



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

● Sezione III **Programma Nazionale di Riforma**





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

● Sezione **III Programma Nazionale di Riforma**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

**Mario Monti**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Vittorio Grilli**

d'intesa con il Ministro per gli Affari Europei

**Enzo Moavero Milanese**

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2013



---

*Il Documento di Economia e Finanza (DEF) è il perno centrale del ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Esso rappresenta l'occasione per guardare al passato ma soprattutto per immaginare il futuro delle politiche economiche e di bilancio del Paese, in chiave europea.*

*Quest'anno, tuttavia, l'appuntamento con il DEF cade in un momento particolare della vita politica e istituzionale del nostro Paese. In seguito alle elezioni generali del 24 e 25 febbraio, sono in corso le procedure per la formazione di un nuovo esecutivo. Come previsto dalla Costituzione e ricordato dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il Governo dimissionario resta in carica per gli affari correnti e per l'adozione dei provvedimenti urgenti in materia economica.*

*La presentazione del Documento di Economia e Finanza costituisce un obbligo previsto dalla Legge 196 del 2009 (come modificata dalla Legge 39 del 2011), che il Governo è tenuto ad assolvere per il Paese e per assicurare il rispetto delle scadenze del 'Semestre Europeo'. Coerentemente con la fase di 'prorogatio' il Governo in carica non può formulare orientamenti per il futuro che presuppongano scelte d'indirizzo politico-legislativo o l'avvio di nuove politiche di vasto respiro che non siano già state condivise dal Parlamento. Dal punto di vista economico-finanziario il DEF 2013 assume l'obiettivo di mantenere nel periodo di riferimento il pareggio di bilancio in termini strutturali, come previsto dalle regole del Patto di Stabilità e di Crescita dell'Unione Europea, modificate nel Novembre 2011, e confermate dal Fiscal Compact, e come sancito dalla nostra Costituzione. Sotto il profilo delle riforme strutturali esso fa il punto di quanto realizzato nei mesi precedenti e, dove appropriato, elenca le iniziative ancora necessarie per attuare le riforme già approvate dal Parlamento.*

*Il nuovo Governo, una volta formato, potrà integrare questo quadro presentando, se così riterrà opportuno, un'agenda di riforme, con le relative compatibilità finanziarie, per proseguire il percorso di avvicinamento agli obiettivi della Strategia Europa 2020.*

*Anche nel rispetto di questi limiti, la presentazione del DEF è comunque un passaggio fondamentale, che consente di leggere in modo obiettivo il percorso delle riforme compiute e di trarre qualche indicazione per l'avvenire.*

*In primo luogo, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma consegnano la fotografia di un'azione di risanamento e riforma*

*strutturale che ha avuto un'intensità e un'ampiezza che non sempre sono state colte pienamente nella cronaca giorno per giorno.*

*Alla fine del 2011, l'Italia si trovava, in una situazione di vulnerabilità alle tensioni sui mercati internazionali a causa dello stato delle finanze pubbliche e delle condizioni dell'economia reale. Da oltre un decennio, il sistema economico e produttivo sperimentava un lento ma costante declino, con tassi di crescita piatti ed una progressiva perdita di competitività, a causa della stagnazione della produttività, di un ambiente sfavorevole all'attività di impresa e di altre debolezze strutturali che frenavano l'adeguamento ad un contesto economico globale più dinamico e competitivo.*

*L'esperienza del 'Governo d'impegno nazionale', sostenuto in Parlamento da un'ampia maggioranza delle principali forze politiche, ha consentito di superare una situazione di stallo che durava da anni e d'intraprendere in un tempo relativamente breve, un programma d'interventi che ha portato l'Italia fuori dall'emergenza finanziaria e toccato tutti i settori cruciali della vita economica e sociale del Paese.*

*Ne sono testimonianza 45 leggi e decreti legge convertiti dal Parlamento e 24 decreti delegati derivanti da leggi delega adottate dal Governo o dai Governi precedenti, nonché le centinaia di misure di attuazione, adottate o in via di finalizzazione, descritte nei diversi capitoli del PNR.*

*Quest'azione ha permesso innanzitutto il riequilibrio delle finanze pubbliche. Nel 2012 l'Italia ha riportato il disavanzo pubblico sostanzialmente in linea con le raccomandazioni in sede europea sotto la soglia del 3 per cento del PIL. Nel 2013 inoltre l'Italia conseguirà il pareggio di bilancio in termini strutturali, adempiendo un impegno assunto alla metà del 2011 dal Governo italiano dell'epoca. Su questa base, il Consiglio ECOFIN dell'UE si avvia a decidere, nel prossimo mese di maggio, l'uscita dell'Italia dalla procedura di deficit eccessivo, in cui era entrata a fine 2009. Un risultato che l'Italia potrà ottenere senza aver richiesto una proroga dei termini, come hanno fatto altri Paesi. E senza aver richiesto un'assistenza finanziaria esterna, magari a una troika di autorità internazionali, perdendo in tal modo parte della sua sovranità e della sua autonomia nella scelta delle misure per uscire dalla crisi.*

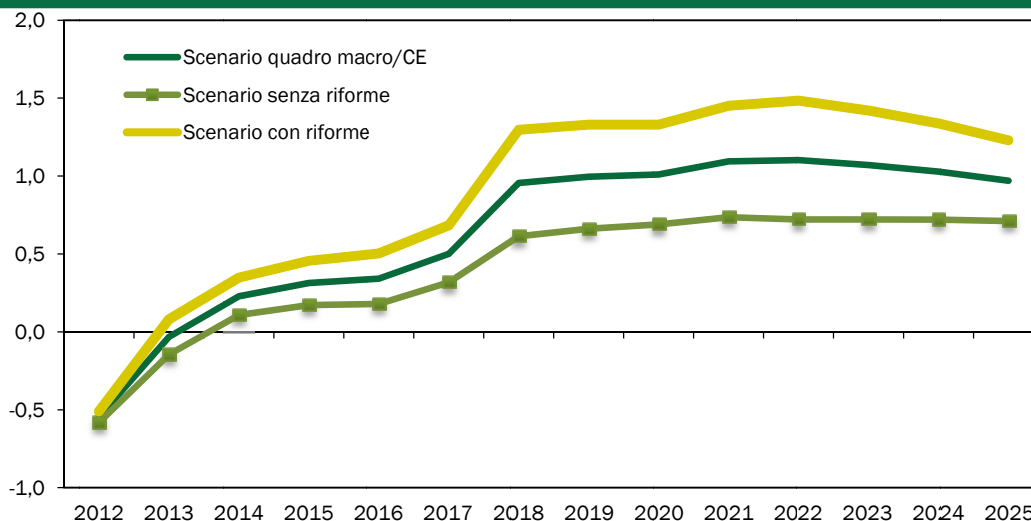
*La solidità dell'aggiustamento compiuto dall'Italia si riflette nell'atteggiamento dei mercati internazionali. Il differenziale tra i tassi d'interesse sui titoli di stato italiani e quelli tedeschi si attesta oggi intorno ai 300 punti base, dopo il picco di 574 punti base raggiunto nel Novembre 2011. Nel 2014 l'avanzo primario sarà pari a circa il 4 per cento, tra i più elevati della zona euro. Il risanamento delle finanze pubbliche è rafforzato anche grazie a un'azione incisiva di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica. Attraverso le due fasi della spending review, sono stati realizzati risparmi di spesa di circa 11,6 miliardi di euro a regime. I fondi strutturali dell'Unione Europea, dopo anni di ritardi, sono stati utilizzati in linea con la programmazione attuata d'intesa con la Commissione, grazie a una riprogrammazione mirata nell'ambito del Piani di Azione Coesione e a una gestione attenta alla velocità e*

*alla migliore efficacia della spesa. Gli squilibri macro economici si stanno riassorbendo e sono state varate misure per assicurare la regolare riduzione del debito pubblico.*

*Un aggiustamento di questa portata, realizzato in tempi ristretti e in un contesto di debolezza economica e di ricorrenti tensioni sui mercati internazionali, non può avvenire se non a costo di sacrifici pesanti e senza scontare conseguenze economiche e sociali nel breve periodo. I dati puntuali di questi ultimi mesi mostrano la contrazione dell'economia e la crescita di disoccupazione e del disagio sociale. La recessione iniziata nella seconda metà del 2011 avrà una coda anche nella prima parte dell'anno in corso. Senza un'azione ferma e credibile di risanamento sarebbe stato impossibile allontanare lo spettro del collasso finanziario che si prospettava nel Novembre 2011. E se non si fosse cominciato ad aggredire le debolezze strutturali che lo frenano, il Paese si sarebbe condannato a una crescita, piatta o negativa anche per molti altri anni a venire.*

*Il DEF 2013 mostra che le riforme possono realmente cambiare il corso della crescita del Paese. Le stime del DEF indicano che le riforme per la competitività e del mercato del lavoro porteranno a una crescita cumulata aggiuntiva del PIL di 1,6 e 3,9 punti percentuali nel 2015 e nel 2020, e fino a 6,9 punti percentuali in più rispetto allo scenario base nel lungo periodo. Questo si tradurrà per il nostro Paese in una crescita potenziale di circa un punto di PIL superiore a quanto avrebbe potuto avere senza le riforme. È la spinta di cui il Paese ha bisogno per accelerare l'uscita da una crisi che dura da troppo tempo.*

#### TASSO DI CRESCITA POTENZIALE E IMPATTO DELLE RIFORME STRUTTURALI (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, IGEM e Funzione di Produzione.

*I dati sulla crescita futura presentati nel DEF sono costruiti su ipotesi prudenziali. Ma gli studi quantitativi sugli effetti macroeconomici delle riforme varate in Italia condotte dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)*

*indicano che l'effetto delle riforme può essere ancora più elevato delle stime del governo.*

*Per cogliere i frutti delle riforme e dei sacrifici sono però necessarie alcune condizioni. In primo luogo, occorre saper sfruttare le opportunità offerte da un quadro europeo oggi più favorevole agli investimenti per la crescita e l'occupazione. A coronamento di un'azione di pressione a livello europeo, che ha visto uniti Governo e Parlamento, il Consiglio Europeo di marzo 2013 ha riconosciuto la necessità di usare tutti gli spazi di flessibilità esistenti nel Patto di Stabilità e di Crescita per rendere possibile agli Stati Membri, che hanno le finanze pubbliche in ordine, di stimolare gli investimenti pubblici produttivi. È in questo solco si è anche collocata l'apertura della Commissione Europea verso l'operazione una tantum dell'Italia per pagare i debiti scaduti della pubblica amministrazione.*

*Rispetto alla fase più acuta della crisi finanziaria di fine 2011 e inizio 2012, che ha imposto scelte obbligate in tempi serrati, diventa ora possibile mettere in campo una strategia più articolata. Una strategia che combini il rientro sostenibile dal debito eccessivo a riforme per rimuovere le barriere strutturali e stimolare la produttività e per riavviare gli investimenti pubblici produttivi. In questo senso il Governo ha potuto sbloccare nei giorni scorsi il pagamento dei debiti scaduti delle Amministrazioni Pubbliche nei confronti delle imprese. Tale misura contribuirà non solo a sanare situazioni critiche preesistenti ma anche a immettere nell'economia reale oltre 40 miliardi di euro, alleggerendo la pressione sulle imprese in difficoltà per la stretta creditizia.*

*Per capitalizzare su queste aperture è però cruciale tenere la guardia alta sulle finanze pubbliche. Da una parte essere tra gli Stati 'virtuosi' è la premessa obbligata per usufruire degli spazi che si stanno aprendo a livello europeo. Dall'altra la riduzione del debito, che è a un livello troppo elevato, è l'unica strada per ridurre i costi degli interessi ed evitare penalizzazioni da parte dei mercati finanziari.*

*Solo restando nella parte preventiva del Patto di Stabilità e di Crescita si potranno ottenere i margini per completare il pagamento dei debiti scaduti della PA oltre le risorse già mobilizzate, e per realizzare altri interventi come ridurre la fiscalità sul lavoro, incentivare l'occupazione stabile e di qualità o per investire in educazione, ricerca e innovazione.*

*Infine, è più che mai necessario tenere ferma la barra delle riforme. L'Italia è oggi ancora molto distante dagli obiettivi che si è posta nel quadro della Strategia Europa 2020, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione, il sostegno alla ricerca e allo sviluppo e la riduzione della povertà. Gli andamenti della produttività sono insoddisfacenti. Non è quindi il momento di allentare la presa. Semmai occorre accelerare per non perdere altro terreno. Per tornare a crescere non ci sono ricette sostitutive alle riforme per la competitività e la produttività.*



*Il PNR non contiene, non potrebbe farlo quest'anno, una agenda di priorità per il futuro. Riporta, invece, l'analisi di quanto fatto e dei suoi primi risultati indicando le aree dove è maggiormente necessario intervenire per il futuro. Bisogna continuare sulla strada della revisione della spesa, della lotta all'evasione fiscale e nel processo di dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, che deve essere più veloce, per assicurare margini per interventi di policy prioritari e allo stesso tempo garantire la regolare riduzione del debito. Il sistema fiscale deve essere rivisto in un senso più semplice e orientato alla crescita, avviando, quando possibile, la graduale riduzione del livello di pressione fiscale. Molto resta da fare nel mercato del lavoro, per completare il disegno delle politiche attive del lavoro, aumentare la partecipazione di donne e giovani, promuovere il decentramento della negoziazione salariale e ridurre il peso della tassazione. Formazione, ricerca e innovazione sono aree di debolezza su cui concentrare gli sforzi. La lotta alla povertà richiede uno sforzo determinato e un'attenzione prioritaria, pur in una situazione di risorse limitate. È necessario migliorare l'ambiente normativo per le imprese, e quindi l'attrattività per gli investimenti esteri, e l'accesso al credito. In molte aree si tratta di proseguire e completare le riforme avviate, perché possano produrre pienamente i loro effetti. È il caso della giustizia civile, delle liberalizzazioni, dell'agenda digitale o del nuovo regime per le start up. In altri settori, come il sostegno all'export, la politica energetica, le strutture aeroportuali o il turismo, sono state approvate strategie generali che chiedono di essere tradotte in atti concreti.*

*Riflettere sulla distanza che ancora separa il nostro Paese dagli obiettivi della Strategia Europa 2020 è un esercizio ancora più utile in una fase in cui le forze politiche sono impegnate nella formulazione di un'agenda per la legislatura appena aperta. Le regole del Patto di Stabilità e di Crescita, gli obiettivi della Strategia Europa 2020, le priorità dell'Analisi Annuale della Crescita sono una cornice di riferimento che obbliga a confrontarsi non soltanto su opzioni ideologiche, ma sulle scelte concrete che fanno la differenza per la crescita, l'occupazione e la stabilità di un Paese. È con questo spirito che consegniamo questo Documento di Economia e Finanza per il 2013 al confronto delle forze parlamentari, delle autonomie territoriali e delle parti sociali.*

Mario Monti  
Presidente del Consiglio dei Ministri



## INDICE

### PREMESSA

<b>I.</b>	<b>INTRODUZIONE: UN ANNO DI RIFORME</b> .....	3
I.1	L'Italia e l'Europa lungo un sentiero comune .....	3
I.2	La crisi come opportunità .....	4
I.3	Equilibrio dei conti pubblici .....	4
I.4	Una Pubblica Amministrazione più vicina alle imprese e ai cittadini .....	5
I.5	Più sostegno alle imprese e un ambiente imprenditoriale più favorevole .....	6
I.6	Mezzogiorno: occasione per il rilancio dell'economia .....	7
I.7	Più slancio al mercato .....	8
I.8	Ricerca e innovazione: imprese e famiglie digitali .....	9
I.9	Più qualità nel sistema educativo .....	9
I.10	Legalità e certezza del diritto .....	10
I.11	Un sistema fiscale moderno e competitivo .....	11
I.12	Un mercato del lavoro più flessibile e inclusivo .....	11
I.13	Mantenere alta la guardia: monitoraggio .....	12
<b>II.</b>	<b>SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME</b> .....	13
II.1	Scenario macroeconomico .....	13
II.2	Crescita e competitività in Europa e in Italia .....	17
II.3	L'impatto macroeconomico delle riforme .....	20
II.4	L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2013 .....	27
<b>III.</b>	<b>IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE AZIONI</b> .....	33
III.1	Le risposte alle Raccomandazioni .....	33
III.2	I <i>Target</i> nazionali della Strategia Europa 2020.....	64
III.3	Utilizzo dei fondi strutturali .....	81
<b>IV.</b>	<b>ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI</b> .....	85
IV.1	La situazione dell'Italia in base agli indicatori dello <i>Scoreboard</i> .....	85
IV.2	Analisi degli squilibri macroeconomici e prospettive .....	88

<b>V.</b>	<b>LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO</b>	111
V.1	Riduzione del debito, efficienza e qualità della spesa pubblica	111
V.2	Sanità	135
V.3	Educazione e ricerca	143
V.4	Mercato del lavoro e percorsi formativi	164
V.5	<i>Welfare</i> e povertà	190
V.6	Programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali Europei	201
V.7	Valorizzazione dei beni culturali	210
V.8	Riforma fiscale e lotta all'evasione	213
V.9	Concorrenza	232
V.10	Infrastrutture	246
V.11	Energia e ambiente	259
V.12	Sostegno all'imprenditorialità	270
V.13	Semplificazione della burocrazia e trasparenza	294
V.14	Stato di attuazione delle riforme	316
<b>VI.</b>	<b>LE REGIONI IN CAMPO</b>	319
VI.1	Le azioni in risposta alle Raccomandazioni	319
VI.2	Le azioni per i <i>Target</i> EU 2020	326

## **APPENDICE. LE MISURE E GLI IMPATTI DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

- A. SINTESI DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME**
- B. GRIGLIA DELLE MISURE NAZIONALI - AGGIORNAMENTO 2012**
- C. GRIGLIA DELLE MISURE NAZIONALI - 2013**
- D. GRIGLIA DELLE MISURE REGIONALI**

## INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1	Quadro macroeconomico
Tavola II. 2	<i>Performance</i> relative delle componenti del PIL
Tavola II.3	Analisi della <i>performance</i> delle aree di <i>policy</i>
Tavola II.4	Effetti macroeconomici dei decreti 'Crescita'
Tavola II.5	Ipotesi degli scenari di riforma in IGEM ed entità degli interventi
Tavola II.6	Effetti della riforma del mercato del lavoro
Tavola II.7	Effetti macroeconomici delle riforme 2012
Tavola II.8	Impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2013
Tavola II.9	Oneri per infrastrutture e trasporti
Tavola III.1	Livello del <i>target</i> 'Tasso di occupazione 20 - 64'
Tavola III.2	Livello del <i>target</i> 'Spesa in R&S'
Tavola III.3	Spesa per R&S <i>intra-muros</i> per Regione
Tavola III.4	Livello del <i>target</i> 'Emissioni di gas a effetto serra'
Tavola III.5	Livello del <i>target</i> 'Fonti rinnovabili'
Tavola III.6	Livello del <i>target</i> 'Efficienza energetica'
Tavola III.7	Livello del <i>target</i> 'Abbandoni scolastici'
Tavola III.8	Livello del <i>target</i> 'Istruzione universitaria'
Tavola III.9	Livello del <i>target</i> 'Contrasto alla povertà'
Tavola IV.1	UE15 - Indicatori dello 'Scoreboard' sugli squilibri macroeconomici
Tavola IV.2	Italia - Indicatori dello 'Scoreboard' sugli squilibri macroeconomici
Tavola V.1	Costi amministrativi e risparmi stimati a regime per le PMI nelle aree di regolazione misurate
Tavola V.2	Provvedimenti amministrativi da attuare classificati per provvedimento

## **INDICE DELLE FIGURE**

Figura II.1	Differenziali e fonti di reddito e crescita
Figura III.1	Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (ESL) per sesso, Regione e ripartizione
Figura III.2	Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e Regione
Figura III.3	Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per Regione
Figura IV.1	Scomposizione del saldo delle partite correnti dell'Italia
Figura IV.2	Scomposizione settoriale del saldo della bilancia commerciale dell'Italia
Figura IV.3	Quote di mercato dell'Italia nel commercio mondiale
Figura IV.4	Quote di mercato sulle esportazioni mondiali di merci
Figura IV.5	Posizione netta e valori cumulati della bilancia dei pagamenti in conto corrente e conto capitale
Figura IV.6	Posizione netta sull'estero, bilancia dei pagamenti e effetti rivalutazione
Figura IV.7	Conto corrente vs sottostante
Figura IV.8	Tasso di cambio effettivo reale
Figura IV.9	Flussi di risparmio dei settori istituzionali e saldo della bilancia dei pagamenti in conto corrente e conto capitale
Figura IV.10	Tasso di cambio effettivo reale
Figura IV.11	Costo unitario nominale del lavoro
Figura IV.12	Costo del lavoro per unità di prodotto
Figura IV.13	Debito del settore privato nel 2011
Figura IV.14	Ricchezza complessiva delle famiglie italiane
Figura IV.15	Indebitamento delle famiglie nel 2011
Figura IV.16	Leva finanziaria dei maggiori gruppi bancari europei a dicembre 2011
Figura IV.17	Investimenti residenziali dei principali Paesi Europei
Figura IV.18	Permessi a costruire dei principali Paesi Europei
Figura IV.19	Rapporto tra prezzi nominali e reddito disponibile nominale pro-capite
Figura IV.20	Prezzi reali delle abitazioni dei principali Paesi Europei
Figura IV.21	Sofferenze delle famiglie consumatrici
Figura IV.22	Rapporto tra prezzi nominali e affitti

## **INDICE DEI BOX**

- Cap. II All'ombra del PIL: una valutazione del benessere equo e sostenibile  
Come è stata simulata la riforma del lavoro  
L'impatto sul PIL potenziale delle misure strutturali del 2012
- Cap. III La diffusione delle fonti rinnovabili in dettaglio
- Cap. IV Quote sul commercio internazionale per categorie di prodotto, mercati di sbocco e specializzazione produttiva  
Posizione netta sull'estero dell'Italia: sostenibilità di breve periodo  
Andamento dei salari in relazione con equilibrio interno  
Il caso Monte dei Paschi di Siena  
La crisi finanziaria
- Cap. V La modifica costituzionale del pareggio di bilancio e sua implementazione  
Il patrimonio pubblico  
BTP Italia  
Rapporto sulla *spending review*  
Il ruolo della centrale di acquisti (CONSIP)  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione  
Revisione dello strumento militare nazionale  
Il riordino delle Province  
Centrali di committenza per le Unioni di Comuni  
Efficienza ospedaliera  
Trasparenza nella dirigenza sanitaria e responsabilità professionale  
Edilizia sanitaria  
Il Sistema Nazionale di Valutazione  
La metodologia CLIL  
La Scuola Digitale  
Bandi FIRB e PRIN  
Bando *Start up*  
Progetto 'Messaggeri' e Programma 'Rita Levi Montalcini'  
Assicurazione Sociale per l'Impiego  
Ruolo dei centri per l'impiego  
Servizi d'intermediazione locale per il lavoro  
Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale  
Il sistema nazionale di certificazione delle competenze  
Tirocinio

Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro  
Ponte intergenerazionale  
La riforma delle pensioni e le regole di salvaguardia  
Il nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente  
Banca dati dei minori adottabili  
Protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale  
La seconda e la terza fase del Piano di Azione Coesione  
Stato d'attuazione della politica di coesione  
La strategia per le Città e le Aree interne del Paese  
La struttura e lo stato di attuazione della politica di sviluppo rurale  
Biblioteche pubbliche e tutela del patrimonio librario  
Altre misure di semplificazione fiscale  
Accordi internazionali in materia di fiscalità  
Redditometro e Redditest  
Gettito IMU e incidenza sui contribuenti  
Il riordino della fiscalità  
Relazione annuale su concorrenza e semplificazioni  
La società tra professionisti  
Consultazione pubblica  
La modifica del Titolo V della Costituzione  
Opere rilevanti sbloccate  
Il 'Ponte Sullo Stretto'  
Piattaforma Logistica Nazionale  
Piano per lo sviluppo aeroportuale  
*E-government* - Fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione da parte delle imprese con almeno 10 addetti  
Il Piano Nazionale Banda Larga  
Misure contro le minacce alla sicurezza informatica  
La riforma degli incentivi per la promozione delle rinnovabili elettriche  
La Strategia Energetica Nazionale  
Piano d'Azione nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra  
'La questione ILVA'  
Azioni per la crescita sostenibile  
Misure urgenti per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti della PA  
Il Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese  
Fondo per la crescita sostenibile  
Piano d'Azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa  
Il contratto di rete  
L'incubatore certificato  
Piattaforma *Cleantech*  
Consiglio Nazionale Anticontraffazione  
Il Garante per le micro, piccole e medie imprese



Altre misure di semplificazione

Lo stato d'implementazione della legislazione sul mercato interno

Il codice di comportamento del dipendente pubblico

L'incandidabilità

Misure alternative alla detenzione

Carta dei diritti dei detenuti



---

## PREMESSA

### DESCRIZIONE DELLA NUOVA STRUTTURA DEL PNR

La struttura del Programma Nazionale di Riforma è stata profondamente rivista. Da quest'anno è articolata in sei capitoli più un'appendice.

