nazionale e regionale negli ambiti individuati dagli Obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato e accompagnare i programmi operativi 2014-2020, sono state attivate le procedure di selezione di 37 esperti tematici.

<sup>153</sup> Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche europee (L. 234/2012 - art. 54).