Nell'Introduzione si descrivono sinteticamente quali riforme sono state introdotte dal Paese nel periodo di riferimento previsto dal Semestre Europeo. Rappresenta un *executive summary* dell'azione del Governo e offre una panoramica dei contenuti di riforma, attuati e organizzati per aree tematiche.

Il secondo capitolo si compone di due parti. La prima riporta il quadro macroeconomico, coerente con il Programma di Stabilità e una sua breve descrizione; la seconda contiene la valutazione degli impatti macroeconomici connessi alle riforme attuate.

Con il terzo capitolo, diviso in tre paragrafi, si entra nel processo del Semestre Europeo. Si risponde alle *Country Specific Recommendations* (CSR), ai *Target* della strategia EU2020 e si sintetizzano i risultati dell'utilizzo dei Fondi comunitari e le linee guida della nuova fase di programmazione.

Nel quarto capitolo si affronta l'analisi prevista nella recente procedura europea di correzione degli squilibri macroeconomici (*In Depth Review*) predisposta dalla Commissione Europea nell'ambito del *Six Pact*.

Il quinto capitolo rappresenta il cuore del PNR e riporta le riforme nazionali con un dettaglio sufficiente per la piena comprensione delle stesse. Attraverso box di 'focus' sono inoltre distinti gli approfondimenti più tecnici e predisposti box di 'azioni in itinere' per le iniziative governative che non sono riuscite ad arrivare alla fine del processo parlamentare ma deliberate dal Consiglio dei Ministri. Nel capitolo troverà spazio anche la parte di monitoraggio delle implementazioni dei provvedimenti attuativi previsti.

Nel sesto capitolo si riportano le principali azioni a livello locale intraprese da tutti gli attori coinvolti nel processo del PNR.

Al PNR è, infine, allegata una appendice con quattro griglie di dettaglio. La prima offre una disaggregazione degli impatti macroeconomici delle riforme. La seconda e la terza contengono la sintesi di tutte le nuove misure introdotte nel periodo 2012-2013 e l'aggiornamento attuativo delle misure del precedente PNR in un'ottica di continuità informativa. L'ultima riporta il dettaglio delle misure introdotte a livello regionale.



---

## I. INTRODUZIONE: UN ANNO DI RIFORME

### I.1 L'ITALIA E L'EUROPA LUNGO UN SENTIERO COMUNE

L'Italia ha attraversato un anno complesso e decisivo. Le molte azioni intraprese durante questo periodo sono coerenti con gli impegni presi a livello internazionale dal Paese: Patto *Euro Plus*, Strategia Europa 2020 e priorità fissate nell'Analisi Annuale della Crescita.

Il Patto *Euro Plus* (*Euro Plus Pact*), prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche per migliorare la competitività e aumentare il livello di convergenza europeo. Gli Stati Membri sono chiamati ad assumere impegni precisi e vincolanti volti a conseguire il raggiungimento di quattro obiettivi prioritari:

- n.1: Stimolare la competitività.
- n.2: Favorire l'occupazione.
- n.3: Migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- n.4: Rafforzare la stabilità finanziaria.

**Patto Euro Plus**

L'Analisi Annuale della Crescita (*Annual Growth Survey* - AGS) apre il Semestre Europeo e costituisce il punto di partenza per la definizione delle priorità d'intervento a livello nazionale ed europeo. Le priorità per il 2013 individuate dalla Commissione Europea sono le stesse del 2012 ovvero:

- n.1: Risanare il bilancio in modo differenziato e favorevole alla crescita.
- n.2: Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia.
- n.3: Promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo.
- n.4: Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi.
- n.5: Modernizzare la Pubblica Amministrazione.

**Annual Growth Survey**

Inoltre, per una crescita intelligente, sostenibile e solidale gli Stati Membri si sono impegnati a realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020, espressi in termini di *target* europei declinati a livello nazionale.

**Target UE 2020**

Per stimolare la crescita e l'occupazione e permettere all'UE e agli Stati Membri di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, la Strategia individua anche sette iniziative 'faro' (*Flagship Initiatives*) che tracciano un quadro entro il quale l'UE e i governi nazionali sostengono i loro sforzi per realizzare le priorità di Europa 2020. Le sette iniziative sono:

**Flagship Initiatives**

- n.1: Agenda Digitale Europea.
- n.2: Unione dell'Innovazione.
- n.3: Giovani in movimento.
- n.4: Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse.
- n.5: Una politica industriale per l'era della globalizzazione.

- n.6: Agenda per nuove competenze e lavoro.
- n.7: Piattaforma europea contro la povertà.

## **I.2 LA CRISI COME OPPORTUNITÀ**

Il Governo italiano ha profuso uno sforzo senza eguali nel passato affrontando gli urgenti problemi di breve periodo causati dalla crisi, ma anche le questioni strutturali, dalla cui soluzione dipende il benessere economico di lungo periodo del Paese. Numerose sono state le riforme strutturali per stimolare la competitività e la crescita, senza mai perdere di vista l'obiettivo della stabilità finanziaria.

**Dall'emergenza al  
cambiamento**

La politica di rigore e di riforma ha dato i suoi frutti anche in termini di credibilità internazionale. Il Consiglio Europeo del 14 marzo 2013 ha riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato, che permetta all'Italia di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni di sostegno e rilancio di crescita e occupazione, nel rispetto della stabilità finanziaria, sottolineando l'urgenza di una pronta liquidazione dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione.

Le principali misure approvate nell'anno hanno riguardato:

- Un piano per il pareggio strutturale del bilancio anticipato al 2013, e l'inserimento di questo vincolo nella Costituzione.
- Una strategia di riduzione del debito pubblico, da attuarsi con la dismissione e valorizzazione dei beni pubblici.
- Una moderna e profonda riforma delle pensioni che ha reso il sistema previdenziale italiano uno dei più sostenibili in Europa.
- Interventi straordinari per ridurre le spesa pubblica e il carico amministrativo per le imprese, migliorando l'ambiente imprenditoriale.
- Azioni urgenti per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione (PA).
- Una riforma del mercato del lavoro volta ad aumentare la flessibilità e a ridurre la segmentazione.
- Una politica di sviluppo nazionale per l'imprenditoria, a favore dell'innovazione e dell'internazionalizzazione.
- Una sanità snella ed efficiente più vicina alle esigenze del cittadino.
- Un uso migliore delle risorse comunitarie.

## **I.3 EQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI**

Primario obiettivo del Governo è stato quello di garantire la sicurezza dei conti pubblici al fine di preservare la stabilità finanziaria.

Per garantire l'irreversibilità delle azioni intraprese l'obbligo di equilibrio strutturale di bilancio è inserito in Costituzione, in linea con gli impegni assunti con il Patto *Euro Plus* e il '*Fiscal Compact*'. A dicembre 2012, il Parlamento ha inoltre approvato la legge 'rinforzata', definendo le regole di attuazione del

pareggio di bilancio. Il Governo ha poi introdotto un piano per ridurre stabilmente il debito pubblico attraverso il mantenimento di un *surplus* primario del 4 per cento sul PIL dal 2014 in poi.

**Risanamento delle  
finanze pubbliche  
EPP n.3**

Nell'ambito del consolidamento fiscale, il Governo ha intrapreso misure dal lato della spesa, attraverso la *spending review*, e dal lato delle entrate, attraverso una riforma della tassazione e una politica di valorizzazione e di dismissioni immobiliari. La *spending review* si è realizzata in due fasi, che hanno riguardato modifiche per l'affidamento di appalti pubblici, riduzione dei dipendenti e dei dirigenti nel settore pubblico, riorganizzazione degli Enti Locali, razionalizzazione della spesa nei settori dell'educazione e della salute. La riduzione delle uscite si è focalizzata principalmente sulla spesa corrente, cercando di mantenere inalterata la qualità dei servizi pubblici per i cittadini.

**Legge rinforzata di  
bilancio  
EPP n. 3**

**Spending Review  
AGS n. 1**

Benché inizialmente le risorse per l'aggiustamento fiscale siano derivate dalle entrate, le misure implementate hanno in seguito tenuto conto dell'esigenza di sostenere la crescita, compatibilmente con la difficile situazione di bilancio. Questo ha implicato uno spostamento della tassazione sui consumi e sul patrimonio, a vantaggio dei redditi da impresa e da lavoro. Nel tempo le misure volte ad aumentare le entrate sono state sostituite da una minore spesa pubblica. Allo stesso tempo il Governo è stato fortemente impegnato nel ridurre il livello inaccettabile di evasione ed elusione fiscale.

La riforma delle pensioni ha comportato l'innalzamento dell'età di pensionamento in linea con gli orientamenti europei, portando così l'Italia ad avere l'età effettiva di pensionamento più alta d'Europa.

**Riforma delle  
pensioni  
EPP n. 3  
AGS n. 1**

### **I.4 UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PIÙ VICINA ALLE IMPRESE E AI CITTADINI**

Nella sua azione, il Governo ha cercato di avvicinare la PA ai cittadini, aumentando i canali di comunicazione, semplificando le procedure e velocizzando i tempi. Grazie alle tecnologie digitali, la PA coinvolgerà i cittadini, la società civile e il sistema produttivo in una gestione più efficace ed efficiente della cosa pubblica. In particolare, le nuove misure mirano a facilitare l'accesso dei cittadini a tutti i servizi *on line* forniti dalla PA, a rendere disponibili i dati amministrativi in formato digitale e a diffondere l'uso della posta elettronica certificata (PEC) dedicata. Le comunicazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche, così come tra la PA e i privati, dovranno avvenire esclusivamente per via telematica.

Per garantire maggiore trasparenza e tempistiche più celeri, tutte le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle PA, inclusi i pagamenti della PA e delle imprese pubbliche dovranno avvenire telematicamente.

**Trasparenza  
della PA  
EPP n. 1  
AGS n. 5**

Nel segno della trasparenza della gestione pubblica, il Governo è intervenuto con una riduzione dei costi degli apparati politici sia a livello nazionale sia regionale. Vi sono stati, inoltre, diversi interventi normativi contro la corruzione nella PA.

## I.5 PIÙ SOSTEGNO ALLE IMPRESE E UN AMBIENTE IMPRENDITORIALE PIÙ FAVOREVOLE

Il Governo ha cercato di avviare una nuova fase di crescita, ponendo particolare attenzione al sistema imprenditoriale e all'ambiente produttivo.

La produttività in  
Italia

Le piccole e medie imprese (PMI) costituiscono la spina dorsale del sistema produttivo italiano, conferendogli dinamicità e flessibilità organizzativa. Al fine di potenziare questo importante pilastro, il Governo ha varato misure per facilitare l'accesso al credito. Le principali sono: il rifinanziamento del Fondo Centrale di Garanzia per i prossimi tre anni; il credito d'imposta per gli investimenti in *venture capital*; il 'Fondo *start up*' e il 'Fondo Nazionale per l'innovazione' a supporto di progetti innovativi, anche per l'internazionalizzazione.

ACE  
EPP n. 1  
AGS n. 3

Di particolare importanza è stata l'introduzione di nuovi strumenti per le imprese prive di un *rating* finanziario, che possono essere emessi con l'assistenza di uno *sponsor* e sono riservati a investitori qualificati. Il Governo ha anche operato per favorire la ricapitalizzazione delle imprese attraverso l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), una misura di defiscalizzazione per la ricapitalizzazione aziendale.

È stato, inoltre, rafforzato il sistema di garanzia dei prestiti (Confidi - Consorzi e Cooperative di garanzia collettiva fidi) per migliorare la posizione finanziaria delle PMI, integrando le attività dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici.

Oneri  
amministrativi  
EPP n. 1  
AGS n. 3  
FI n. 6

Sono stati ridotti gli oneri amministrativi per le imprese con l'eliminazione di controlli *ex-ante*, limiti, permessi e licenze per le aziende innovative (*start up*), oltre che semplificati gli oneri amministrativi delle PMI.

Sono state inoltre semplificate anche le procedure per la realizzazione d'infrastrutture. È stata facilitata la costituzione di società a responsabilità limitata a capitale ridotto per i giovani con meno di trentacinque anni.

Tra le azioni in materia fiscale, vale la pena ricordare il piano di ammortamento a rate crescenti nel caso di un debito tributario e l'introduzione del principio dell'IVA per cassa. Entrambe queste azioni riducono il fabbisogno di liquidità delle imprese.

Infrastrutture  
strategiche  
EPP n. 1  
AGS n. 3  
FI n. 5

Sono state anche velocizzate e semplificate le procedure per l'approvazione dei progetti per le infrastrutture strategiche, con l'estensione delle norme esistenti sul *project financing*. In particolare, è ora possibile finanziare le infrastrutture attraverso i *project bonds* con un trattamento fiscale di favore. Le infrastrutture potranno, inoltre, essere finanziate attraverso crediti d'imposta ed esenzioni dall'IVA.

Molto si è fatto anche per il settore dell'edilizia, il più colpito dall'attuale crisi. Le imprese di costruzione potranno beneficiare della compensazione dell'IVA a debito con quella a credito per gli immobili rimasti invenduti. Le famiglie



potranno portare rispettivamente al 50 e al 55 per cento la detrazione delle spese sostenute per lavori di ristrutturazione edilizia e finalizzate all'efficienza energetica. Inoltre, è stato creato lo sportello unico dedicato alle pratiche amministrative per l'edilizia.

**Interventi per  
l'edilizia**  
EPP n. 1  
AGS n. 3  
FI n. 5

Da gennaio 2013, i pagamenti tra le imprese e la PA avvengono entro trenta giorni (60 solo in casi eccezionali), anticipando la data di scadenza della direttiva europea in materia. All'inizio di aprile il Governo ha approvato un decreto legge che dà immediatamente il via al pagamento dei debiti commerciali scaduti della PA. Il provvedimento, che ha carattere eccezionale e d'urgenza, si aggiunge alla procedura già avviata nel 2012, che sarà mantenuta a regime, per accelerare i pagamenti e favorire la ripresa economica. Il decreto approvato sblocca da subito i pagamenti di debiti commerciali della PA verso imprese, cooperative e professionisti per un importo di 40 miliardi, che verranno erogati nell'arco dei prossimi dodici mesi favorendo una soluzione più rapida del problema dei pagamenti arretrati, attraverso meccanismi chiari, semplici e veloci.

**Pagamenti  
della PA**  
AGS n. 5

I maggiori costi dell'energia in Italia sono dovuti a un mix energetico particolarmente costoso. Nell'ambito dello sviluppo delle fonti rinnovabili, particolare importanza assume la 'Strategia Energetica Nazionale' (SEN) sottoposta a una pubblica consultazione. L'attuazione delle politiche previste nella SEN comporterà benefici in termini di crescita economica e occupazione, primariamente per effetto del recupero di competitività nei settori a più elevata incidenza di consumi elettrici e di gas. Inoltre, per le infrastrutture energetiche sono state intraprese misure per semplificare le procedure per ottenere l'Autorizzazione Ambientale per l'estrazione, la raffinazione e la bonifica dei siti, con l'introduzione di un potere sostitutivo dello Stato in caso d'inerzia delle Regioni.

**Strategia  
Energetica  
Nazionale**  
AGS n. 3  
FI n. 4

A supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, il Governo ha provveduto alla riorganizzazione dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE) trasformandolo in Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Con la funzione di raccordo opererà anche lo Sportello Unico per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (*Desk Italia*). È stata inoltre migliorata l'efficienza dello Sportello Unico Doganale per permettere la dematerializzazione di tutti gli adempimenti amministrativi.

### I.6 MEZZOGIORNO: OCCASIONE PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA

Il Sud richiede azioni prioritarie per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale e per liberare forze produttive. Per questo motivo è stata dedicata una particolare attenzione al Mezzogiorno. Il Governo ha introdotto sul territorio molte politiche per stimolare l'occupazione, come ad esempio gli sgravi fiscali a favore di lavoratori svantaggiati e gli incentivi per l'apertura di nuove imprese giovanili.

**Internalizzazione  
delle imprese**  
EPP n. 1  
AGS n. 2  
FI n. 5

**Misure per  
ridurre il divario  
Nord-Sud  
FI n. 6**

Altri fondi sono stati poi stanziati per stimolare la ricerca, in particolare per favorire una maggiore interazione tra Università e imprese dell'Italia meridionale e per incoraggiare l'innovazione.

**Piano di Azione  
Coesione  
FI n. 7  
FI n. 5**

È infine in corso di avanzata attuazione il Piano di Azione Coesione con un impegno finanziario complessivo di dodici miliardi di euro. A fine 2012 sono stati superati del 5,5 per cento gli impegni presi per l'utilizzo dei Fondi Europei (37 per cento). Per maggiori approfondimenti sulla spesa certificata si vedano i paragrafi III.3 e V.6 (focus sullo stato d'attuazione della politica di coesione).

## **I.7 PIÙ SLANCIO AL MERCATO**

Molte misure sono state intraprese per rimuovere gli ostacoli all'apertura del mercato.

È stata istituita una nuova autorità indipendente nel settore dei trasporti al fine di garantire la concorrenza, regolare l'accesso al mercato e monitorare le tariffe e gli *standard* di qualità.

**Autorità Trasporti**

Nel settore dei servizi professionali sono state abolite le tariffe minime. È stato incrementato il numero delle farmacie (5.000 in più) e dei notai, oltre che liberalizzati gli orari di apertura degli esercizi commerciali e la distribuzione dei giornali.

**Servizi  
professionali  
AGS n. 3**

Al fine di migliorare l'efficienza e la trasparenza del sistema sanitario è stato riorganizzato il servizio territoriale di assistenza sanitaria e sono state introdotte nuove regole riguardanti la carriera e lo *status* professionale dei medici.

È stata riformata, infine, la *governance* delle banche e delle assicurazioni sempre al fine di garantire una maggiore concorrenza nel settore.

**Energia  
AGS n. 3  
FI n. 5**

Per la concorrenza nel settore energetico, il Governo ha legiferato con lo scopo di aumentare il grado di apertura del mercato attraverso la separazione proprietaria tra SNAM Rete Gas e l'operatore che gestisce il servizio (ENI). Inoltre, sono state stabilite regole più efficienti per l'allocazione dei servizi di stoccaggio del gas naturale attraverso un sistema di asta competitiva sul complesso delle capacità disponibili. È stata aumentata la concorrenza anche nel settore della distribuzione dei carburanti dove i gestori potranno acquistare il 50 per cento del carburante liberamente da qualsiasi produttore o rivenditore.

Nel settore dei servizi idrici sono attribuiti poteri regolatori all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, con particolare riferimento alla definizione dei livelli minimi di servizio e del meccanismo tariffario, coerentemente con le regole stabilite nell'ordinamento europeo.

**Servizi idrici**

## I.8 RICERCA E INNOVAZIONE: IMPRESE E FAMIGLIE DIGITALI

Gli interventi pubblici possono, spesso, favorire la crescita di un Paese. Affinché questa crescita sia duratura, è vitale investire in innovazione e ricerca. Per questo motivo, il Governo si è impegnato nel potenziamento dei compiti dell'Agenzia per Italia Digitale al fine di promuovere la creazione e lo sviluppo di progetti strategici importanti relativi all'attuazione dell'Agenda Digitale. Al fine di ridurre il divario digitale, sono stati favoriti gli investimenti nella creazione delle reti di comunicazione a banda larga e ultra-larga.

**Agenda Digitale**  
EPP n. 1  
AGS n. 3  
FI n. 1

Il Governo ha operato al fine di promuovere la Ricerca e Sviluppo (R&S) e l'innovazione nelle imprese italiane. A questo fine è stato istituito il 'Fondo per la Crescita Sostenibile'. Il Fondo si muoverà su tre direzioni: (1) promozione dei progetti di R&S e innovazione, anche attraverso centri di ricerca unificati; (2) rafforzamento della struttura produttiva, specie nel Mezzogiorno; (3) promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane e attrazione degli IDE (anche attraverso l'ICE). Sempre allo scopo di migliorare la R&S, è stato destinato il 10 per cento del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) a ricercatori sotto i 40 anni e stabilito un credito d'imposta per l'assunzione di lavoratori altamente qualificati da mantenere nell'impiego per almeno 3 anni.

**R&S**  
FI n. 2

Allo scopo di favorire l'innovazione anche nel settore sanitario è stato istituito un fascicolo sanitario e contemporaneamente si è accelerato il processo di sostituzione delle prescrizioni dal formato cartaceo a quello elettronico.

Infine, in linea con il programma europeo 'Horizon 2020' è prevista l'elaborazione di progetti di ricerca e innovazione su temi strategici, volti a incoraggiare le sinergie tra imprese ed enti di ricerca.

## I.9 PIÙ QUALITÀ NEL SISTEMA EDUCATIVO

In una visione prospettica del Paese, i giovani rivestono un ruolo cruciale. L'Italia ha bisogno di investire sui suoi talenti, e per questo la mobilità sociale e geografica diventano le migliori alleate, non solo all'interno del Paese, ma anche e soprattutto nel più ampio orizzonte del mercato del lavoro europeo e globale. Ciò che limita le opportunità per i giovani si traduce in minori opportunità di crescita e di mobilità sociale per l'intero Paese.

I giovani sono stati interessati dai più recenti interventi normativi finalizzati a migliorare l'efficienza dei sistemi d'insegnamento. Il Governo ha puntato molto sul rafforzamento dei sistemi di valutazione scolastica, avviando un programma di modernizzazione di tutto il sistema formativo. È stato istituito un sistema d'incentivi per sostenere l'eccellenza dell'insegnamento a livello d'istruzione sia secondaria sia terziaria.

**La disoccupazione giovanile in Italia**

**Il sistema  
educativo  
FI n. 3**

Nel sistema universitario è stato necessario dare rigorosa attuazione ai meccanismi d'incentivazione basati sulla valutazione, previsti dalla riforma già approvata lo scorso anno. È stato inoltre creato un portale elettronico comune per tutte le Università in cui i risultati degli esami possono essere registrati su base nazionale. Sono stati stabiliti nuovi fondi che contribuiscono ad accrescere le competenze di base e i livelli di conoscenza degli studenti, a ridurre i tassi di abbandono nelle zone con gravi fenomeni di esclusione sociale e culturale e migliorare la conoscenza delle lingue straniere. Significativi investimenti, infine, hanno interessato le infrastrutture scolastiche.

## **I.10 LEGALITÀ E CERTEZZA DEL DIRITTO**

**Maggiori  
comunicazioni tra  
fisco e operatori  
finanziari  
EPP n. 3  
AGS n. 1**

La lotta all'evasione fiscale è stata un obiettivo primario dell'azione di Governo, che ha puntato maggiormente ad aumentare il livello di adesione spontanea agli obblighi fiscali. Gli interventi hanno mirato a ridurre il peso dell'accertamento sui contribuenti rispettosi delle norme, hanno favorito un maggior uso della moneta elettronica e accelerato la condivisione d'informazioni tra le diverse amministrazioni, migliorando anche la qualità degli accertamenti. Sono stati ridotti notevolmente gli adempimenti amministrativi, che rappresentano un onere per i cittadini e le imprese, e rese più semplici le comunicazioni inviate ai contribuenti.

È stato introdotto l'obbligo per le banche e gli intermediari finanziari di inviare periodicamente la documentazione delle transazioni sui conti correnti alle autorità fiscali incluse le operazioni superiori a 500 euro che coinvolgono gli operatori economici con sede in Paesi a fiscalità privilegiata (elencati nella cosiddetta 'lista nera'). Inoltre è stato aumentato il coordinamento tra le strutture operative nel settore fiscale, incrociando i dati presenti nelle diverse banche dati sia a livello nazionale sia regionale.

**Riforma della  
giustizia  
AGS n. 5**

Si è proceduto a una riorganizzazione della giustizia civile. È stato introdotto il Tribunale delle Imprese per accelerare la gestione delle pratiche giudiziarie riguardanti le imprese. È stata varata una nuova procedura fallimentare per una maggiore tutela degli imprenditori in difficoltà e la risoluzione delle crisi da sovra-indebitamento.

Sono state introdotte misure per la riduzione dei tempi dei processi attraverso anche la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie e l'introduzione di sanzioni e filtri per le impugnazioni inammissibili. Al fine di accelerare le procedure, infine, si è stabilito che tutte le comunicazioni amministrative devono essere inviate tramite posta elettronica certificata.

## **I.11 UN SISTEMA FISCALE MODERNO E COMPETITIVO**

Il Governo ha iniziato la riforma del sistema fiscale con lo spostamento della tassazione dal lavoro e dal reddito ai consumi e agli immobili.

Allo scopo di diminuire la tassazione sul lavoro, è stato ridotto il ‘cuneo fiscale’ mediante l’aumento delle deduzioni IRAP a partire dal 2014. Le deduzioni sono ulteriormente maggiorate per il Mezzogiorno. Già dal 2013 sono state aumentate le deduzioni fiscali per le famiglie.

È stato istituito un Fondo per la concessione di un credito d’imposta per la ricerca e lo sviluppo, rivolto soprattutto alle PMI e finanziato dagli stanziamenti di bilancio destinati ai trasferimenti e ai contributi alle imprese.

Le imprese e i professionisti che non si avvalgono di lavoratori dipendenti e che impiegano pochi beni strumentali, dal 2014 saranno esenti dal pagamento dell’IRAP.

Il Governo ha infine introdotto il Fondo per la riduzione delle tasse e il Fondo per la produttività. Il primo fondo mira alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle famiglie ed è funzionale al rilancio della competitività del Paese e alla creazione di nuovi posti di lavoro. Il secondo ha il fine di favorire l’aumento della produttività delle imprese attraverso misure come la detassazione del salario aziendale.

### I.12 UN MERCATO DEL LAVORO PIÙ FLESSIBILE E INCLUSIVO

Le istituzioni del mercato del lavoro sono state modernizzate, soprattutto per ridurre il dualismo tra *insiders* ampiamente tutelati e *outsiders* con scarse tutele e assicurazioni in caso di disoccupazione. L’attuazione delle riforme in questo campo ha avuto il duplice scopo di rendere più efficiente e più equo il sistema del lavoro e della sicurezza sociale, sostenendo la crescita della produttività e superando i rischi e le incertezze che scoraggiano le imprese ad assumere.

Riforma del mercato  
del lavoro  
EPP n. 2  
AGS n. 4  
FI n. 6

Tenendo conto dei vincoli di bilancio, è stata introdotta una riforma del sistema di sicurezza sociale e del lavoro. Tale riforma da un lato amplia la sfera di applicazione dei *benefits* anche alle categorie dei giovani lavoratori, e dall’altro valorizza l’apprendistato come percorso d’inserimento lavorativo. In tal modo si è voluto agevolare la transizione dal mondo dell’istruzione e della formazione a quello del lavoro, disegnando schemi di apprendistato funzionali al soddisfacimento delle esigenze imprenditoriali in termini di qualifiche richieste.

La riforma del mercato del lavoro sarà ancora più efficace se metterà a regime gli interventi sul versante delle politiche attive (formazione, orientamento, servizi al lavoro) e delle politiche passive (ammortizzatori sociali e *benefits* a vario titolo).

Per affrontare il dualismo del mercato del lavoro in termini territoriali (segmentazione Nord-Sud) sono stati previsti interventi specifici, quali in particolare le misure fiscali di sostegno all’occupazione di lavoratori attraverso il credito d’imposta a favore dell’occupazione, con benefici maggiori per le Regioni del Mezzogiorno.

Il Governo, nell'intento di aumentare la flessibilità, ha stabilito tra le altre misure una maggiore tutela della maternità e della paternità e nuovi servizi pubblici per l'impiego dei lavoratori disoccupati come i servizi di orientamento e formazione professionale.

**Ponte intergenerazionale** È stato, inoltre, istituito un 'Ponte Intergenerazionale', accordo in base al quale le aziende possono offrire contratti *part time* ai lavoratori più anziani e contemporaneamente contratti di apprendistato o a tempo indeterminato ai giovani.  
**EPP n. 2**  
**AGS n. 4**  
**FI n. 3**

### **I.13 MANTENERE ALTA LA GUARDIA: MONITORAGGIO**

**Monitoraggio dei provvedimenti** Il Governo ha approvato 45 leggi e decreti legge convertiti e 24 decreti delegati, derivanti da leggi delega di questo o di precedenti governi (tra cui la legge anticorruzione). Circa un terzo delle norme in essi contenute (832) necessitano di provvedimenti attuativi da parte delle Amministrazioni centrali: 227 sono stati adottati, 56 sono subordinati a condizioni o resi inutili da interventi di legislazione primaria e secondaria intervenuta nel corso del periodo, mentre 82 sono già stati definiti nei loro contenuti sostanziali e si trovano ora presso i Ministeri che devono esprimere il concerto, o presso le istituzioni esterne che devono esprimere un parere, oppure in attesa di essere inviati alle Camere per l'acquisizione del relativo parere. In corso di elaborazione ci sono 84 provvedimenti per i quali la legge non ha previsto un termine di scadenza. Ci sono poi provvedimenti che verranno lasciati in eredità al prossimo Governo.

Le otto principali leggi di riforma economico-finanziaria del 2012, su cui si è concentrata particolarmente l'attività del Governo ('Salva Italia', 'Cresci Italia', 'Semplifica Italia', 'Semplificazioni fiscali', riforma del lavoro, decreto 'Sviluppo 2.0', *spending review I* e *spending review II*) prevedono 451 provvedimenti da attuare da parte delle Amministrazioni come legislazione secondaria. Al 15 febbraio 2013 i provvedimenti adottati sono stati 168 e quelli non adottati 283. I provvedimenti non adottati sono suddivisi in: 157 senza un termine stabilito per l'adozione; 56 che, seppur non ancora adottati, sono stati comunque definiti dall'Amministrazione competente; 98 i provvedimenti scaduti e non ancora adottati.

---

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

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

La recessione iniziata nella seconda metà del 2011 si è protratta per tutto il 2012 producendo una contrazione del PIL del 2,4 per cento, in linea con le stime diffuse a settembre nella Nota di Aggiornamento del DEF. L'andamento dell'economia nell'ultimo trimestre dell'anno è stato molto debole.

L'inasprimento delle condizioni di accesso al credito, accompagnato dall'ineludibile aggiustamento fiscale, hanno condizionato la domanda interna il cui contributo alla crescita del PIL è stato pari a -4,8 punti percentuali. La tenuta delle esportazioni, accompagnata da una riduzione delle importazioni, ha prodotto un forte contributo positivo della domanda estera netta (3 punti percentuali). È proseguito il decumulo delle scorte.

In base all'evoluzione degli indicatori congiunturali più recenti si prefigura un nuovo calo del PIL nella prima parte del 2013, seppur in attenuazione rispetto all'ultimo trimestre del 2012, seguito da una graduale ripresa nella seconda parte dell'anno. Considerando anche l'effetto di trascinamento negativo sul 2013, pari a -1,0 per cento, le stime di crescita per l'anno in corso mostrano una riduzione dell'1,3 per cento, rispetto alla riduzione dello 0,2 per cento indicata nell'Aggiornamento del DEF del settembre scorso e in linea con quanto indicato nella Relazione al Parlamento del 21 marzo.

La previsione sconta gli effetti del provvedimento sul pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione (PA). L'immissione di liquidità conseguita grazie all'accelerazione dei pagamenti favorirà una più rapida ripresa della crescita del PIL già a partire dalla seconda metà del 2013. La ripresa risulterà più pronunciata nel 2014, con un tasso di crescita pari all'1,3 per cento. Gli effetti positivi dello sblocco dei debiti commerciali della PA influenzeranno anche la crescita del 2015, stimata in aumento dell'1,5 per cento.

**TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	2,8	3,6	5,5	6,1	6,3	6,3
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	111,6	113,5	106,4	106,4	106,4	106,4
Cambio dollaro/euro	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-2,4	-1,3	1,3	1,5	1,3	1,4
Importazioni	-7,7	-0,3	4,7	4,4	4,1	3,8
Consumi finali nazionali	-3,9	-1,7	0,9	1,0	0,9	1,0
Consumi famiglie	-4,3	-1,7	1,4	1,1	1,1	1,2
Spesa della PA e ISP	-2,9	-1,7	-0,4	0,7	0,3	0,1
Investimenti	-8,0	-2,6	4,1	3,2	2,6	2,4
- macchinari, attrezzature e vari	-9,9	-3,0	5,1	4,4	3,8	3,4
- costruzioni	-6,2	-2,2	3,1	2,0	1,5	1,4
Esportazioni	2,3	2,2	3,3	4,1	4,0	3,9
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	-0,6	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL*</b>						
Esportazioni nette	3,0	0,7	-0,2	0,1	0,1	0,1
Scorte	-0,6	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-4,8	-1,9	1,4	1,3	1,2	1,2
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	3,1	0,7	1,7	1,8	1,7	1,9
Deflatore esportazioni	1,9	1,2	2,1	2,1	1,9	1,9
Deflatore PIL	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	-0,8	0,5	3,2	3,3	3,2	3,2
Deflatore consumi	2,8	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8
<i>p.m. inflazione programmata</i>	1,5	1,5	1,5	1,5		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni %**</i>	3,0	2,0	1,8	2,1		
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	1,0	1,0	1,2	1,5	1,6	1,6
Produttività (misurato su PIL)	-1,3	-1,0	0,7	0,7	0,6	0,5
CLUP (misurato su PIL)	2,3	2,0	0,5	0,8	1,1	1,1
Occupazione (ULA)	-1,1	-0,3	0,6	0,8	0,7	0,8
Tasso di disoccupazione	10,7	11,6	11,8	11,6	11,4	10,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,7	56,5	56,8	57,2	57,6	58,1
<i>pm. PIL nominale</i>						
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>	1.565.916	1.573.233	1.624.012	1.677.735	1.731.311	1.785.918

\* Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

\*\* Fonte: ISTAT.



### All'ombra del PIL: una valutazione del benessere equo e sostenibile

Negli ultimi anni è emersa con maggiore urgenza la necessità di confrontarsi con una misura di benessere inclusiva di più aspetti, non solo economici e materiali, ma anche sociali e ambientali<sup>1</sup>. L'Italia ha promosso l'iniziativa, avviata nel 2010 dall'ISTAT e dal CNEL, per la misurazione del 'benessere equo e sostenibile' (BES) il cui primo rapporto è stato pubblicato a marzo del 2013<sup>2</sup>.

Il progetto è finalizzato a sviluppare un approccio multidimensionale al benessere, in grado di integrare la dimensione di disuguaglianza e disparità nell'accesso alle risorse e la dimensione della sostenibilità. Sono state così identificate dodici dimensioni che maggiormente contribuiscono a caratterizzare il progresso della società italiana: *i*) salute; *ii*) istruzione e formazione; *iii*) lavoro e conciliazione dei tempi di vita; *iv*) benessere economico; *v*) relazioni sociali; *vi*) politica e istituzioni; *vii*) sicurezza; *viii*) benessere soggettivo; *ix*) paesaggio e patrimonio culturale; *x*) ambiente; *xi*) ricerca e innovazione; *xii*) qualità dei servizi. Per dare un'idea della complessità di ciascuna dimensione, la tabella seguente presenta una selezione d'indicatori tra i più innovativi o comprensivi nel periodo 2010-2012, mentre si rimanda al Rapporto BES 2013 per una fotografia completa dei dodici domini.

La salute è una dimensione essenziale del benessere individuale. Essa ha conseguenze che impattano su tutte le altre dimensioni della vita e lungo tutto il ciclo di vita, modificando le prospettive dei singoli e, spesso, delle loro famiglie. Un indicatore di sintesi che permette di rilevare importanti differenze di genere è la speranza di vita alla nascita: sebbene le donne vivano di più degli uomini, la qualità della loro vita diminuisce prima, come testimonia l'indicatore sulla speranza di vita in buona salute. L'educazione e i percorsi formativi hanno un ruolo fondamentale nel fornire agli individui le conoscenze, le abilità e le competenze di cui hanno bisogno per partecipare attivamente alla vita della società, ma sono ancora troppo sottovalutate soprattutto tra le persone non più giovani.

Il dominio del lavoro integra al suo interno anche la conciliazione con la vita familiare. L'attività lavorativa è, infatti, fonte di sostegno materiale ma anche di realizzazione personale. In Italia il numero di chi sarebbe disposto a lavorare ma non cerca attivamente lavoro o è scoraggiato è molto vasto, anche nel confronto con gli altri Paesi europei. Il reddito e le risorse materiali sono perlopiù strumenti con cui l'individuo riesce a sostenere il proprio *standard* di vita. Un'analisi del benessere materiale deve tener conto del valore dei servizi forniti dalle istituzioni pubbliche che, in Italia, hanno aiutato i beneficiari a contrastare la caduta del reddito individuale.

La dotazione d'infrastrutture e i servizi a disposizione dei cittadini incidono concretamente sulla qualità della vita e sulle opportunità offerte dal territorio. In Italia le famiglie che dichiarano di avere molta difficoltà ad accedere ai servizi essenziali sono ancora numerose, con grandi differenze a livello territoriale. Tra i servizi di pubblica utilità, il numero d'interruzioni senza preavviso dell'energia elettrica è rimasto, in media, stabile negli ultimi anni. Data la dotazione infrastrutturale e nonostante la congiuntura negativa, le aziende continuano a innovare contribuendo con ricerca e tecnologia al benessere generale.

L'intensità delle relazioni e la rete sociale nella quale si è inseriti influiscono sul benessere individuale e formano il capitale umano e sociale di una comunità. Guardando alla dinamica della fiducia interpersonale negli ultimi anni, si nota una preoccupante diminuzione del livello di coesione e solidarietà, anche nei confronti delle istituzioni nazionali e locali. Il minore senso di solidarietà e la crisi economica e occupazionale hanno portato a un incremento del tasso di borseggi denunciati dai cittadini.

<sup>1</sup> A livello internazionale, sono state lanciate diverse iniziative, tra le quali il *Global Project* dell'OCSE, il rapporto della Commissione Stiglitz, Sen, Fitoussi sul '*Measurement of Economic Performance and Social Progress*', l'iniziativa '*GDP and beyond*' della Commissione Europea.

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni, si rimanda al sito dell'iniziativa: <http://www.misuredelbenessere.it/>

**SELEZIONE INDICATORI BES 2013**

Dominio	Indicatore	2010	2011	2012
<b>Salute</b>	<i>Speranza di vita alla nascita</i>			
	Donne, numero medio di anni	84,3	84,5	-
	Uomini, numero medio di anni	79,1	79,4	-
<b>Istruzione e formazione</b>	<i>Persone con alta competenze informatiche</i> Percentuale di persone con alte competenze informatiche	-	22,2	21,7
	<i>Tasso di mancata partecipazione al lavoro</i> Percentuale di disoccupati e inattivi sulla forza lavoro	17,6	17,9	-
<b>Lavoro e conciliazione di vita</b>	<i>Tasso di occupazione delle donne con figli</i> Percentuale di donne occupate con almeno un figlio sul totale di donne occupate	71,4	72,0	-
	<i>Reddito medio disponibile aggiustato pro-capite</i> Euro, pro capite	20.970	21.207	-
<b>Ricerca e Innovazione</b>	<i>Tasso di innovazione del sistema produttivo</i> Percentuale di imprese che hanno innovato sul totale delle imprese medio grandi	50,3	-	-
	<i>Fiducia generalizzata</i> Percentuale di persone che ritiene la gente degna di fiducia	21,7	21,1	20,0
<b>Politica e istituzioni</b>	<i>Fiducia nelle istituzioni locali</i> Punteggio medio, fiducia nel governo locale, scala 0-10	-	-	4,0
<b>Qualità dei servizi</b>	<i>Irregolarità del servizio elettrico</i> Numero medio di interruzioni per utente	2,4	2,4	2,3
	<i>Tasso di borseggi</i> Numero di borseggi per 1000 abitanti	5,1	5,1	6,0
<b>Ambiente</b>	<i>Aree di particolare interesse naturalistico</i> Percentuale di aree inserite nella Rete Natura 2000 sul totale del territorio	20,6	21,0	21,2
<b>Paesaggio e patrimonio culturale</b>	<i>Spesa pubblica comunale per il patrimonio culturale</i> Euro, per abitante	10,5	-	-
	<i>Soddisfazione per la propria vita</i> Punteggio medio della soddisfazione di vita, scala 0-10	43,4	45,8	35,2

Fonte: Istat, Rapporto BES 2013.

Descrizione degli indicatori. *Speranza di vita alla nascita*: numero medio di anni che un bambino può aspettarsi di vivere. *Persone con alti livelli di competenza informatica*: Percentuale di persone di almeno 16 anni che sanno svolgere al computer almeno 5 operazioni informatiche. *Tasso di mancata partecipazione al lavoro*: percentuale di disoccupati tra 15-74 anni (più gli inattivi) che non cercano lavoro nelle 4 settimane precedenti ma sono disponibili a lavorare, sul totale delle forze lavoro tra 15-74 anni potenziali e inattive. *Rapporto tra tasso di occupazione delle donne con figli*: tasso di occupazione delle donne tra 25-49 anni con almeno un figlio in età tra 0-5 anni sul tasso di occupazione delle donne tra 25-49 anni senza figli (in percentuale). *Reddito medio disponibile aggiustato pro-capite*: rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie (aggiustato per il valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti (in euro). *Tasso d'innovazione del sistema produttivo*: percentuale d'impresе che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e di processo), organizzative e di marketing nel triennio di riferimento sul totale delle imprese con almeno 10 addetti. *Fiducia generalizzata*: percentuale di persone di almeno 14 che ritiene che gran parte della gente sia degna di fiducia sul totale delle persone di almeno 14. *Fiducia nelle istituzioni locali*: punteggio medio di fiducia nel governo regionale, provinciale e comunale, in una scala da 0 - 10, espresso dalle persone di almeno. *Irregolarità del servizio elettrico*: numero medio per utente delle interruzioni accidentali lunghe (interruzioni senza preavviso e superiori a tre minuti) del servizio elettrico. *Tasso di borseggi*: numero di borseggi per 1000 abitanti. *Aree di particolare interesse naturalistico*: percentuale delle aree comprese nella Rete Natura 2000 (strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità) sulla superficie territoriale totale. *Spesa pubblica comunale per il patrimonio culturale*: spesa pubblica comunale corrente pro-capite in euro destinata alla gestione del patrimonio culturale (musei, biblioteche e pinacoteche). *Soddisfazione per la propria vita*: percentuale di persone di almeno 14 anni che hanno espresso un punteggio di soddisfazione per la vita tra 8 e 10 sul totale delle persone di almeno 14 anni.

L'uomo non può prescindere dall'ambiente e dalle sue risorse. In Italia è aumentata l'estensione delle aree d'interesse naturalistico e di conservazione della biodiversità, che arrivano a coprire complessivamente il 21 per cento del territorio nazionale. D'altro canto la ricchezza e la qualità del patrimonio artistico, archeologico e architettonico sono elementi che contraddistinguono il Paese. La tutela del paesaggio è quindi un dovere cui i Comuni riescono a dedicare crescenti risorse.

Infine il benessere soggettivo è un concetto trasversale a tutti i domini. Negli ultimi anni è diminuita la quota di persone che si dichiarano molto soddisfatte della propria vita, ma il bilancio della propria esistenza in generale continua a essere, in media, positivo.

### II.2 CRESCITA E COMPETITIVITÀ IN EUROPA E IN ITALIA

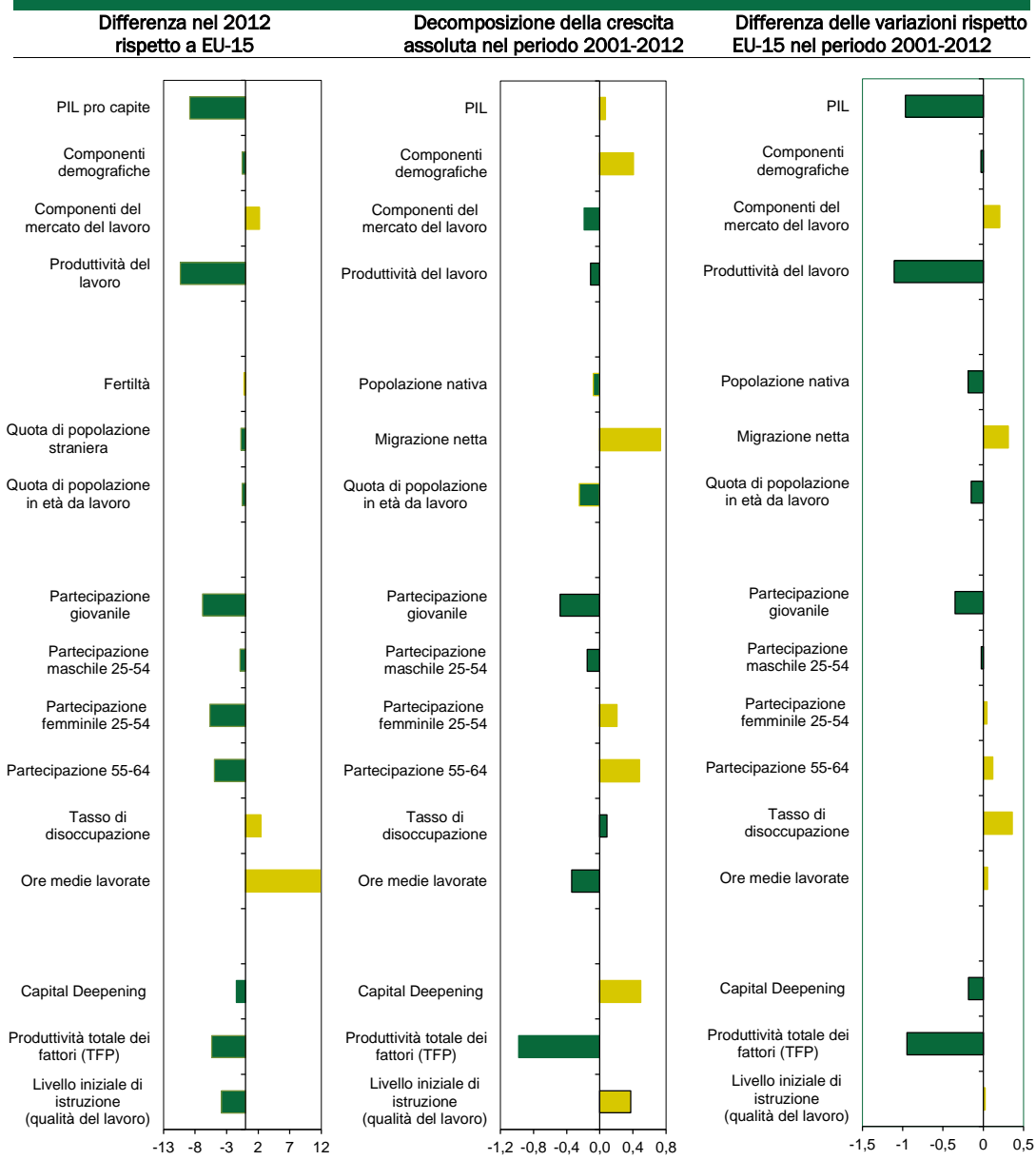
Le dinamiche di medio e lungo termine della crescita economica del Paese sono analizzate con riferimento agli indicatori usati nella contabilità della crescita e predisposti secondo la metodologia europea del *Lisbon Assessment Framework* (LAF)<sup>3</sup>.

In termini di PIL pro capite, nel 2012 il divario con i Paesi dell'UE15 si è attestato a quasi nove punti percentuali. Rispetto agli altri Paesi europei il minor livello della produttività del lavoro non è stato sufficientemente controbilanciato dalla maggiore crescita delle componenti del mercato del lavoro o demografiche. L'Italia continua ad avere un numero medio di ore lavorate per addetto sopra la media europea a fronte di una partecipazione al mercato del lavoro da parte dei giovani, delle donne e dei lavoratori anziani marcatamente inferiore. La distanza rispetto ai Paesi UE15 si conferma evidente anche sui fattori d'innovazione, qualità e specializzazione del lavoro, nonché sul capitale a disposizione del lavoratore e, più in generale, sull'efficienza della produzione. Questa distanza è ben riassunta dal basso livello della produttività del lavoro.

La tendenza non sembra però migliorare. Nel periodo 2001-2012, il PIL italiano ha continuato ad allontanarsi della media europea, con una crescita media annua inferiore di quasi un punto percentuale rispetto ai Paesi UE15. Questo valore è connesso alla negatività del tasso di crescita della produttività del lavoro. La decomposizione di quest'ultima evidenzia che il contributo del progresso tecnologico misurato dalla produttività multifattoriale (TFP), è sceso di quasi un punto percentuale all'anno nell'ultimo decennio, incrementando costantemente il divario con la media dei Paesi UE15. La riduzione della produttività multifattoriale in parte sconta la specializzazione dell'Italia nei prodotti a tecnologia medio-bassa. Un risultato positivo si coglie nel fatto che l'Italia si è allineata alla media europea nel tasso di crescita annuo della qualità del lavoro.

---

<sup>3</sup> La metodologia del *Lisbon Assessment Framework* (LAF) aiuta a individuare le priorità di politica economica e le aree di *policy* critiche dei Paesi Membri, contribuendo alla definizione dei 'colli di bottiglia' sui quali intervenire per migliorare la posizione di ciascun Paese nei confronti dell'UE15 (Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Austria, Portogallo, Finlandia, Regno Unito e Svezia).

**FIGURA II.1: DIFFERENZIALI E FONTI DI REDDITO E CRESCITA**

Fonte: Commissione Europea, LAF Database.

**TAVOLA II.2: PERFORMANCE RELATIVE DELLE COMPONENTI DEL PIL (rispetto alla media UE15)  
ANNO 2001 – 2012**

	Punteggi della decomposizione del PIL		Contributi assoluti alla crescita annua
	Livello	Crescita	
Componente demografica	-6	-1	0,4
Fertilità / Popolazione nativa	-10	-8	-0,1
Quota di popolazione straniera / Migrazione netta	-3	9	0,7
Quota della popolazione in età lavorativa	-4	-10	-0,2
Componente del mercato del lavoro	3	5	-0,2
Partecipazione giovanile	-15	-21	-0,5
25-54 Partecipazione maschile	-17	-2	-0,2
25-54 Partecipazione femminile	-21	2	0,2
55-64 Partecipazione	-14	5	0,5
Tasso di disoccupazione	4	9	0,1
Ore medie lavorate	12	3	-0,3
Componente della produttività del lavoro	-8	-19	-0,1
<i>Capital Deepening</i>	-3	-9	0,5
Produttività totale dei fattori	-5	-18	-1,0
Livello di istruzione iniziale dei lavoratori (qualità del lavoro)	-14	2	0,4
PIL pro capite (livello) / PIL (crescita)	-8	-15	0,1

Nota: I punteggi per le singole componenti sono calcolati come segue:  $10 * (\text{indicatore-media del benchmark}) / \text{deviazione standard del benchmark}$ . I risultati indicano il livello per l'ultimo anno disponibile e i progressi realizzati (variazioni). Quindi, un punteggio di 10 significa che il valore dell'indicatore è superiore di una deviazione standard rispetto alla media del benchmark. L'indicatore è considerato *underperforming* se il punteggio aggregato è inferiore a -4. Il benchmark è UE15.

Fonte: Commissione Europea, LAF Database.

Guardando alla componente demografica, lungo il decennio si evidenzia la contrazione della popolazione nativa che viene più che compensata dal tasso di crescita di quella immigrata. Il tasso di partecipazione dei giovani al mercato del lavoro registra una diminuzione annua di quasi mezzo punto percentuale, più che doppia rispetto alla media europea. La scarsa presenza dei giovani è affiancata però da un crescente numero di donne e di *over 55* nel mercato del lavoro.

Il quadro delineato dagli indicatori strutturali del LAF suggeriscono alcune aree di *policy* su cui intervenire in maniera prioritaria per far ripartire la crescita. L'analisi consente poi di monitorare l'impatto delle politiche messe in atto. Molto spazio di azione permane nell'area delle politiche del lavoro. Si notano alcune aree in miglioramento (politiche attive, lavoro femminile e incontro domanda e offerta di lavoro) a fronte di aree ancora marcatamente deficitarie quali la negoziazione salariale e la tassazione. La recente riforma del lavoro non è stata ancora colta dagli indicatori ed emergerà soltanto con il tempo. Più celeri a essere colte dagli indicatori di *policy* invece sono le misure introdotte nel mercato dei prodotti e dei capitali per una maggiore concorrenza e semplificazione. La formazione, la ricerca e l'innovazione rimangono aree di debolezza nazionale su cui concentrare maggiori sforzi.

**TAVOLA II.3: ANALISI DELLA PERFORMANCE DELLE AREE DI POLICY – 2012**

Aree di policy	Valutazione basata sugli indicatori (LAF) rispetto a UE-15	
	Livelli	Variazioni
Mercato del lavoro		
Politiche attive del lavoro	-4	2,0
Rendere conveniente il lavoro. Interazione tra il sistema di tassazione e quello dei benefici	5	-3,0
Tassazione del lavoro per stimolare la domanda di lavoro	-9	-8,0
Protezione del lavoro e segmentazione del mercato del lavoro	-2	0,0
Politiche per l'incremento delle ore di lavoro	1	1,0
Misure specifiche per l'offerta di lavoro delle donne	-6	5,0
Misure specifiche per l'offerta di lavoro degli anziani	-1	-4,0
Contrattazione salariale e politiche di fissazione dei salari	-12	-8,0
Politiche di immigrazione e integrazione	5	-7,0
Mismatch del mercato del lavoro e mobilità del lavoro	9	1,0
Regolazione del mercato dei prodotti e dei capitali		
Politiche per la promozione della concorrenza	1	1,0
Regolazione specifica dei settori (telecomunicazioni ed energia)	1	4,0
Ambiente competitivo - Barriere regolatorie all'imprenditorialità	-9	1,0
Dinamica imprenditoriale - Condizioni <i>si start-up</i>	-4	-2,0
Mercati finanziari e accesso alla finanza		
Integrazione del mercato - apertura del commercio e degli investimenti	-3	-1,0
Innovazione e conoscenza		
R&S e innovazione	-8	0,0
ICT	-3	-2,0
Istruzione e formazione permanente	-3	-14,0

Nota: I punteggi per le singole componenti sono calcolati come segue:  $10 * (\text{indicatore} - \text{media del benchmark}) / \text{deviazione standard del benchmark}$ . I risultati indicano il livello per l'ultimo anno disponibile e i progressi realizzati (variazioni). Quindi, un punteggio di 10 significa che il valore dell'indicatore è superiore di una deviazione *standard* rispetto alla media del *benchmark*. L'indicatore è considerato *underperforming* se il punteggio aggregato è inferiore a -4. Il *benchmark* è UE15.

Fonte: Commissione Europea, LAF Database.

## II.3 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

In questo capitolo si pone l'attenzione sul complesso delle misure approvate dopo il varo del Programma Nazionale di Riforma 2012, con particolare attenzione al loro impatto macroeconomico stimato attraverso i modelli quantitativi in uso presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Nell'appendice è riportata anche una tabella di dettaglio delle simulazioni descritte nel presente paragrafo.

### L'impatto macroeconomico dei Decreti crescita

Il pacchetto di misure contenute nei due 'decreti crescita'<sup>4</sup> è composto da provvedimenti eterogenei atti a rilanciare la crescita e l'efficienza del sistema economico. In particolare, la valutazione dell'impatto macroeconomico del primo decreto per la crescita è stata condotta con riferimento a un sottoinsieme

<sup>4</sup> Rispettivamente il D.L. 83/2012 convertito in L. 134/2012 e il D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012.

delle misure varate<sup>5</sup>. Per alcuni interventi è stato possibile utilizzare ai fini della simulazione l'impatto sul bilancio pubblico stimato dalla relazione tecnica allegata al decreto, mentre per altri interventi sono state introdotte alcune ipotesi tecniche<sup>6</sup>.

Le successive misure per la crescita, contenute nel secondo decreto di ottobre considerate nelle simulazioni, comprendono numerosi interventi finalizzati a rendere la PA più efficiente e ad agevolare l'accesso dei cittadini e delle imprese alle pratiche amministrative. Si tratta prevalentemente di misure orientate alla digitalizzazione e innovazione della PA che modificano profondamente le modalità di offerta dei servizi pubblici<sup>7</sup>.

La valutazione dell'impatto degli interventi è stata condotta facendo riferimento a stime prodotte dalla Commissione Europea sui possibili risparmi connessi all'introduzione, in ambito europeo, di pratiche amministrative elettroniche assimilabili a quelle contemplate nel provvedimento adottato<sup>8</sup>. In particolare, nella simulazione riguardante questo secondo decreto, la variabile utilizzata per implementare gli interventi nel modello è quella degli oneri amministrativi per le imprese, in termini di tempo speso per questioni burocratiche (*overhead labour cost*). Coerentemente con le valutazioni dello studio della Commissione Europea, si è stimato che l'insieme dei provvedimenti adottati conduca a una riduzione degli oneri amministrativi pari al 9,8 per cento, distribuita su un arco temporale di cinque anni.

Rispetto allo scenario base, l'insieme delle misure nei due decreti si tradurrebbe in un aumento del prodotto interno lordo dello 0,3 e dello 0,5 per cento rispettivamente al 2015 e al 2020, che nel lungo periodo potrebbe raggiungere lo 0,7 per cento (cfr. Tav. II.4). Più sostenuto risulterebbe l'impatto sui consumi e sugli investimenti nel breve termine, pari, rispettivamente, allo 0,4 e 0,6 per cento nel 2015, mentre nel medio periodo (2020) l'impatto si allinea sostanzialmente a quello del prodotto.

**TAVOLA II.4: EFFETTI MACROECONOMICI DEI DECRETI 'CRESCITA'**  
(scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

	2015	2020	Lungo periodo
PIL	0,3	0,5	0,7
Consumi	0,4	0,5	0,5
Investimenti	0,6	0,5	0,6

Fonte: Elaborazioni con ITEM e QUEST III - Italia (Commissione Europea).

<sup>5</sup> La valutazione delle misure considerate è stata condotta utilizzando congiuntamente sia il modello econometrico ITEM sia QUEST III, modello sviluppato dalla Commissione Europea e specificatamente adattato alle caratteristiche dell'economia italiana.

<sup>6</sup> Si è ipotizzato, in particolare, un più agevole accesso al credito per le imprese, riducendo il valore del costo d'uso del capitale (*user cost of capital*). Una stima di tale riduzione è stata ottenuta preliminarmente con il modello ITEM e corrisponde a una diminuzione di circa dieci punti base del tasso d'interesse nell'arco di sette anni (dal 2013 al 2019). Questa riduzione del tasso d'interesse è stata poi introdotta nella simulazione con il modello QUEST III.

<sup>7</sup> L'analisi dell'impatto macroeconomico delle riforme connesso a questo decreto è stata eseguita con il modello di simulazione QUEST III per l'Italia.

<sup>8</sup> Si veda *European Commission, 2006, 'i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region)', COM(2006) 173 final.*

## L'impatto macroeconomico della riforma del mercato del lavoro

La riforma del mercato del lavoro entrata in vigore nel luglio 2012 contiene diverse misure che incidono sulla flessibilità in entrata e in uscita, promuovendo i percorsi di stabilizzazione dei rapporti lavorativi e le transizioni verso forme contrattuali a tempo indeterminato. Inoltre, la legge prevede una riforma del sistema di sicurezza sociale, in combinazione con il rafforzamento delle misure di politica attiva per il lavoro.

Pur con la necessaria cautela dovuta alla complessità della riforma e alle difficoltà di tradurre le misure in cui essa si articola in specifiche ipotesi per un modello macroeconomico, si è cercato di valutare il suo impatto sulle principali variabili economiche mediante alcuni esercizi di simulazione<sup>9</sup>. È bene notare che l'analisi qui proposta è coerente con le modifiche al quadro normativo vigente e non prospetta in alcun modo valutazioni sull'efficienza o efficacia delle disposizioni contenute nella riforma che saranno, invece, affidate al monitoraggio.

### **FOCUS** Come è stata simulata la riforma del lavoro

Attraverso il modello IGEM sono stati considerati tre distinti canali di trasmissione.

Il primo riguarda gli interventi per accrescere la flessibilità del mercato del lavoro. Per tradurre questi in specifiche ipotesi all'interno del modello si sono utilizzate le stime di un recente studio della Commissione Europea<sup>10</sup> che valuta gli effetti sull'occupazione d'interventi di riforma del mercato del lavoro nella direzione di una maggiore flessibilità unitamente a politiche a favore della forza lavoro penalizzata (giovani, donne e lavoratori con basse qualifiche). Sulla base dei risultati dello studio citato, queste misure sono state incorporate nelle simulazioni con IGEM prospettando una riduzione del *mark-up* sui salari pari a quattordici punti percentuali da realizzarsi in dieci anni<sup>11</sup>.

Il secondo canale di trasmissione utilizzato riguarda il graduale aumento delle aliquote contributive delle tipologie contrattuali più flessibili del lavoro<sup>12</sup>, la cui finalità è, oltre a garantire una copertura assicurativa più universale, quella di orientare maggiormente verso forme contrattuali stabili le scelte di assunzione delle imprese. È stato quindi imposto nel modello un aumento delle aliquote contributive per i lavoratori a tempo determinato, per i collaboratori a progetto e per gli apprendisti. La nuova normativa prevede in particolare un aumento dal 26 al 33 per cento dell'aliquota contributiva per i lavoratori a progetto, dell'1,4 per cento di quella dei lavoratori a tempo determinato e dell'1,3 per cento di quella degli apprendisti. Tale aumento contributivo è stato applicato nel modello utilizzando il diverso peso dei collaboratori, quello dei lavoratori a tempo determinato e quello degli apprendisti sul totale della componente temporanea dei lavoratori, dando luogo a un aumento dell'aliquota media ponderata di 1,9 punti percentuali.

<sup>9</sup> Per le simulazioni si è utilizzato il modello IGEM (*Italian General Equilibrium Model*). Si tratta di un modello di equilibrio economico generale sviluppato presso il Dipartimento del Tesoro.

([http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/igem.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/igem.html)).

<sup>10</sup> Arpaia e Mourre, 2012. *'Institutions and Performance in European Labour Markets: Taking a Fresh Look at Evidence'*, vol. 26(1), 1-41.

<sup>11</sup> Il *mark-up* sui salari è una misura teorica del grado d'inefficienza connessa al mercato del lavoro. In particolare esso rappresenta una sorta di rendita sui salari 'base' (concorrenziali) a favore dei lavoratori dovuta alla non perfetta concorrenzialità del mercato in cui essi operano.

<sup>12</sup> È bene notare che la distinzione fra le varie tipologie di lavoratori (in particolare quella fra lavoratori temporanei e stabili) costituisce un'ipotesi semplificatrice rispetto alla molto più complessa composizione degli occupati prevista dalla normativa vigente. Tale semplificazione è funzionale alle peculiarità econometriche del modello macroeconomico utilizzato. In quest'ultimo, infatti, la componente 'temporanea' viene individuata in modo del tutto residuale rispetto al tempo indeterminato, comprendendo perciò tutti i lavoratori che hanno un rapporto di lavoro che non è regolato da un contratto a tempo indeterminato.



I cambiamenti strutturali indotti attraverso questi due canali generano nel lungo periodo non solo una modifica dell'occupazione (colta dal numero di ore complessivamente lavorate), ma anche una modifica nella distribuzione delle ore lavorate da ciascuna tipologia di occupati nella direzione di un maggior ricorso a contratti di lavoro a tempo indeterminato. Questa modifica, generata all'interno del modello, è stata incorporata in un secondo stadio dell'esercizio di simulazione riducendo di mezzo punto percentuale il parametro strutturale relativo alla quota dei lavoratori temporanei rispetto al totale dei lavoratori (nel modello lo spostamento della domanda di lavoro verso forme contrattuali più stabili genera un aumento della produttività media del lavoro)<sup>13</sup>. Tale riduzione è stata applicata nel modello in modo graduale nel corso di tre anni. Rispetto allo scenario di base ante riforma queste misure genererebbero effetti aggiuntivi al 2015 sul prodotto pari allo 0,2 e 0,1 per cento sull'occupazione. Nel lungo periodo gli effetti su prodotto e occupazione sarebbero pari allo 0,8 per cento.

Al fine di cogliere il grado d'incertezza connessa a una riforma strutturale così ampia e articolata si è condotto un ulteriore esercizio di simulazione in cui il terzo canale di trasmissione, ovvero lo *shift* dalla componente temporanea del lavoro a quella permanente, è stato stimato sulla base di criteri alternativi, mentre gli altri due canali utilizzati nella prima simulazione (riduzione del *mark-up* sui salari e aumento delle aliquote contributive) non sono stati modificati. Tale stima alternativa dello *shift* della componente temporanea del lavoro è stata ottenuta utilizzando i micro-dati della rilevazione continua dell'ISTAT sulle forze di lavoro e assumendo che la quota dei lavoratori a tempo determinato si riduca di una percentuale pari a quanto questa si era accresciuta nel periodo 2004-2012. Concorre a tale riduzione anche l'ipotesi del parziale riassorbimento del fenomeno delle 'pseudo partite IVA', notevolmente cresciute nel corso degli ultimi dieci anni<sup>14</sup>. Sulla base di queste ipotesi si determinerebbe un aumento di 2,5 punti percentuali della quota di lavoratori stabili con una corrispondente riduzione della quota dei lavoratori temporanei (lavoratori a tempo determinato, lavoratori a progetto, apprendisti, pseudo-autonomi)<sup>15</sup>. Tale ricomposizione dell'occupazione è stata imposta nel modello in modo graduale nell'arco di tre anni.

L'insieme di queste misure avrebbe un impatto positivo sul PIL pari allo 0,4 per cento nel 2015, mentre l'occupazione rimarrebbe sostanzialmente invariata nello stesso periodo. Effetti più pronunciati della riforma si realizzerebbero nel 2020 quando lo scostamento rispetto alla base del prodotto raggiungerebbe mediamente l'1,0 per cento a fronte di un'occupazione in crescita dello 0,9 per cento<sup>16</sup>. Nel lungo periodo lo scostamento rispetto allo scenario base per il prodotto e l'occupazione risulterebbe, rispettivamente, dell'1,4 e 1,2 per cento.

Infine, un terzo criterio è stato considerato nel quantificare l'entità dello spostamento dalla componente temporanea del lavoro a quella permanente. In particolare è stata preliminarmente individuata la quota dei lavoratori temporanei, in rapporto a quelli con contratto permanente, considerata 'ottimale' dalle imprese italiane<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Tale assunzione discende dai risultati di numerose analisi empiriche (si veda in particolare: Boeri e Garibaldi, 2007, 'Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?', *Economic Journal*, vol. 117(521), 357-385).

<sup>14</sup> Si tratta di lavoratori formalmente autonomi ma soggetti a vincoli di dipendenza/subordinazione con il datore, che li rendono equiparabili ai lavoratori dipendenti.

<sup>15</sup> Tale aumento è stato ottenuto ipotizzando che il 50 per cento dei lavoratori a tempo determinato alla fine del loro contratto divenga disoccupato e che per il restante 50 per cento dei lavoratori il contratto di lavoro si trasformi a tempo indeterminato.

<sup>16</sup> È utile notare che i risultati ottenuti sono in linea con le esperienze internazionali di Paesi che hanno intrapreso profonde riforme del lavoro (come la Germania nel 2002), mostrando come occorrono tempi piuttosto lunghi affinché le riforme manifestino appieno gli effetti sia sul prodotto sia sull'occupazione.

<sup>17</sup> Tale quota è stata stimata in un recente studio di Caggese e Cuñat (2008) e adattata alle calibrazioni del modello IGEM (si veda Caggese -Cuñat, (2008). 'Financing Constraints and Fixed-term Employment Contracts' *Economic Journal*, vol. 118(533), 2013-2046.

Si è ipotizzato che la riforma del mercato del lavoro possa spingere le imprese a raggiungere tale quota ottimale, riducendo il peso dei lavoratori temporanei, con un parallelo aumento della quota dei lavoratori a tempo indeterminato. Tale riduzione, pari a sette punti percentuali, è stata applicata gradualmente nel modello in tre anni. Anche in questo caso, gli altri due canali utilizzati nella prima simulazione (riduzione del *mark-up* sui salari e aumento delle aliquote contributive) non sono stati invece modificati. Utilizzando questa ipotesi l'impatto complessivo al 2020 è pari all'1,7 per cento per il PIL e 1,4 per cento per l'occupazione, mentre nel lungo periodo è pari, rispettivamente, al 2,5 e 1,9 per cento.

Per completezza di analisi si è condotto un esercizio di sensitività sull'entità della variazione del *mark-up* dei salari mantenendo invariate tutte le altre ipotesi della simulazione. In questo esercizio, utile per testare la robustezza delle stime, si è supposto che il *mark-up* registri una riduzione di entità maggiore o minore del 50 per cento rispetto all'ipotesi adottata nelle simulazioni. Nel caso in cui si ipotizzi una riduzione del *mark-up* di sette punti percentuali, nel 2015 il prodotto registrerebbe un aumento dello 0,3 per cento mentre l'occupazione sarebbe invariata rispetto allo scenario base. Nel 2020 il prodotto potrebbe raggiungere lo 0,8 per cento e l'occupazione lo 0,6 per cento. Nel caso, invece, si ipotizzi una riduzione del *mark-up* di ventuno punti percentuali, la variazione positiva al 2015 del prodotto e dell'occupazione sarebbe, rispettivamente, di 0,4 e 0,2 per cento rispetto allo scenario base; nel 2020, il prodotto risulterebbe maggiore dell'1,2 per cento e l'occupazione dell'1,1 per cento rispetto allo scenario base.

Nella tavola II.5 si riporta l'entità degli interventi relativi a ciascuno dei canali di trasmissione utilizzati nelle simulazioni del modello.

**TAVOLA II.5: IPOTESI DEGLI SCENARI DI RIFORMA IN IGEM ED ENTITÀ DEGLI INTERVENTI**

Interventi	Variabile IGEM	Ipotesi				
		1	2	3	4	5
Riduzione della quota dei lavoratori temporanei verso tempo indeterminato	Spostamento quote	0,5 p.p.	2,5 p.p.	7,0 p.p.	2,5 p.p.	
Riduzione del <i>mark-up</i> sui salari dei lavoratori a tempo indeterminato	<i>Mark-up</i> sui salari	14,0 p.p.			7,0 p.p.	21 p.p.
Aumento medio ponderato della aliquota contributiva dei lavoratori temporanei (tempo determinato, collaboratori a progetto e apprendisti)	Aliquota contributiva temporanei	1,9 p.p.				

Fonte: Elaborazioni MEF con il modello IGEM.

Si riporta anche una tavola sinottica che illustra, per ciascun aggregato, il possibile *range* di valori dell'impatto macroeconomico stimato della riforma del mercato del lavoro negli scenari descritti (cfr. Tav. II.6).

**TAVOLA II.6: EFFETTI DELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO (scostamenti percentuali medi rispetto alla simulazione base)**

	2015	2020	Lungo periodo
PIL	0,2 - 0,6	0,5 - 1,7	0,8 - 2,5
Consumi	0,5 - 1,8	0,7 - 2,0	1,1 - 3,1
Investimenti	-0,3 - 0,0	0,2 - 1,4	0,7 - 2,1
Occupazione	-0,2 - 0,1	0,6 - 1,4	0,8 - 1,9

Fonte: Elaborazioni MEF con il modello IGEM.

Come si può osservare nella tavola II.6, l'insieme di queste misure determina un impatto positivo sul PIL fin dai primi anni di simulazione. Tale effetto di breve periodo è conseguenza dei maggiori consumi e dell'aumento di produttività attribuibili all'incremento dei lavoratori 'stabilizzati'. Questi ultimi, infatti, passando dalla condizione di lavoro temporanea a quella stabile aumentano i consumi, approfittando della variazione positiva del loro reddito e generando un aumento medio di produttività del lavoro. Proprio in conseguenza di quest'ultimo effetto e dei maggiori costi di assunzione fronteggiati dalle imprese a seguito dell'effetto di stabilizzazione dei lavoratori temporanei, l'occupazione mostra un andamento piuttosto piatto nello stesso periodo. Nel medio-lungo termine, invece, si registra un impatto di simile entità su PIL e occupazione.

### L'impatto complessivo sulla crescita delle misure strutturali del 2012

Un quadro di sintesi dell'impatto macroeconomico del complesso delle riforme strutturali varate dal Governo nel 2012 per promuovere la crescita è illustrato nella tavola II.7. Il loro effetto complessivo sul PIL è desunto dai risultati delle simulazioni illustrate in precedenza, unitamente a quelle documentate nel precedente PNR<sup>18</sup>. Nel 2015 il PIL risulterebbe maggiore, rispetto allo scenario di base, di 1,6 punti percentuali. Nel 2020 tale scostamento sarebbe pari a 3,9 punti percentuali per portarsi, nel lungo periodo, a 6,9 punti percentuali.

**TAVOLA II.7: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME 2012 (PIL - scostamenti percentuali medi rispetto alla simulazione base)**

	2015	2020	Lungo periodo
Liberalizzazioni e semplificazioni	0,9	2,4	4,8
Decreto Crescita 1 e 2	0,3	0,5	0,7
Riforma del lavoro	0,4	1,0	1,4
Totale	1,6	3,9	6,9

Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, QUEST III - Italia (Commissione Europea) e IGEM.

#### **FOCUS** L'impatto sul PIL potenziale delle misure strutturali del 2012

Tramite un esercizio controfattuale viene evidenziato l'impatto delle riforme strutturali sul tasso di crescita potenziale di medio periodo, ossia fino al 2025.

In primo luogo, la metodologia della funzione di produzione, concordata a livello europeo, è stata applicata al quadro macroeconomico assunto come riferimento. Da tale scenario è stato derivato il tasso di crescita del PIL potenziale, a esso sottostante, per il periodo 2012-2017<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Nel caso della riforma del lavoro si è scelto di riportare, per ciascun aggregato, il valore centrale del range degli effetti stimati nei tre diversi scenari.

<sup>19</sup> Per gli anni dal 2018 al 2025, il tasso di crescita del potenziale dei due scenari è stato derivato secondo ipotesi di convergenza (concordate a livello europeo) per alcune variabili che entrano nella determinazione del PIL potenziale (tasso di disoccupazione strutturale (NAWRU), stock di capitale e tasso di partecipazione). Per dettagli si veda il Programma di Stabilità.

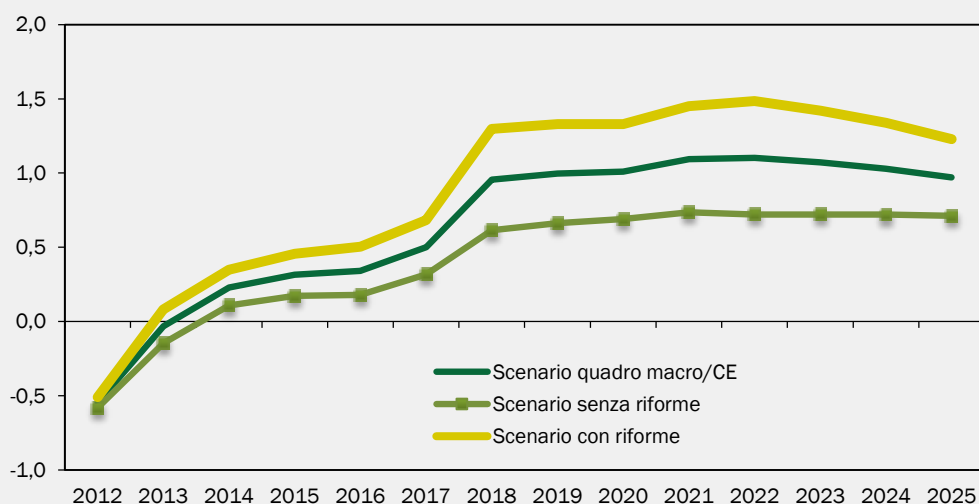
Nel periodo 2012-2017 il tasso di crescita del potenziale dello scenario di riferimento, risentendo dei bassi livelli registrati negli ultimi anni (il valore stimato per il 2012 è addirittura negativo), corrisponde a circa 0,1 per cento. Nel lungo periodo grazie anche a una maggiore partecipazione sul mercato del lavoro, si porta su valori prossimi all'1,0 per cento. Si ricorda che il tasso di crescita del PIL nel lungo periodo corrisponde al suo valore potenziale.

In via prudentiale il quadro macro, e quindi il potenziale sottostante, recepisce solo in parte l'impatto delle riforme stimato nella tabella precedente. Si può ipotizzare, per mantenere coerenza nella modalità di rappresentazione degli scenari, che le proiezioni del potenziale oltre il 2017, effettuate con la metodologia comunitaria, sottostimino l'effetto delle riforme di un pari ammontare.

Per evidenziare il pieno effetto sulla crescita potenziale dell'attuarsi delle riforme si è poi proceduto alla definizione di due scenari alternativi. Il primo, a differenza di quello di riferimento, include totalmente l'impatto delle riforme; il secondo invece esclude ogni riforma strutturale introdotta nell'anno 2012. Lo scostamento in termini cumulati tra i due scenari alternativi coincide con i valori prospettati nella tavola II.7.

L'esercizio presentato è utile a evidenziare che i tassi di crescita del prodotto interno lordo potrebbero essere più alti di quelli prospettati nel quadro di riferimento.

#### TASSO DI CRESCITA POTENZIALE E IMPATTO DELLE RIFORME STRUTTURALI (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, IGEM e Funzione di Produzione.

## Come valutano le riforme l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale

Studi quantitativi sugli effetti macroeconomici delle riforme strutturali varate in Italia sono stati recentemente condotti dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>20</sup>.

In un primo recente contributo l'OCSE valuta i progressi dell'economia italiana basandosi sugli aggiornamenti dell'indicatore di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) e del lavoro (EPL). I risultati dell'analisi suggeriscono che gli interventi di riforma attuati dal 2008 al 2012 potrebbero accrescere il PIL del 5,5 per cento dopo dieci anni. In un secondo contributo, che approfondisce le

<sup>20</sup> Si vedano per OECD: '2013 Economic Survey - Italy, Economic Department, Economic and Development Review Committee' e '2012, Better Policies Series - Italy - Reviving growth and productivity'. Per il FMI: Lusine Lusinyan e Dirk Muir, 2013. 'Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms. The case of Italy', IMF Working Paper, 13/22.

potenzialità delle riforme strutturali attuate in Italia nei due anni precedenti, viene mostrato che tali interventi potrebbero generare una crescita del PIL fino a 4 punti percentuali in dieci anni.

Il FMI quantifica gli effetti potenziali di riforme strutturali con elevato grado d'intensità, ipotizzando una chiusura di metà del *gap* di competitività dell'Italia rispetto ai Paesi europei più virtuosi sia nel mercato dei prodotti sia in quello del lavoro<sup>21</sup>. Nel caso si attuasse un intervento di tale portata nel mercato dei prodotti, il PIL potrebbe crescere del 4,4 per cento dopo cinque anni e dell'8,3 per cento nel lungo periodo. Nel mercato del lavoro, invece, la crescita del prodotto potrebbe raggiungere l'1,1 per cento dopo cinque anni e l'1,8 per cento nel lungo periodo. Complessivamente l'insieme delle misure considerate condurrebbe a un valore del PIL superiore rispetto allo scenario di base del 5,7 per cento dopo cinque anni e del 10,5 per cento nel lungo periodo.

### II.4 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2013

Nel presente PNR 2013 sono state individuate dieci aree di *policy* in cui sono aggregate le nuove misure d'intervento<sup>22</sup> tratte dai provvedimenti vigenti dall'aprile 2012. Tali provvedimenti includono anche disposizioni afferenti a misure già poste in essere negli anni precedenti, riportate quale aggiornamento normativo e finanziario dei PNR 2012 e 2011<sup>23</sup>. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le Pubbliche Amministrazioni e quantificati con riferimento ai relativi saldi.

Per il 2013, in analogia alle precedenti pubblicazioni, si riportano i risultati dell'analisi d'impatto sul bilancio dello Stato per area d'intervento<sup>24</sup>.

L'azione di 'contenimento ed efficientamento della spesa pubblica' intrapresa a fine 2011 per le Amministrazioni centrali (i Ministeri, in particolare) è continuata con tagli in termini di saldo netto da finanziare di circa 5,5 miliardi nel triennio 2013-2015, operati dal Decreto *Spending review* e dalla Legge di Stabilità 2013<sup>25</sup>. A questi si aggiungono diverse misure di riduzione di spesa disposte nei confronti degli enti territoriali (operata anche attraverso riordino di enti, agenzie e organismi vari), degli enti pubblici non territoriali (in particolare, degli enti previdenziali e assistenziali), del settore sanitario, delle dotazioni organiche delle PA, nonché per l'acquisto di beni e servizi. Per tali misure sono previste complessivamente minori spese per il bilancio dello Stato per circa 23,4 miliardi nel triennio 2013-2015 e per oltre 7,1 miliardi annui a decorrere dal

---

<sup>21</sup> Un esercizio simile è stato presentato nel PNR 2012 con riferimento alle riforme sul mercato dei prodotti. Le stime indicavano una potenziale crescita del PIL del'1,9 per cento nei primi quattro anni e del 5 per cento nel 2020.

<sup>22</sup> Segnatamente: contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, federalismo, efficienza amministrativa, mercato dei prodotti e concorrenza, lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sostegno al sistema finanziario, energia e ambiente e infrastrutture e sviluppo. Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie allegate al PNR' riportata in Appendice al PNR 2013.

<sup>23</sup> In questo paragrafo non si analizzano gli aggiornamenti normativi e finanziari delle misure relative ai PNR pubblicati nell'ultimo biennio e contenuti nella griglia PNR 2012 riportata in Appendice.

<sup>24</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. La Tavola II.8, inoltre, non ricomprende l'area 'federalismo' in quanto le nuove misure riguardano disegni di legge che non hanno concluso l'iter normativo nella XVI legislatura. L'aggiornamento normativo e finanziario relativo allo stato d'implementazione dei decreti attuativi della Legge delega 42/2009 sono contenuti nella griglia PNR 2012 (misure 19-24).

<sup>25</sup> Dal 2016, oltre 1,8 miliardi. Cfr. aggiornamento dell'impatto di bilancio della misura n. 11 griglia PNR 2012.

2016 (Tavola II.8). Sul totale pesano maggiormente le riduzioni di spesa degli enti territoriali (più della metà<sup>26</sup>) e la razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria (per oltre il 36 per cento<sup>27</sup>). In termini d'indebitamento netto della PA, l'impatto supera i 30 miliardi complessivi per il triennio 2013-2015, soprattutto a causa della diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari di alcune misure<sup>28</sup>.

**TAVOLA II.8: IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2013 (in milioni di euro)\***

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Contenimento della spesa pubblica</b>						
Maggiori spese	0,0	588,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori entrate	30,0	1.971,7	2.250,9	2.325,9	1.988,2	1.988,2
Minori spese	0,0	7.391,3	7.906,1	8.098,1	7.135,8	7.100,8
Minori entrate	0,0	562,4	586,4	568,4	568,4	562,4
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	70,0	320,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Minori entrate	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
<b>Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amm.</b>						
Minori entrate	0,0	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	0,0	3.492,0	4.266,0	3.877,0	3.831,0	3.422,0
Maggiori entrate	0,0	988,0	1.554,0	1.800,0	1.800,0	1.400,0
Minori entrate	0,0	940,8	1.349,1	1.205,7	0,0	0,0
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	0,0	278,6	169,4	109,4	108,1	108,1
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	0,0	667,3	453,0	506,9	496,7	496,7
Minori entrate	0,0	77,3	149,5	120,7	120,7	111,6
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0	32,8	0,0	28,4
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0,0	0,2	5,2	10,2	10,0	10,0
<b>Sistema finanziario</b>						
Maggiori spese	0,0	1.617,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori entrate	0,0	10,8	7,9	9,4	11,0	12,6

\* Sono esclusi gli aggiornamenti finanziari delle misure del PNR 2012 e 2011.

Fonte: Elaborazioni RGS delle Relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti per materia.

Ai consistenti risparmi richiesti alle amministrazioni pubbliche, si è unita una vasta attività di 'innovazione'<sup>29</sup> volta a ridurre il peso della burocrazia e ad aumentarne l'efficienza. Si segnala, in particolare, il forte impulso dato al processo di digitalizzazione in alcuni settori chiave, quali la sanità, la giustizia e l'istruzione. La maggior parte degli interventi è senza effetti per la finanza pubblica, altri presuppongono un'attività d'innovazione e infrastrutturazione informatica e comportano oneri: per esempio, per l'implementazione delle

<sup>26</sup> Cfr. misura 8 griglia PNR 2013.

<sup>27</sup> Cfr. misura 2 griglia PNR 2013.

<sup>28</sup> Questa spiegazione è valida per la maggior parte delle differenze riscontrate nelle valutazioni d'impatto delle misure sui due saldi di finanza pubblica.

<sup>29</sup> Mediante le numerose disposizioni contenute nei DD.LL. 83, 95, 158 e 179 del 2012 e nella Legge di Stabilità 2013 (in particolare cfr. misure 41-43 e 47-50 della griglia PNR 2013). In questa area di *policy*, la griglia include anche interventi a favore del capitale umano: si segnalano, in particolare, le risorse previste dalla Legge di Stabilità per borse di studio universitarie (misura 45).

disposizioni sulla ‘giustizia digitale’, sono previste maggiori spese di circa 10 milioni nel 2013 e di 5 milioni a decorrere dal 2014<sup>30</sup>.

All’efficienza amministrativa è legata l’agenda di riforme relative al ‘mercato dei prodotti e concorrenza’: l’attività riformatrice avviata con i primi provvedimenti ‘Cresci Italia’ e ‘Semplifica Italia’ è continuata nel corso del 2012 con altri due decreti sulla crescita del Paese<sup>31</sup>, più mirati a interventi di semplificazione e liberalizzazione. È il caso, per esempio, delle semplificazioni previste per l’edilizia, nel settore farmaceutico e per i contratti di rete e per la liberalizzazione del mercato del gas naturale. Altri provvedimenti favoriscono la concorrenza in vari ambiti, tra cui l’offerta all’ingrosso dei prodotti petroliferi per autotrazione (borsa dei carburanti) e l’esercizio delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Si tratta di disposizioni ordinamentali, prive di effetti per la finanza pubblica, con la sola eccezione delle nuove regole sulla gestione delle crisi aziendali (8,8 milioni in termini di minori entrate, a decorrere dal 2013).

Undici delle ventitré misure dell’area ‘lavoro e pensioni’ sono contenute nella ‘legge Fornero’ (L.92/2012): non comportano effetti finanziari le misure ordinamentali dirette a disciplinare istituti contrattuali, a semplificare le controversie giuslavoristiche, a promuovere la formazione professionale. Gli effetti più rilevanti derivano dalle disposizioni sui nuovi ammortizzatori sociali per le tutele in caso di disoccupazione involontaria<sup>32</sup>. Oltre alla ‘legge Fornero’, si segnalano altri due provvedimenti senza oneri per i bilanci pubblici: uno relativo alla lotta al lavoro irregolare, l’altro sulla *blue card* per agevolare l’ingresso di lavoratori stranieri altamente qualificati<sup>33</sup>.

A differenza dei PNR 2012 e 2011, l’area di *policy* ‘lavoro e pensioni’ include quest’anno diverse misure *i*) di *welfare* (a favore delle famiglie, di promozione dei servizi socio-educativi, degli indigenti e contro il disagio abitativo) comportanti minor gettito per circa 3,5 miliardi nel triennio di riferimento e incrementi delle dotazioni dei fondi per le politiche sociali e le non autosufficienze (575 milioni) per il 2013; *ii*) di promozione delle pari opportunità, in termini sia di riequilibrio della rappresentanza di genere<sup>34</sup>, sia di sostegno al congedo parentale comportante maggiori oneri per prestazioni e contribuzione figurativa per 78 milioni annui per il periodo 2013-2015.

La ripresa della fase recessiva a fine 2011 ha contribuito a rendere centrale l’agenda d’interventi a ‘sostegno delle imprese’, per ridurre il *credit crunch*<sup>35</sup>, riordinare la disciplina in materia di riconversione e riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa, favorire lo sviluppo degli investimenti diretti esteri<sup>36</sup>, rivedere e attuare la disciplina in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati da fornitori di beni e servizi per somministrazioni, forniture e

---

<sup>30</sup> L’efficienza amministrativa si attua anche mediante altre rilevanti misure senza effetti per la finanza pubblica, soprattutto in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità e di trasparenza ad ampio raggio dell’attività amministrativa (incluse le nomine e le attribuzioni di posizioni dirigenziali, nonché le modalità di impiego di determinate risorse pubbliche).

<sup>31</sup> D.L. 83 e 179 del 2012.

<sup>32</sup> Cfr. misura 59 griglia PNR 2013.

<sup>33</sup> D.Lgs 109 e 108 del 2012 rispettivamente. Per gli effetti delle misure relative agli interventi di riforma del sistema pensionistico si rinvia alla griglia 2012 allegata in appendice, misura 48.

<sup>34</sup> Cfr. misura 72 della griglia PNR 2013.

<sup>35</sup> D.L. 29/2012.

<sup>36</sup> La maggior parte delle misure incluse in questa macro area di interventi sono previste nei decreti legge sulla crescita (D.L. 83 e 179 del 2012) e nella Legge di Stabilità.

appalti<sup>37</sup> e intervenire a favore della crescita sostenibile in un quadro di sviluppo di nuova imprenditorialità<sup>38</sup>. A questi interventi a impatto nullo per la finanza pubblica, si aggiungono misure onerose a sostegno di diversi settori d'attività economica (in particolare, turistico, agricolo, dell'autotrasporto, editoriale ed edile) concentrate nel 2013 per oltre 676 milioni tra maggiori spese e minori entrate. Altrettanto onerose le misure a favore delle *start up* innovative, parte centrale del Decreto 'Crescita 2.0'<sup>39</sup>, in termini sia di perdita di gettito<sup>40</sup> (per circa 339 milioni nel periodo 2013-2017), sia di maggiori spese per 38-40 milioni annui a decorrere dal 2013. Le misure fiscali (per opere dell'ingegno digitale, per esercenti attività commerciali, arti e professioni e per le zone franche urbane) e i relativi oneri concludono il quadro di interventi a sostegno delle imprese.

L'area 'sostegno al sistema finanziario' include misure rilevanti: specifiche, come la sottoscrizione da parte del MEF dei nuovi strumenti finanziari emessi da Banca Monte dei Paschi di Siena Spa<sup>41</sup>, e più ampie, come il rafforzamento patrimoniale dei Confidi, la disciplina sanzionatoria per vendite allo scoperto e *credit default swap*, le nuove disposizioni di modifica al TU del debito pubblico. La maggior parte degli interventi inclusi in questa macro area non comportano oneri, fatta eccezione per la contenuta perdita di gettito (circa 52 milioni nel quinquennio 2013-2017) derivante dai nuovi strumenti di finanziamento per le imprese (le cambiali finanziarie) e per la partecipazione italiana all'aumento di capitale sociale della BEI (1.617 milioni di maggiori spese in conto capitale per il 2013).

In materia di 'energia e ambiente', le nuove misure sono molto varie: si passa dalla Strategia energetica nazionale, alla gestione integrata dei rifiuti, agli spazi verdi urbani. Gli oneri più rilevanti sono quelli associati alla nomina del Garante per la vigilanza sull'attuazione delle misure urgenti di riqualificazione della città di Taranto (D.L. 207/2012) e per l'attuazione dei programmi di monitoraggio continuo dello stato ambientale delle acque marine. È continuata, senza oneri, l'attività d'implementazione delle misure assunte dal Governo negli anni precedenti e relative, in particolare, allo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra e alla loro riduzione<sup>42</sup>.

A sostegno dello sviluppo infrastrutturale del Paese, è continuata l'azione del Governo soprattutto per favorire il coinvolgimento di capitali privati, come rilevato negli aggiornamenti alle misure 103 (sulla defiscalizzazione) e 155 (*project bond*) della griglia del PNR 2012. A queste si aggiungono i nuovi interventi mirati a favore dei porti, dei servizi di trasporto e il Piano nazionale per le città.

Per il Piano nazionale delle città, volto a riqualificare le aree urbane degradate, sono attivabili risorse per oltre 3,7 miliardi, pari all'11 per cento del valore complessivo dei finanziamenti degli interventi pianificati (per un importo di oltre 34,3 miliardi nel periodo 2009-2017) e riassunti nella Tavola II.9.

<sup>37</sup> Per un approfondimento, cfr. misura 101 'Tempestività dei pagamenti della PA verso le imprese' della griglia PNR 2012 pubblicata in Appendice al PNR 2013.

<sup>38</sup> Fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23 del D.L. 83/2012.

<sup>39</sup> D.L. 179/2012.

<sup>40</sup> Derivanti, ad esempio, dall'estensione di 12 mesi del periodo di c.d. 'rinvio a nuovo' delle perdite, nonché da vari incentivi all'investimento nelle *start up*.

<sup>41</sup> Con un impatto netto di 2 miliardi sul fabbisogno del settore statale. Cfr. misura 107 della griglia PNR 2013.

<sup>42</sup> Misure n. 132, 134 e 137 della griglia PNR 2012 pubblicata in Appendice al PNR 2013.



## II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

Rispetto all'anno scorso, le risorse disponibili (deliberate dal CIPE<sup>43</sup>, fondi europei reti TEN-T e risorse private) registrano un incremento di circa il 35 per cento.

La maggior parte delle risorse è assegnata alle opere di connessione stradale e autostradale (circa 13 miliardi, pari al 37,6 per cento del totale nel periodo di riferimento). Il secondo asse di sviluppo infrastrutturale è dato dai collegamenti ferroviari transfrontalieri: essi beneficiano soprattutto di risorse TEN-T e richiedono un impegno finanziario di circa 8,5 miliardi dal 2009 al 2017.

**TAVOLA II.9: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

INTERVENTI	2009-2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale	Altre risorse pubbliche *	Risorse private	TOTALE	Peso degli interventi (valori %)
<b>Lavori Pubblici</b>	0,0	0,0	114,0	616,0	528,0	544,5	1.802,5	0,0	0,0	1.802,5	5,2
<b>TPL</b>	1.240,3	219,0	167,0	7,3	35,3	0,0	1.668,9	196,0	700,0	2.564,9	7,5
<b>Piano Sud</b>	2.523,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.523,0	0,0	0,0	2.523,0	7,3
<b>Piano per le Città</b>	10,0	24,0	40,0	50,0	50,0	50,0	224,0	1.625,5	1.898,0	3.747,5	10,9
<b>Connessioni stradali e autostradali</b>	3.097,8	120,0	129,1	80,0	45,3	0,0	3.472,2	7.420,0	2.030,0	12.922,2	37,6
<b>Hub portuali e altro</b>	624,2	11,1	0,0	0,0	48,9	0,0	684,2	0,0	77,0	761,2	2,2
<b>Settore ferroviario</b>	2.194,6	742,5	730,3	1.118,0	633,5	150,0	5.568,9	2.588,4	338,0	8.495,2	24,7
Collegamenti transf.	2.139,0	742,5	730,3	1.118,0	633,5	150,0	5.513,2	2.588,4	338,0	8.439,6	-
Ferrovie	55,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,6	-	-	-	-
<b>Altri interventi</b>	1.524,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.524,9	0,0	0,0	1.524,9	4,4
Edilizia Pubblica	417,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	417,3	-	-	-	-
Rete acquedotti reg.	297,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	297,6	-	-	-	-
Accessibilità hub	210,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0	-	-	-	-
MOSE (9 <sup>a</sup> tranche)	600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	600,0	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	11.214,9	2.641,5	1.180,4	1.871,3	1.341,0	744,5	17.468,6	11.829,9	5.043,0	34.341,5	100,0

\* Fondi del Programma per le Reti Transeuropee di Trasporto (TEN-T) e altre risorse pubbliche.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati MIT.

<sup>43</sup> Si tratta delle delibere CIPE pubblicate in Gazzetta Ufficiale.



---

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

### III.1 LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Questo capitolo illustra in modo sintetico le misure che il Paese ha adottato per rispondere alle Raccomandazioni del Consiglio Europeo. Una trattazione più esaustiva delle riforme sarà svolta nel capitolo V, dove saranno presentate anche misure non citate in questa sintesi.

#### RIDUZIONE DEL DEBITO

**RACCOMANDAZIONE 1.** Attuare la strategia di bilancio come previsto e garantire che la situazione di disavanzo eccessivo sia corretta nel 2012; garantire il programmato obiettivo di avanzi primari strutturali per riportare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa entro il 2013; garantire progressi adeguati verso l'OMT, nel rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e realizzare sufficienti progressi verso il rispetto del parametro della riduzione del debito.

---

Nel 2012 il Governo si è impegnato a perseguire una strategia di riduzione della spesa pubblica e di consolidamento fiscale. Questo impegno consentirà di raggiungere il pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2013 e di mantenere un surplus di oltre il 4 per cento del PIL a partire dal 2015<sup>1</sup>. Le misure di riduzione del debito hanno incluso:

- **La valorizzazione e dismissione del patrimonio dello Stato.** A luglio 2012, il Governo ha presentato un piano per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e la privatizzazione delle Società pubbliche. La realizzazione del piano pluriennale straordinario assicurerà, a regime, risorse pari ad almeno un punto percentuale di PIL all'anno nei prossimi cinque anni, da destinare prioritariamente al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico. La parte rimanente servirà a finanziare gli investimenti pubblici e la riduzione degli arretrati nei pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA).
- **Cessione partecipazioni.** Il Fondo ha inoltre beneficiato dei ricavi delle operazioni di cessione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in FINTECNA, SACE e SIMEST e vendute alla CDP (per un totale di 7,9 miliardi di euro, già versati nel 2012). Altri introiti per la riduzione del debito sono previsti, a partire dal 2016, da una quota dei proventi delle aste sui permessi di emissione di CO<sub>2</sub> e da donazioni private.

---

<sup>1</sup> Per una trattazione più completa si rimanda al Programma di Stabilità.

- **Fondi comuni d'investimento.** Si prevede la possibilità per il MEF di costituire una società di gestione del risparmio autorizzata a istituire fondi comuni d'investimento allo scopo di: *i*) partecipare ai fondi d'investimento immobiliare chiusi (cd. 'fondo di fondi') promossi o partecipati dagli Enti pubblici anche territoriali; *ii*) valorizzare e dismettere gli immobili dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, degli Enti Territoriali (anche provenienti da atti di trasferimento ai sensi del cd. federalismo demaniale), di società controllate dallo Stato o di Enti pubblici e dello Stato; *iii*) valorizzare e dismettere gli immobili in uso al Ministero della Difesa non più necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (a tale riguardo è stato emanato, sentita l'Agenzia del Demanio, il primo decreto ministeriale riguardante 20 immobili).
- **La piattaforma digitale.** L'Agenzia del Demanio ha realizzato una piattaforma digitale utilizzata per gestire per via telematica tutte le fasi delle procedure concorsuali di vendita (dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione)<sup>2</sup>. Grazie a tale strumento sarà possibile ottenere vantaggi in termini di semplificazione delle modalità di gestione delle aste e garantire la trasparenza e l'efficacia delle procedure di dismissione.
- **La riconversione del patrimonio pubblico.** L'Agenzia del Demanio, nell'ambito del suddetto piano, ha avviato insieme al Ministero per i beni e le attività culturali il progetto 'Valore Paese' che consentirà di rivitalizzare gli immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli Enti pubblici (territoriali e non territoriali). Il progetto è articolato in base alla natura e al valore dei beni, nonché alla potenzialità di sviluppo degli stessi, individuando la possibilità di incrementare il valore economico e sociale dei beni demaniali attraverso una loro riconversione a finalità turistico-ricettiva, commerciale e residenziale. Come primi progetti operativi sono stati avviati i due progetti denominati 'Valore Paese-Affidiamo Valore' e 'Valore Paese-Dimore'.
- **La Cassa Depositi e Prestiti.** La CDP svolge anche un ruolo attivo di consulenza e supporto agli Enti Locali nel processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Oltre ad affiancare i singoli Enti nelle operazioni di censimento e valutazione dei beni, CDP è attiva anche nella fase di valorizzazione. Gli strumenti di cui si avvale sono il Fondo Investimenti per la Valorizzazione (FIV Plus) e la Valorizzazione *On Line* (VOL).
- **Le emissioni dei titoli di stato.** Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ampliato la sua offerta di titoli, presentando il nuovo 'BTP Italia' nel marzo 2012. Dal 2013 le nuove emissioni di titoli di Stato saranno soggette alla Clausola di Azione Collettiva (CAC), come previsto dal Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità.

---

<sup>2</sup> E' accessibile direttamente dal link <http://demanio.asteimmobili.it> o dalla home page del sito [www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it)

#### PROSSIMI PASSI

- In continuità con il piano per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e la privatizzazione delle società pubbliche, nel corso del 2013 si procederà al completamento del censimento del patrimonio pubblico, che è in larga parte appartenente agli Enti Locali, e alla costituzione della prevista Società di Gestione del Risparmio per la relativa valorizzazione e dismissione.
- Sarà, inoltre, esteso all'intero territorio nazionale il Progetto 'Valore Paese' per la valorizzazione d'immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli enti pubblici e proseguita la dismissione di alloggi di servizio delle Forze Armate.

#### EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA E USO DEI FONDI STRUTTURALI

**RACCOMANDAZIONE 2.** Garantire che il chiarimento nelle disposizioni attuative delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'UE; perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista *spending review* e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'UE, in particolare nell'Italia meridionale.

---

Nel 2012 è stata introdotta in Costituzione la regola del pareggio di bilancio. Allo stesso tempo, è proseguito il contenimento della spesa nel pubblico impiego, sanità, istruzione e previdenza, nonché della spesa corrente della PA. L'utilizzo dei fondi comunitari sarà trattato con maggiore dettaglio nel capitolo V e nel paragrafo III.3. Tra le misure più rilevanti per la spesa pubblica vi sono:

- **L'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.** Ad aprile 2012 il Parlamento ha approvato la legge che introduce il principio del pareggio strutturale di bilancio nella Costituzione, con efficacia dal 2014<sup>3</sup>. Il principio del saldo strutturale in pareggio si applicherà alle amministrazioni centrali e, con specificità proprie, a quelle regionali e locali nell'ambito delle nuove disposizioni europee sulla disciplina di bilancio. E' anche prevista la creazione di un organismo indipendente, con compiti di analisi, verifica e valutazione degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio.
- **L'approvazione della legge rinforzata di attuazione del pareggio di bilancio.** A dicembre 2012 è stata approvata a maggioranza assoluta di ciascuna Camera del Parlamento la legge d'attuazione del principio del pareggio strutturale di bilancio (norme e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e uscite dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni).

---

<sup>3</sup> Per una trattazione più comprensiva si rimanda al Programma di Stabilità.

- **Il commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica.** A maggio 2012 è stato istituito il Commissario Straordinario per la revisione della spesa pubblica. I criteri seguiti nel controllo dei programmi di spesa sono stati: *i)* eliminazione delle sovrapposizioni o delle duplicazioni di attività all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; *ii)* razionalizzazione della distribuzione del personale e concentrazione degli uffici periferici; *iii)* razionalizzazione delle attività di acquisto di beni e servizi pubblici con un maggiore impiego delle procedure espletate dalle centrali di acquisto e delle procedure di acquisto elettroniche; *iv)* maggiore efficienza nell'uso degli immobili in uso delle Pubbliche Amministrazioni; *v)* riduzione della spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato attraverso l'abbattimento del 15 per cento degli importi contrattuali.
- **Le prime due fasi della *Spending Review*.** La prima fase delle riduzioni strutturali avviata a luglio 2012 ha riguardato la spesa corrente. Le misure approvate hanno incluso: *i)* efficientamento e contenimento degli acquisti pubblici; *ii)* riduzione delle dotazioni organiche e delle spese in materia d'incarichi di consulenza, la disciplina dei buoni pasto, delle ferie, dei riposi spettanti al personale, oltre al sistema di pagamento dei cedolini; *iii)* chiusura di alcuni enti pubblici e uso più efficiente degli immobili pubblici; *iv)* divieto per gli enti pubblici e amministrazioni centrali e locali di acquistare nuovi edifici. La seconda fase è stata lanciata a ottobre 2012 ed è confluita nella Legge di Stabilità 2013. I nuovi provvedimenti hanno riguardato la verifica della spesa per acquisti immobiliari da parte degli Enti Territoriali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la verifica della congruità del prezzo. Le minori spese nette derivanti dalle due fasi di revisione della spesa ammontano complessivamente a 4 miliardi nel 2012, 6,3 miliardi nel 2013, 11,3 miliardi nel 2014 e 11,6 miliardi nel 2015. Nel periodo 2012-2015, complessivamente valutati (come somma dei risparmi di spesa di ciascun anno nel periodo considerato) le minori spese nette ammontano a 33,3 miliardi circa. A regime, la riduzione strutturale delle spese ammonta quindi a 11,6 miliardi.
- **La terza fase della *Spending Review*.** Il Governo ha poi iniziato a delineare la terza fase della *spending review*, indirizzata soprattutto alla riduzione dei costi delle strutture territoriali dei dicasteri, alla razionalizzazione degli enti di medie e piccole dimensioni e delle società degli enti territoriali, prevedendo anche una redistribuzione del personale impiegato. In questa fase, che sarà fondamentale portare avanti, si rafforzerebbe ulteriormente il controllo sulla spesa per i consumi intermedi delle Pubbliche Amministrazioni e del sistema sanitario.
- **Il contenimento della spesa per il pubblico impiego.** Per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche non inferiore al 20 per cento di quelle esistenti per il personale dirigenziale e non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa ai posti di organico per il personale non dirigenziale. Le amministrazioni che non hanno emanato i provvedimenti attuativi entro l'ottobre del 2012, non potranno procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Per le eventuali

eccedenze di personale sono state previste una serie di possibilità tra le quali: il collocamento a riposo vincolato, l'avvio di processi di mobilità guidata.

- **Turn-over e retribuzioni nel pubblico impiego.** E' stata altresì disposta la proroga di un anno dei limiti al *turn-over*. La *spending review* prevede nel triennio 2012-2014 una facoltà di assunzione pari al 20 per cento del personale che ha cessato il servizio l'anno precedente, del 50 per cento nel 2015 e del 100 per cento a decorrere dal 2016. E' stato inoltre avviato l'iter regolamentare inteso a prorogare per l'anno 2014 il blocco delle retribuzioni e dei rinnovi contrattuali per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.
- **Contenimento dell'organico negli Enti Locali.** In merito alla riduzione delle dotazioni organiche degli Enti Locali, il Governo ha stabilito un dialogo con le autorità territoriali per stabilire i parametri di virtuosità sulla base dei quali procedere. La legge, infatti, prevede che siano individuati i criteri per determinare le dotazioni organiche degli Enti Locali tenendo prioritariamente in conto il rapporto tra dipendenti (compresi quelli delle società a partecipazione pubblica) e la popolazione residente.
- **La razionalizzazione degli enti e organismi pubblici.** L'efficientamento della macchina amministrativa è perseguito attraverso: *i*) una generale riorganizzazione delle funzioni statali sul territorio; *ii*) il trasferimento dei compiti svolti dagli uffici periferici delle amministrazioni centrali alle Prefetture; *iii*) la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.
- **Il contenimento delle spese della Pubblica Amministrazione.** Sono state inoltre implementate le norme previste riguardo la riduzione dei canoni di affitto alle Amministrazioni dello Stato nell'ambito dell'utilizzo di immobili di proprietà degli Enti Pubblici. L'Agenzia del Demanio sta infine predisponendo bandi di permuta tra immobili di proprietà dello Stato e beni di proprietà privata in cui le Amministrazioni dello Stato sono in locazione passiva, al fine della riduzione della spesa per affitto. Ulteriori disposizioni prevedono un limite, valido per tutte le Pubbliche Amministrazioni, per le spese di acquisto, noleggio e manutenzione di auto di servizio.
- **Il potenziamento del ruolo della CONSIP come centrale d'acquisto.** Le Amministrazioni Pubbliche centrali e gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale devono avvalersi della Consip S.p.A, nella sua qualità di centrale di committenza, per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. I contratti stipulati in violazione di tale obbligo sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Non sono comunque nulli i contratti stipulati tramite altra centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli. I criteri di partecipazione alle gare non devono prevedere, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale.
- **La riforma del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).** La revisione del sistema sanitario contempla: *i*) la riorganizzazione della struttura sanitaria a livello territoriale; *ii*) l'introduzione di procedure più trasparenti nella scelta del management e dei primari ospedalieri; *iii*) lo sviluppo d'investimenti privati in collaborazione con il settore pubblico; *iv*) nuove regole sulla carriera e

sullo status professionale dei medici; v) la revisione del prontuario farmaceutico nazionale nonché la cancellazione dei medicinali obsoleti.

- **Il contenimento della spesa per le pensioni.** La riforma del sistema pensionistico nazionale è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. I risparmi previsti al netto degli effetti fiscali sulle finanze pubbliche, sono cumulativamente di 7,6 miliardi di euro nel 2014 e quasi 22 miliardi di euro fino al 2020.
- **Il potenziamento del controllo sul potere di spesa delle Regioni ed Enti Locali.** Alla Corte dei Conti sono stati attribuiti poteri di controllo sui bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni e degli Enti Locali, con il fine di verificarne la coerenza rispetto agli obiettivi del patto di stabilità interno.
- **I costi della politica e governo locale.** In primo luogo, la corresponsione di una quota pari all'ottanta per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (diversi da quelli destinati al finanziamento del SSN e al trasporto pubblico locale) è subordinata all'adozione da parte delle Regioni stesse di una serie di misure di risparmio. Tra le misure vi sono: *i)* la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali in relazione al numero degli abitanti; *ii)* la fissazione di un compenso complessivo in relazione al mandato elettorale per il presidente e i consiglieri che non superi l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa; *iii)* la definizione di ulteriori interventi di contenimento in materia di cumulo delle indennità e trattamenti previdenziali, oltre all'obbligo di pubblicità e trasparenza delle situazioni patrimoniali. In merito ai gruppi consiliari, la normativa prevede la riduzione dei contributi. Per la sua attuazione, le norme regionali in materia devono essere ridefinite in modo tale che tali contributi non eccedano l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa ridotto della metà, fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale. Sono esclusi da ogni contribuzione i gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già alle elezioni.
- **Le risorse per il riequilibrio finanziario pluriennale degli Enti Locali.** Per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali con squilibri strutturali di bilancio, è istituito un Fondo di rotazione con una dotazione di 30 milioni di euro per il 2012, 230 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ogni annualità dal 2014 al 2020. Per le anticipazioni di cassa, la Legge di Stabilità 2013 ha istituito anche un fondo di 50 milioni di euro cui possono attingere gli Enti Locali in situazione di squilibrio finanziario che abbiano già deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.
- **L'estensione del Patto di Stabilità Interno.** A decorrere dal 2013 sono assoggettati al patto di stabilità interno, oltre le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. Sono, altresì, soggetti al patto di stabilità interno anche gli Enti Locali commissariati per fenomeni di infiltrazione mafiosa. È, inoltre, in predisposizione un decreto attuativo per estendere anche alle società *in house* degli Enti Locali, alle aziende speciali e alle istituzioni i vincoli di finanza pubblica previsti dal PSI.
- **Gli incentivi ai capitali privati nel settore dei beni culturali.** Il Governo ha adottato una serie di misure per favorire le donazioni e altre forme di



sponsorizzazione a favore dei beni culturali e ambientali. Sono stati, inoltre, defiscalizzati gli investimenti privati nel settore.

- **L'implementazione del Piano di Azione Coesione.** Con un totale di risorse coinvolte a oggi di 11,9 miliardi di euro, è in fase avanzata. Grazie a questa misura e ad altri interventi di accelerazione, sono state integralmente utilizzate le risorse comunitarie in scadenza al 31 dicembre. In 14 mesi (Ottobre 2011 - Dicembre 2012) è stato realizzato un livello di spesa certificata di 9,2 miliardi di euro, più di quanto si era speso nei 5 anni precedenti.
- **Ciclo di programmazione 2014-20.** La riprogrammazione dei programmi operativi co-finanziata dai Fondi Strutturali ha rappresentato l'occasione per introdurre metodi nuovi, volti a migliorare la qualità della spesa che stanno anche guidando la definizione del nuovo ciclo di programmazione 2014-20. Queste innovazioni metodologiche sostengono l'obiettivo di rafforzamento strutturale delle Amministrazioni coinvolte nella programmazione e gestione degli interventi, così come richiesto nelle raccomandazioni del Consiglio europeo, da realizzare anche attraverso una forte presidio nazionale sull'intero processo di programmazione e attuazione degli interventi. Per un maggiore dettaglio sull'utilizzo dei Fondi Strutturali comunitari, si rinvia al paragrafo III.3 e al capitolo V.

#### PROSSIMI PASSI

- Sarà proseguita nel 2013 l'applicazione del metodo di *spending review* per il contenimento della spesa e la sua riqualificazione, in particolare per quanto riguarda l'articolazione periferica delle amministrazioni statali.
- In linea con la Legge di Stabilità 2013 saranno adottati, entro il 31 dicembre 2013, i provvedimenti legislativi di riordino delle Province e d'istituzione delle città metropolitane.
- Nel prossimo anno, oltre a proseguire l'attuazione del Piano di Azione Coesione, è necessario imprimere una decisa accelerazione nell'attuazione dei Programmi operativi, aumentando i target nazionali intermedi di spesa, per evitare un'insostenibile concentrazione delle spese negli anni 2014-2015, in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo.
- Sulla base del confronto istituzionale e con il partenariato economico-sociale, e del negoziato con la Commissione europea verranno definiti gli strumenti d'intervento della programmazione 2014-2020 (Accordo di Partenariato e Programmi operativi), assicurando il pieno recepimento delle innovazioni metodologiche necessarie per migliorare l'efficacia della spesa.
- Anche in coerenza con quanto segnalato dalla Raccomandazione del Consiglio e rispetto alla posizione della Commissione Europea, il miglioramento strutturale della capacità delle Amministrazioni coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi assume la massima priorità.
- Allo stesso tempo, ai sensi delle nuove disposizioni comunitarie, saranno definite all'avvio della programmazione le più appropriate condizionalità ex ante volte ad assicurare la piena operatività dei requisiti di efficacia degli interventi.

## **DISOCCUPAZIONE GIOVANILE, PERCORSI FORMATIVI E ABBANDONI SCOLASTICI**

**RACCOMANDAZIONE 3.** Adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico.

Il Governo ha considerato prioritario combattere la disoccupazione giovanile, anche attraverso il miglioramento della formazione. Gli obiettivi delle misure adottate sono quelli di favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili, valorizzando l'apprendistato come 'canale d'ingresso privilegiato' nel mondo del lavoro per i giovani e contrastando l'uso improprio di alcune tipologie contrattuali.

Tra le azioni più incisive, vi sono:

- **Il rafforzamento dell'apprendistato.** In base alla riforma del mercato del lavoro attuata dal Governo l'apprendistato diviene il canale privilegiato di accesso dei giovani al mercato del lavoro. L'apprendistato è, infatti, un contratto di lavoro subordinato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani. Il Testo unico dell'apprendistato articola questo istituto in tre diverse tipologie contrattuali: *i)* apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; *ii)* apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; *iii)* apprendistato di alta formazione e ricerca.
- **Il valore formativo dell'apprendistato:** La riforma: *i)* introduce un meccanismo che collega l'assunzione di nuovi apprendisti al fatto di averne stabilizzati almeno il 50 per cento nell'ultimo triennio; *ii)* stabilisce una durata minima di sei mesi del periodo di apprendistato, fatti salvi i contratti stipulati per le attività stagionali; *iii)* innalza il numero massimo di apprendisti assumibili, in base ai lavoratori qualificati (dall'attuale rapporto di un apprendista ogni lavoratore a tre apprendisti ogni due lavoratori).
- **Piano d'azione sull'apprendistato.** Nel febbraio 2013 è stato sottoscritto con le Regioni e le Province Autonome un 'Protocollo per la promozione e la diffusione dell'istituto del nuovo apprendistato', con l'obiettivo di consolidare una rete informativa tra *stakeholder* e di assicurare la massima simmetria informativa tra livello nazionale e locale. È stato creato inoltre il portale nazionale sull'apprendistato, con l'intento di favorire la massima divulgazione delle informazioni e la conoscenza del contratto da parte dei cittadini e dei giovani in particolare. A ottobre 2012 è stato infine siglato il protocollo d'intesa Italia-Germania per l'attivazione del programma di apprendistato duale dal titolo '*Job of my life*'.
- **L'Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale (AMVA).** È un Programma promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attuato da Italia Lavoro, con il contributo dei PON del Fondo Sociale europeo 2007-2013 'Azioni di sistema' e '*Governance e azioni di sistema*'. L'obiettivo

del Programma è favorire l'inserimento lavorativo dei giovani nel mercato del lavoro italiano.

- **Il Tirocinio.** In linea con quanto precisato dalla riforma nel gennaio 2013 sono state varate le 'Linee guida in materia di tirocini'. Il tirocinio è finalizzato all'acquisizione di competenze professionali e all'inserimento e reinserimento lavorativo e l'accordo stabilisce gli *standard* minimi uniformi in tutta Italia. Tutti i tirocinanti hanno diritto a percepire un'indennità di partecipazione non inferiore a 300 euro. La durata del tirocinio formativo e di orientamento è di:  
*i)* quattro mesi per gli studenti della scuola secondaria; *ii)* di sei mesi per i lavoratori inoccupati o disoccupati; *iii)* di dodici mesi per gli studenti universitari o le persone svantaggiate; *iv)* di ventiquattro mesi per i soggetti portatori di *handicap*. Possono attivare i tirocini le imprese fino a 5 dipendenti con il coinvolgimento di un tirocinante, le imprese da 6 a 20 dipendenti possono invece avvalersi di 2 tirocinanti, mentre oltre i 20 addetti, il rapporto tra i tirocinanti e i lavoratori a tempo indeterminato non deve superare il 10 per cento. Non possono attivare tirocini le imprese che hanno effettuato licenziamenti nei precedenti 12 mesi o che hanno avviato la procedura di cassa integrazione.
- **Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS).** Sono stati rafforzati con percorsi formativi biennali e triennali strettamente correlati alle reali esigenze di sviluppo e internazionalizzazione delle aziende, soprattutto medie e piccole. Gli ITS sono 'scuole speciali di tecnologia', alternative alle università, finalizzate alla formazione e all'inserimento lavorativo.
- **Le politiche attive del lavoro.** Con un'intesa in sede di Conferenza Unificata e in accordo con le parti sociali, il Governo ha dettato gli indirizzi per la realizzazione di reti territoriali comprendenti i servizi d'istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica (l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo e l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati). In tale contesto, vengono considerate prioritarie le azioni riguardanti: *i)* il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale; *ii)* il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti acquisiti; *iii)* la fruizione di servizi di orientamento per tutta la vita.
- **Il monitoraggio.** La riforma ha istituito, presso il Ministero del Lavoro, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione. Il sistema è articolato su due pilastri: *i)* un meccanismo tempestivo ed efficace d'aggiornamento circa l'evoluzione dei principali fenomeni del mercato del lavoro; *ii)* un programma di valutazione scientifica dei principali effetti della riforma.
- **I fondi per la stabilizzazione dei contratti.** Il Governo ha istituito un Fondo per il finanziamento d'interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne, destinando a tali misure circa 196,1 milioni di euro per l'anno 2012 e 36 milioni di euro per l'anno 2013. Gli incentivi sono volti, da un lato, a favorire la trasformazione dei contratti a tempo determinato di giovani e di donne in contratti a tempo indeterminato; dall'altro, a favorire le stabilizzazioni con contratto a tempo indeterminato di giovani e donne in precedenza assunte

con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con l'associazione in partecipazione con apporto di lavoro. Per tale incentivo l'INPS corrisponde 12.000 euro per ogni trasformazione o stabilizzazione riconosciuto fino a un massimo di dieci contratti per ciascun datore di lavoro nei limiti delle risorse indicate per i contratti stipulati con giovani fino a 29 anni e con donne.

- **Fondo per l'occupazione giovanile nei settori della *green economy*.** Finalizzato all'aumento dell'occupazione giovanile è il ri-orientamento del Fondo per Kyoto (operativo da marzo 2012 con 470 milioni residui) attraverso la concessione alle aziende operanti in settori chiave di finanziamenti a tasso agevolato (0,5 per cento), vincolati alla creazione di nuova occupazione a tempo indeterminato di giovani con età non superiore a 35 anni (nel caso di assunzioni superiori a tre unità, almeno un terzo dei posti è riservato a giovani laureati con età non superiore a 28 anni).
- **Le agevolazioni per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani altamente qualificati.** Le imprese che assumono laureati in materie tecnico-scientifiche da impiegare in attività di ricerca e sviluppo o titolari di un dottorato di ricerca beneficiano d'un contributo pari al 35 per cento delle spese sostenute per l'assunzione (fino a un tetto massimo di 200.000 euro per ciascuna azienda). Il bonus fiscale è vincolato al trattenimento in azienda del personale assunto per almeno tre anni. La misura, che ha carattere strutturale, ha uno stanziamento di 25 milioni di euro per il 2012 e di 50 milioni a partire dal 2013.
- **Il Piano Sociale per il Sud.** Nell'ambito degli interventi finalizzati a promuovere l'occupazione giovanile, assume particolare importanza il Piano varato nell'ambito della riprogrammazione dei fondi comunitari.
- **Il Ponte Intergenerazionale.** In attuazione dell'Accordo per la Produttività, siglato dalle Parti Sociali a fine novembre 2012, il Governo ha predisposto un decreto che prevede la possibilità per un lavoratore anziano di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo indeterminato a *part time*, favorendo l'assunzione di un giovane con contratto di apprendistato o a tempo indeterminato. Le Regioni e le Province verseranno all'INPS l'integrazione contributiva in favore del lavoratore anziano, a titolo di contribuzione volontaria che dovranno giustificare all'ente previdenziale con una relazione trimestrale.
- **Le nuove risorse per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.** Sono stati stipulati degli accordi regionali per finanziare le iniziative dirette a rafforzare il rapporto università-impresa e il trasferimento di conoscenza. A questo scopo sono state destinate risorse per 110 milioni di euro. In particolare, 40 milioni di euro sono stati riservati al bando '*social innovation*' per i progetti innovativi a carattere sociale rivolto ai giovani sotto ai trentadue anni di età nel Mezzogiorno.
- **Le *Start up innovative*.** Grande impulso alla creazione di occupazione qualificata, soprattutto giovanile, è stato impresso dalla nuova disciplina sulle *start up innovative* (cfr. CSR n.6).
- **La mobilità dei lavoratori ad alta qualifica in Italia.** È stata introdotta la 'carta blu UE' per gli immigrati ad alta qualifica, in attuazione della direttiva

comunitaria relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini che intendono svolgere lavori qualificati.

- **La riforma del sistema nazionale di valutazione in materia d'istruzione e formazione.** La riforma prevede l'autovalutazione delle scuole, sulla base di dati forniti dal sistema informativo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR), dall'INVALSI e dalle stesse scuole.
- **Il sistema nazionale di certificazione delle competenze.** Sono disciplinati in modo organico una serie di istituti innovativi, quali l'apprendimento permanente e la validazione e certificazione delle competenze acquisite in percorsi non formali, con l'obiettivo di allineare i servizi pubblici centrali e territoriali di istruzione, formazione e lavoro agli orientamenti e indirizzi comunitari.
- **Il diritto allo studio.** Nella distribuzione dei fondi tra le università (attraverso il Fondo di Finanziamento Ordinario) il MIUR premia quelle istituzioni che investono maggiori risorse nelle azioni per il diritto allo studio. Il MIUR si è anche impegnato a stabilizzare il Fondo Integrativo per il Diritto allo Studio su circa 130-150 milioni di euro annui che andranno a integrare le risorse messe a disposizione dalle Regioni (concessione di borse di studio).
- **Rinnovato il Piano Nazionale di Orientamento (*Longlife Career Guidance*).** Il piano è rivolto alle scuole di ogni ordine e grado, con l'obiettivo di diminuire i tassi di dispersione scolastica. Nella scuola secondaria di primo grado, il Piano ha riguardato in particolare la formazione in servizio del personale docente sul tema della didattica orientativa. Sono stati, inoltre, finanziati i Progetti per le aree a rischio sociale e di dispersione scolastica e quelle a forte processo immigratorio per 53 milioni annui. Le istituzioni scolastiche che hanno realizzato tali Progetti sono state complessivamente 7.497.
- **Le azioni per combattere il tasso di abbandono scolastico nelle Regioni a obiettivo Convergenza.** Nell'attuale ciclo di programmazione, i Fondi strutturali volti alla riduzione degli abbandoni scolastici e, più in generale, al miglioramento dell'istruzione, contemplan circa 4,4 miliardi di euro. Gli interventi cofinanziati si sono concentrati nel Mezzogiorno (3,25 miliardi). Nell'ambito del PON nazionale, fino a oggi tali azioni hanno coinvolto 1,2 milioni di giovani nelle azioni di miglioramento delle competenze di base e circa 450 mila ragazzi in azioni contro la dispersione scolastica. Circa 3.500 scuole hanno potuto realizzare 12.500 laboratori.
- **Sostegno e orientamento.** Il MIUR ha stanziato 103 milioni di euro da ripartire fra le Regioni per la fornitura gratuita, nell'anno scolastico corrente 2012-2013, dei libri di testo per gli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e delle secondarie superiori. A livello sperimentale sono stati messi gratuitamente a disposizione degli studenti i software di orientamento S.OR.PRENDO (per consentire agli studenti di terza media di fare un percorso di orientamento e di esplorare le professioni in funzione delle proprie personali preferenze e caratteristiche) e ALMAORIENTATI (per aiutare gli studenti di scuola secondaria a scegliere l'università giusta).
- **Orientamento universitario.** Il rifinanziamento del Piano Lauree Scientifiche ha consentito la prosecuzione dei progetti e delle azioni che vedono

interagire insieme studenti di scuola secondaria e i loro docenti con i docenti universitari. La collaborazione è finalizzata all'attivazione di laboratori per il miglioramento delle competenze tecnico scientifiche e all'incremento degli immatricolati presso le facoltà scientifiche. Sono, inoltre, in corso di progettazione percorsi di studio e di alternanza studio - lavoro per agevolare il conseguimento della laurea per gli studenti *part time*, già inseriti nel mondo del lavoro.

- Il portale '*Universitaly*'. Realizzato con la collaborazione di tutti gli atenei italiani fornirà un'ampia descrizione di tutte le componenti del sistema universitario italiano a tutti gli studenti interessati, sia italiani che stranieri, permettendo di comparare l'offerta delle Università.

#### **PROSSIMI PASSI**

- Nel corso del 2013 saranno proseguite, in accordo con le Regioni, le azioni di diffusione e incentivazione del contratto di apprendistato. Sarà rafforzata la semplificazione degli oneri amministrativi e dei servizi alle imprese, nonché l'erogazione di un'offerta formativa adeguata.
- Per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e il migliore raccordo tra istruzione e mondo del lavoro, saranno adottate misure per rafforzare la capacità di collocamento dei servizi per l'impiego pubblici e privati autorizzati. Occorrerà dare priorità, in questo senso, all'interoperabilità di tutte le componenti del sistema formativo e al monitoraggio delle azioni svolte dai servizi per l'impiego.
- Proseguirà l'esercizio di monitoraggio degli effetti della riforma del lavoro, al fine di raccogliere una base informativa adeguata sul funzionamento della riforma e registrare eventuali criticità come base per ulteriori interventi di revisione. Una particolare attenzione sarà rivolta agli aspetti della flessibilità d'ingresso nel mercato del lavoro.
- Saranno proseguite e rafforzate le misure di contrasto agli abbandoni scolastici, anche mediante la promozione dell'apprendimento permanente e il potenziamento del rapporto tra scuola ed esigenze del mercato del lavoro.
- L'insuccesso formativo, soprattutto nelle Regioni del Sud, sarà contrastato anche con un migliore utilizzo dei Fondi comunitari, oltre che con una rinnovata attenzione alla qualità dell'insegnamento.
- Nel corso dell'anno saranno adottate misure per rafforzare la formazione continua degli insegnanti e promuovere un loro ricambio generazionale.

#### **MERCATO DEL LAVORO E PRODUTTIVITÀ**

**RACCOMANDAZIONE 4.** Adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione; adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'assistenza all'infanzia e l'assistenza agli anziani; monitorare e se necessario potenziare l'attuazione del nuovo quadro regolamentare per la determinazione dei salari al fine di contribuire all'allineamento della crescita salariale e della produttività a livello settoriale e imprenditoriale.

A giugno 2012 è stata approvata la Legge 92 recante ‘Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita’. La riforma del mercato del lavoro, connessa a quella previdenziale - intende realizzare un mercato del lavoro più inclusivo e dinamico, atto a superare le attuali segmentazioni e rigidità e a contribuire strutturalmente all'aumento dell'occupazione e della produttività del lavoro.

Nello specifico, si elencano le seguenti misure:

- **La razionalizzazione degli istituti contrattuali esistenti.** La prima area della riforma riguarda la razionalizzazione degli istituti contrattuali esistenti. Con la riforma se ne preservano gli usi virtuosi, limitando quelli impropri. I contratti più flessibili o parasubordinati vengono mantenuti nelle loro accezioni più favorevoli sia al lavoratore che al datore di lavoro e nei settori che necessitano di flessibilità e professionalità (cfr. CSR n.3).
- **La revisione delle tutele del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo.** In relazione ai licenziamenti discriminatori, le conseguenze sanzionatorie rimangono quelle previste dalla precedente versione dell'art. 18. Con riferimento ai licenziamenti soggettivi o disciplinari illegittimi, qualora ricorra l'insussistenza del fatto contestato o quest'ultimo rientri tra le fattispecie punibili solo con sanzioni conservative, il licenziamento è annullato e il datore di lavoro condannato alla reintegrazione del dipendente e al risarcimento dei danni subiti in misura non superiore a 12 mensilità. Nel caso, invece, di sola illegittimità del licenziamento, il lavoratore non ha diritto al reintegro, ma solo a un indennizzo compreso tra 12 e 24 mensilità. In relazione ai licenziamenti illegittimi per motivi economici, cambiano le conseguenze dell'annullamento da parte del giudice. In via generale, il lavoratore ha diritto a un'indennità risarcitoria compresa tra 15 e 24 mensilità. Nel caso di manifesta insussistenza del motivo oggettivo del licenziamento, invece, è previsto il reintegro del lavoratore, salvo che quest'ultimo non scelga l'indennità sostitutiva di 15 mensilità. La riforma introduce, inoltre, il limite di 12 mensilità al risarcimento del danno, svincolandolo dalla durata del procedimento. In tal modo, si riduce l'incertezza legata ai costi di licenziamento a carico del datore di lavoro.
- **Nuovo processo del lavoro.** La riforma introduce importanti modifiche procedurali in merito al processo del lavoro. In particolare, s'introduce l'obbligo del datore di comunicare alla Direzione territoriale del lavoro l'intenzione di procedere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo con relative motivazioni. Si avvia, quindi, una fase di conciliazione obbligatoria di durata massima di 20 giorni dalla notifica. Al termine di tale procedura, il datore potrà, comunque, procedere al licenziamento e avrà inizio la fase giudiziale, nella quale sarà valutato il comportamento complessivo delle parti.
- **Dimissioni in bianco.** La legge di riforma, inoltre, introduce più incisive disposizioni volte a contrastare il fenomeno delle ‘dimissioni in bianco’<sup>4</sup> che

---

<sup>4</sup> Si veda oltre nel par.V.4, nella sessione ‘Incentivi per l'occupazione giovanile e femminile’.

consente all'impresa di licenziare un lavoratore o, più spesso, una lavoratrice, mascherando il licenziamento con finte dimissioni volontarie.

- **La revisione del sistema degli ammortizzatori sociali.** La principale novità del sistema degli ammortizzatori sociali è l'istituzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl). L'istituto è entrato in vigore dal 1° gennaio 2013 e consiste nell'erogazione di un'indennità mensile ai lavoratori dipendenti del settore privato, compresi gli apprendisti e i soci di cooperative di lavoro e i lavoratori a termine della PA, che hanno perso involontariamente il lavoro. L'ASpl, a regime, sostituisce l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione non agricola a requisiti normali e ridotti, nonché l'indennità di disoccupazione speciale edile. Sono esclusi dalla godimento dell'ASpl i lavoratori che sono cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto. In sostanza, con l'ASpl si realizza il potenziamento dell'istituto dell'assicurazione contro la disoccupazione, estendendone l'accesso ai più giovani, a coloro da poco entrati nel mercato del lavoro e alle tipologie d'impiego attualmente escluse come gli apprendisti. Resta ferma la normativa in materia di Cassa Integrazione Ordinaria (CIG), finalizzata a fornire alle aziende uno strumento di gestione degli eventi di carattere temporaneo ed episodico che rendono necessaria la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. È rivisitata, invece, la normativa in tema di Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS), allo scopo di ricondurla al ruolo di tutela di casi in cui la ripresa dell'attività lavorativa sia probabile o comunque verosimile. La CIGS viene soppressa a decorrere dal 1° gennaio 2016 nei casi di fallimento, di liquidazione coatta amministrativa e di amministrazione straordinaria. Per quei settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria o straordinaria, sono istituiti i 'Fondi di solidarietà bilaterali'.
- **Le regole di salvaguardia.** A favore dei lavoratori prossimi alla pensione che si sono trovati o si trovano in particolari condizioni di disagio (mobilità, prosecuzione volontaria, con rapporto di lavoro risolto e così via) sono stati adottati provvedimenti di salvaguardia, comportanti l'applicazione dei requisiti di pensionamento previsti prima della riforma. Il numero dei lavoratori salvaguardati dalla piena e immediata attuazione della riforma pensionistica del 2011 risulta pertanto stimabile in 130.000 unità, alle quali si aggiungono altre 10.000 unità in attuazione di precedenti clausole di salvaguardia. E' stato inoltre istituito un Fondo dedicato.
- **L'Accordo sulla produttività del lavoro.** A novembre 2012 le Parti sociali hanno firmato l'accordo che fissa le 'Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia'. Tale accordo: *i)* riconosce alla contrattazione collettiva nazionale la tutela del potere di acquisto dei salari (rendendo superata ogni forma d'indicizzazione automatica); *ii)* valorizza la contrattazione di secondo livello, cui affida una quota degli aumenti economici eventualmente disposti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali, con l'obiettivo di sostenere, negli specifici contesti produttivi, efficaci e mirate misure di incremento della produttività; *iii)* adegua la regolamentazione contrattuale dei rapporti di lavoro alle esigenze degli specifici contesti produttivi di riferimento, come la disciplina della



prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro; iv) permette alla contrattazione di secondo livello di incrementare i salari netti percepiti dai lavoratori facendo scattare le misure di defiscalizzazione per le quote salariali che verranno concretamente legate, negli specifici contesti produttivi, all'incremento della produttività; v) sostiene la logica della 'solidarietà intergenerazionale', prevedendo misure che agevolino la transizione dal lavoro alla pensione; vi) contiene l'impegno delle Parti ad affrontare in sede di contrattazione le tematiche relative all'equivalenza delle mansioni, all'organizzazione del lavoro, all'orario di lavoro e alla sua distribuzione flessibile, all'impiego di nuove tecnologie; vii) contiene l'impegno delle Parti a completare il quadro delle nuove regole in materia di rappresentanza.

- **Le nuove risorse per la detassazione del salario di produttività.** Per la detassazione dei premi di produttività per l'anno 2013, sono destinati fino a 950 milioni di euro per l'anno 2013 e 400 milioni di euro per il 2014; per la detassazione dei premi di produttività per l'anno 2014 sono destinati 600 milioni di euro per il 2014 e 200 milioni di euro per il 2015. Per i redditi di lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui l'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali è fissata al 10 per cento sulle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività. La retribuzione di produttività che beneficia dell'imposta sostitutiva non può superare i 2.500 euro lordi.
- **La produttività.** Per retribuzione di produttività s'intende le somme erogate con riferimento a indicatori quantitativi di produttività, redditività, efficienza o innovazione, espressamente dichiarati nel contratto di lavoro stipulato a livello aziendale o territoriale. In alternativa, il contratto di lavoro deve contenere almeno una misura per tre delle quattro aree d'intervento: i) ridefinizione dei sistemi di orario e della loro distribuzione con modelli flessibili, anche in relazione agli investimenti, all'innovazione e alle condizioni di mercato; ii) introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie; iii) adozione di misure per rendere compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e facilitare l'attivazione di strumenti informatici; iv) interventi in materia di fungibilità delle mansioni e integrazione delle competenze
- **La conciliazione tra lavoro e famiglia.** Sono previste nuove misure per le donne che, al termine della maternità, vorranno rientrare al lavoro. A tale fine sono stanziati risorse pari a 78 milioni l'anno per il triennio 2013-2015. Tra le misure finanziate vi sono l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio (aggiuntivo al congedo di maternità) e la previsione di contributi economici per le madri quali i *voucher* per il *baby sitting* o per la retta dell'asilo nido. Il trattamento economico sarà a carico dell'INPS, al 100 per cento della retribuzione e con contribuzione figurativa piena. Per le richieste sarà stilata una graduatoria nazionale che terrà conto dell'indicatore ISEE. Spetta all'INPS anche il monitoraggio sull'andamento della spesa sui tre anni della sperimentazione.
- **L'intesa Stato - Regioni - Province autonome e autonomie locali sulle politiche per la conciliazione.** A fine ottobre 2012 è stata siglata un'intesa in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché dei tempi di

cura per la famiglia. Si prevedono: l'attivazione di ulteriori 60 servizi educativi in contesti domiciliari e il raggiungimento di circa 2.500 nuovi destinatari (minori di 3 anni di età); il sostegno a ulteriori 1.200 progetti individuali e di sistema in grado di facilitare il rientro delle donne nel mercato del lavoro; l'ampliamento delle platee dei beneficiari d'incentivi per l'acquisto di servizi di cura, che coinvolgerà ulteriori 2.300 famiglie.

- Nell'ambito del Piano di Azione Coesione, inoltre, sono stati finanziati interventi per l'incremento dei servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani non autosufficienti, per un totale di 730 milioni di euro.
- **Agevolazioni per il lavoro femminile.** La riforma del lavoro introduce un'agevolazione contributiva a favore dei datori di lavoro che assumono donne nelle aree svantaggiate. Infatti, a partire dal 1° gennaio 2013, i datori di lavoro possono beneficiare di una riduzione del 50 per cento dei contributi per una durata che varia in base alla tipologia di contratto.
- **La parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione.** È stato reso operativo il regolamento europeo che disciplina la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate e per quelle pubbliche non quotate.

#### **PROSSIMI PASSI**

- Occorre rafforzare e monitorare l'attuale sistema di tutele introdotte con l'ASpl.
- Al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, devono essere integrati gli strumenti di conciliazione già introdotti o rafforzati dal Governo.
- Per la tutela di donne e giovani è necessario esaminare le modalità per un intervento di abolizione dei ricongiungimenti previdenziali onerosi, che costituiscono una penalizzazione per coloro che, sempre più spesso, sono costretti a cambiare lavoro.
- È necessario accompagnare il percorso di ripresa con politiche attente all'investimento sociale. Il nuovo Governo dovrà affrontare, in particolare, il nodo del finanziamento della spesa per la rete degli interventi e servizi sociali territoriali. In particolare dovrà favorire i servizi socio-educativi per la prima infanzia, i servizi di cura per le persone con disabilità e gli anziani non autosufficienti, gli strumenti locali di contrasto alla povertà e i servizi residenziali per le fragilità.
- Nello specifico delle politiche di contrasto alla povertà, e in seguito alla sperimentazione della nuova social card, sarà necessario decidere le modalità di estensione della sperimentazione, anche con il sostegno dei fondi strutturali, dal punto di vista territoriale e per tipologia di beneficiari.

#### **LOTTA ALL'EVASIONE E RIFORMA FISCALE**

**RACCOMANDAZIONE 5.** Proseguire la lotta contro l'evasione fiscale; perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, ad esempio intensificando verifiche e controlli; adottare misure per ridurre la portata delle esenzioni fiscali, le indennità e le aliquote IVA ridotte e semplificare il codice tributario; intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente.

Nel corso del 2012 è stata intensificata la lotta all'evasione e all'elusione fiscale, anche ampliando l'uso delle indagini finanziarie da parte della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate. Il decreto sulla semplificazione fiscale ha introdotto misure finalizzate a semplificare la normativa tributaria e a contrastare l'evasione, prevedendo un controllo mirato degli illeciti. Nel contempo, la strategia del Governo ha previsto uno spostamento della tassazione dal lavoro e dal reddito al patrimonio e al consumo.

A riguardo si citano le seguenti iniziative:

- **L'attività di controllo fiscale.** Nel 2012 la Guardia di Finanza ha scoperto 8.617 evasori totali che hanno occultato redditi al fisco per 22,7 miliardi di euro. A questi si aggiungono ulteriori 16,3 miliardi riferiti agli altri fenomeni evasivi. Sul fronte dell'evasione fiscale internazionale, i ricavi non dichiarati e i costi indeducibili scoperti ammontano a 17,1 miliardi. L'attività di contrasto alle frodi IVA ha permesso di individuare 4,8 miliardi di IVA evasa, di cui 1,7 riconducibili a 'frodi carosello', basate su fittizie transazioni commerciali con l'estero. Su oltre 447 mila controlli sul rilascio di scontrini e ricevute fiscali, il 32 per cento è risultato irregolare. Sul fronte delle prestazioni sociali agevolate, sono state scoperte richieste illegittime per un controvalore pari a 6,4 milioni di euro.
- **L'attività d'investigazione sul lavoro sommerso.** Sono state create forti sinergie tra la Guardia di Finanza e l'INPS per l'emersione del sommerso. Sono state aggravate anche le sanzioni per i datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari. In generale, le frodi all'INPS scoperte nel 2012 ammontano a oltre 177 milioni di euro.
- **Lotta all'evasione.** Sul fronte dell'attività di accertamento ai fini delle imposte dirette, dell'IVA, dell'IRAP e dell'imposta di registro, le strutture operative dell'Agenzia delle Entrate hanno eseguito oltre 741.000 accertamenti con una maggiore imposta complessivamente accertata pari a circa 28,6 miliardi. Sul fronte delle attività istruttorie esterne, sono stati realizzati circa 10.000 interventi (verifiche e controlli mirati) che hanno fatto registrare circa 805 milioni di maggiore imposta IVA constatata e oltre 15 miliardi di maggiori basi imponibili rilevate ai fini delle imposte dirette e dell'imposta regionale sulle attività produttive. Sul fronte degli incassi, infine, dai dati di preconsuntivo risulta che nel 2012 sono state conseguite entrate erariali e non erariali pari a circa 12,5 miliardi correlate alla complessiva azione di contrasto degli inadempimenti tributari (accertamento, controllo formale, controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali). In particolare, ammontano a circa 5,4 miliardi le riscossioni da versamenti diretti correlati in prevalenza ad atti di accertamento per i quali il contribuente ha utilizzato gli istituti definitivi (quali, ad esempio, l'adesione, l'acquiescenza, la conciliazione giudiziale).
- **Le relazioni con i paesi a fiscalità privilegiata.** È stato determinato l'importo minimo (500 euro) sopra il quale è obbligatorio comunicare all'Agenzia delle Entrate le cessioni di beni e prestazioni di servizi eseguite nei confronti degli operatori economici con sede nei Paesi a fiscalità privilegiata (iscritti nella c.d. *black list*).

- **Le comunicazioni al fisco per gli operatori economici.** Per le operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto effettuate dal 1° gennaio 2012, la nuova normativa prevede che l'obbligo di comunicazione di quelle per le quali sussiste l'obbligo di emissione della fattura sia assolto con la trasmissione, per ciascun cliente e fornitore, dell'ammontare di tutte le operazioni attive e passive effettuate. Per le operazioni per le quali non è previsto l'obbligo di emissione della fattura, permane l'obbligo di comunicazione di tutte quelle d'importo pari o superiore a 3.600 euro (IVA inclusa).
- **Contrasto agli abusi.** In sede di compensazione dei crediti IVA, è stata introdotta quella che prevede la riduzione, da 10.000 a 5.000 euro annui, del limite al di sotto del quale i contribuenti possono compensare direttamente i crediti IVA.
- **L'assistenza fiscale ai cittadini e imprese.** È prevista l'introduzione di un *tutor* per assistere i contribuenti (soprattutto le imprese più piccole), con benefici procedurali per coloro che sono assistiti.
- **I crediti tributari di modesta entità.** È stata elevata a 30 euro (prima 16,53) la soglia per l'accertamento e l'iscrizione a ruolo dei tributi erariali, regionali e locali.
- **La riscossione dei crediti fiscali.** Per quanto riguarda la riscossione dei crediti fiscali, al fine di snellire le procedure è stato introdotto l'annullamento automatico, entro il 1° luglio 2013, dei crediti d'importo fino a 2 mila euro iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 1999.
- **La rateizzazione dei debiti tributari.** In caso di decadenza dalla rateizzazione, è comunque possibile dilazionare il pagamento. È inoltre possibile attivare piani di ammortamento flessibili per le somme dovute. Il contribuente ammesso a una rateizzazione del debito tributario non è più considerato inadempiente e, pertanto, non è più escluso dalle gare di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi.
- **L'aumento della soglia per le garanzie ipotecarie.** È stata elevata da ottomila a ventimila euro la soglia del debito d'imposta sotto alla quale l'agente di riscossione non è autorizzato a iscrivere ipoteca. Tale limite per l'ipoteca è allineato a quello che autorizza il concessionario della riscossione a procedere all'espropriazione forzata.
- **La semplificazione tributaria.** A ottobre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha istituito un gruppo di lavoro per la mappatura di tutti gli adempimenti fiscali. La mappatura è finalizzata a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e per i contribuenti in generale. L'elenco include 108 adempimenti per i quali sono in fase di studio ipotesi di semplificazione, anche sotto forma di riconduzione alla dichiarazione.
- **La mediazione tributaria.** In vigore da aprile 2012, prevede che il contribuente che intenda instaurare una controversia di valore non superiore a 20 mila euro è tenuto preliminarmente a presentare un'istanza di mediazione/reclamo. Ciò riguarda gli atti emessi esclusivamente dall'Agenzia delle entrate e notificati a partire dal 1° aprile 2012. L'istruttoria relativa al procedimento di mediazione è attribuita ad apposite strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti impugnabili. La

mediazione comporta il beneficio per il contribuente dell'automatica riduzione delle sanzioni amministrative del 60 per cento. L'accordo di mediazione si perfeziona con il versamento entro venti giorni dell'intero importo dovuto ovvero della prima rata, in caso di pagamento rateale in un massimo di otto rate trimestrali di pari importo. In caso di mancato versamento delle rate successive alla prima, l'atto di mediazione costituisce titolo per la riscossione coattiva.

- **Le attività finanziarie scudate.** È stata introdotta un'imposta di bollo speciale per le attività finanziarie 'scudate'. Il pagamento dell'imposta ha consentito di mantenere la secretazione nei confronti dell'amministrazione finanziaria. L'aliquota è stata fissata al 10 per mille per l'anno 2012, al 13,5 per mille per l'anno 2013 e al 4 per mille a decorrere dall'anno 2014. L'imposta colpisce le sole attività finanziarie emerse.
- **La moneta elettronica.** Per la tracciabilità dal 2014 sarà obbligatorio per tutte le Pubbliche Amministrazioni regolare le transazioni con i privati tramite moneta elettronica. Allo stesso tempo, gli imprenditori, i commercianti e i professionisti avranno l'obbligo di accettare dai propri clienti il pagamento con moneta elettronica, per acquisti di qualunque entità.
- **Le attività di controllo sui redditi dichiarati.** È stato innovato lo strumento per l'accertamento del reddito complessivo delle persone fisiche, che permette di calcolare sinteticamente il reddito dei contribuenti con verifiche a partire dall'anno di imposta 2009. Per la verifica sono considerate undici categorie di spesa, che saranno incrociate con le undici tipologie di nuclei familiari, suddivisi a loro volta in cinque aree geografiche. I redditi dichiarati saranno confrontati con le spese sostenute nell'anno di riferimento e, se dovessero verificarsi scostamenti superiori al 20 per cento, saranno effettuate le verifiche di legge. Con questa procedura diventa obbligatorio il contraddittorio con il contribuente. Già da novembre 2011 i contribuenti possono autonomamente misurare la congruità tra il proprio reddito familiare e le proprie spese, scaricando un programma predisposto dall'Agenzia delle Entrate (il *redditest*).
- **La revisione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).** Il Governo ha presentato una proposta di revisione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) che valuta le condizioni economiche necessarie per accedere ai benefici di carattere sociale. La proposta è volta a migliorare l'equità e la capacità selettiva dello strumento attraverso una migliore considerazione delle situazioni di bisogno come quella delle famiglie numerose o nelle quali sono presenti situazioni di disabilità e non autosufficienza e una più corretta valorizzazione del patrimonio e di tutti i redditi.
- **L'aumento delle detrazioni sulla tassazione del reddito per i figli a carico.** Il Governo ha innalzato l'importo delle detrazioni IRPEF spettanti per i figli a carico. In particolare, è elevata da 800 a 950 euro la detrazione IRPEF per i figli a carico di età superiore ai tre anni, da 900 a 1.220 euro per i figli di età inferiore a tre anni, da 220 a 400 euro per ciascun figlio portatore di *handicap*.

- **La tassazione sugli immobili.** È stata introdotta l'Imposta Municipale Propria (IMU), in via sperimentale sino al 2014. L'entrata in vigore dell'IMU è stata anticipata al 2012. Rispetto alla vecchia ICI, le novità più rilevanti sono state l'abolizione dell'esenzione sulla prima casa e la revisione dei coefficienti ai fini della rivalutazione delle rendite catastali. L'aliquota ordinaria è stata fissata al 7,6 per mille della rendita catastale, mentre l'aliquota agevolata sulle abitazioni di residenza al 4 per mille. I Comuni possono variare l'ammontare della detrazione riconosciuta dallo Stato sull'abitazione principale (200 euro, maggiorata di 50 euro per ogni figlio convivente) sia le aliquote (+/-3 per mille sull'aliquota ordinaria e +/-2 per mille su quella agevolata). La revisione delle rendite ha rappresentato un primo passo nella direzione di ridurre l'incongruità delle rendite catastali rispetto al valore di mercato degli immobili. Dal 2013 l'intero gettito dell'imposta è devoluto ai Comuni, mentre lo Stato si riserva la quota d'imposta, calcolata ad aliquota standard del 7,6 per mille, sui fabbricati industriali o connessi ad attività commerciali e imprenditoriali. Su di essi i Comuni possono eventualmente applicare una maggiorazione del 3 per mille.
- **L'imposta di bollo sugli strumenti finanziari.** Il Governo è intervenuto sull'imposta di bollo per gli strumenti finanziari. In particolare, gli estratti conto inviati dalle banche ai propri clienti, nonché gli estratti di conto corrente postale e i rendiconti dei libretti di risparmio anche postali sono ora soggetti a una imposta fissa pari a: *i*) 34,20 euro se il cliente è persona fisica (con un'esenzione, qualora il valore medio di giacenza annuo non sia superiore a 5.000 euro); *ii*) 100 euro se il cliente è soggetto diverso da persona fisica. Inoltre, le comunicazioni alla clientela relative ai prodotti e agli strumenti finanziari, anche non soggetti a obbligo di deposito, a esclusione dei fondi pensione e dei fondi sanitari, sono assoggettate a una imposta proporzionale pari all'1 per mille per il 2012 e all'1,5 per mille a decorrere dal 2013.
- **L'imposta sul patrimonio immobiliare situato all'estero.** A decorrere dal 2012, è prevista l'applicazione della nuova tassa sul valore degli immobili situati all'estero (IVIE). Nel dettaglio, l'IVIE si applica in misura pari al 0,76 per cento (0,4 nel caso si tratti di abitazione principale) del valore dell'immobile ma non è dovuta se d'importo inferiore a 200 euro.
- **L'imposta sulle attività finanziarie detenute all'estero.** L'IVAFE colpisce il valore di mercato delle attività finanziarie e si applica: *i*) in misura fissa l'imposta di bollo, come sulle attività detenute in Italia (pari a 34,20 euro per i conti correnti o libretti di risparmio detenuti nei Paesi UE ed extra UE); *ii*) in misura proporzionale alla quota e al periodo di detenzione dell'attività pari all'1 per mille annuo per il 2012 e al 1,5 per mille annuo a decorrere dal 2013. Per evitare fenomeni di doppia imposizione, è previsto un credito d'imposta per le eventuali imposte patrimoniali dovute nel Paese in cui gli immobili o le attività sono detenute.
- **Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi.** Dal 2013 sarà in vigore il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES). La nuova *service tax* copre due tipologie di servizi comunali: *i*) i servizi di gestione dei rifiuti urbani e *ii*) i

servizi indivisibili (ad es. viabilità, vigilanza, decoro urbano ecc.). Contestualmente sono stati aboliti i preesistenti prelievi sui rifiuti.

- **L'imposta sul valore aggiunto.** Gli aumenti dell'IVA previsti dal Decreto 'Salva Italia' in vigore a ottobre 2012 sono stati rinviati a luglio 2013 e così ridotti: i) l'aliquota del 10 per cento rimarrà invariata (anziché aumentare all'11 per cento); ii) l'aliquota del 21 per cento aumenterà solo di un punto percentuale (anziché di due). Dal 1° dicembre 2012 è entrata in vigore la nuova 'IVA per cassa' (*cash accounting*) che ha rimpiazzato il precedente regime abrogandolo. Il pagamento dell'IVA a debito, posticipato al momento dell'incasso della fattura, è esteso a tutte le imprese con un fatturato non superiore a 2 milioni di euro (il limite precedente era di 200.000 euro).
- **Le accise sui prodotti energetici.** Da gennaio 2012, nelle Regioni a statuto ordinario è stata disposta la soppressione delle addizionali comunali e provinciali sull'accisa dell'energia elettrica. Contemporaneamente, in questi stessi territori, è stata incrementata l'accisa erariale sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito e il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Alle province è devoluto un gettito non inferiore a quello prodotto dalla soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica. La nuova aliquota unificata sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni è fissata a 0,0127 euro per ogni kWh di energia utilizzata, mentre per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi delle abitazioni è fissata a 0,0121. Inoltre, dal 1 gennaio 2013, la Legge di Stabilità 2013 stabilizza l'incremento dell'accisa<sup>5</sup>, portando l'accisa su benzina con e senza piombo a 728,40 euro per mille litri e sul gasolio usato come carburante a 617,40 euro per mille litri.
- **La riduzione del costo del lavoro per le imprese.** Al fine di ridurre il carico tributario sulle imprese e sul lavoro è stata modificata la disciplina dell'IRAP. È consentita deducibilità integrale dalle imposte dirette dell'IRAP calcolata sul costo del lavoro relativo al personale dipendente e assimilato. La Legge di Stabilità 2013 ha ulteriormente ridotto il 'cuneo fiscale' mediante l'aumento delle deduzioni forfettarie sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. In particolare, a decorrere dal periodo d'imposta 2014 sarà possibile dedurre: 7.500 euro (in precedenza era 4.600) per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato e 13.500 euro (in precedenza 10.600) per un lavoratore di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni. Tali cifre sono maggiorate nelle Regioni del Mezzogiorno fino a un importo di 15.000 euro (in precedenza 9.200) per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato e fino a 21.000 euro (in precedenza 15.200) se tali lavoratori sono di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni.
- **La riduzione della tassazione sulle imprese di piccola dimensione.** La Legge di Stabilità 2013 ha anche aumentato la deduzione forfettaria spettante a tutti i contribuenti di piccole dimensioni, che sarà operativo anch'essa dal 2014. In linea di principio le deduzioni forfettarie per i piccoli contribuenti variano da 8.000 (in precedenza 7.359) a 2.000 euro (in precedenza 1.850), inversamente proporzionali al valore della produzione fino a 180.999,91 euro.

---

<sup>5</sup> Disposto con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane n.88789 del 9 Agosto 2012.

Le società di persone, ditte individuali e professionisti beneficiano di deduzioni più alte (da 10.500 a 2.625 euro). Per quanto riguarda l'assoggettamento alla tassazione IRAP dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori privi di una significativa organizzazione, non saranno assoggettabili all'IRAP. L'esenzione è prevista a partire dal 2014. A tale fine, si prevede l'istituzione di un Fondo per l'esenzione IRAP presso il Ministero dell'Economia, con una dotazione di 188 milioni di euro per il 2014, 252 milioni per il 2015 e 242 milioni a partire dal 2016.

- **La tassazione sui veicoli aziendali.** È stata ridotta ulteriormente la deducibilità dei costi delle autovetture a uso aziendale o per gli esercenti arti e professioni dal 27,5 al 20 per cento.
- **La tassa sulle transazioni finanziarie (*Tobin Tax*).** La Legge di Stabilità 2013 ha introdotto l'imposta sui trasferimenti di azioni (in forma proporzionale) e sugli strumenti finanziari e derivati (in forma fissa). Tale imposta si applicherà alle transazioni concluse a decorrere rispettivamente dal 1° marzo 2013 e dal 1° luglio 2013.
- **La tassazione sui premi delle assicurazioni vita.** Dal 2012, la tassa a carico delle compagnie di assicurazione riguardante i premi sulla vita è aumentata da 0,35 a 0,5 per cento (0,45 per cento dal 2013).

#### **PROSSIMI PASSI**

- Proseguire la lotta all'evasione e all'elusione fiscale utilizzando e portando a regime i nuovi strumenti di accertamento sintetico introdotti e le nuove banche dati rinforzando la *compliance* del contribuente. Parimenti importante sarà proseguire con misure dirette a favorire la tracciabilità dei pagamenti.
- Bisogna continuare la lotta al lavoro sommerso integrando l'azione di vigilanza e favorendo l'emersione nella tutela dei soggetti più fragili quali immigrati e lavoro femminile.
- Portare a termine la revisione dell'ISEE, con l'accordo delle Regioni, nell'ottica di maggiore equità e rispondenza alle esigenze dei nuclei familiari.
- Riprendere i principi contenuti della delega fiscale e portare a termine la riforma del catasto. Non si deve arrestare il processo di semplificazione fiscale anche in linea con quanto indicato dall'Europa.
- Per quanto riguarda il carico fiscale che grava sulle imprese, un apporto potrà venire dalla graduale eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP, in particolare per le piccole e medie imprese. Continuare a favorire l'occupazione incentivando le imprese e favorendo l'investimento degli utili in azienda.
- Compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica andranno introdotti interventi correttivi soprattutto a tutela delle fasce più deboli e delle famiglie numerose.
- D'importanza primaria sarà rinforzare gli incentivi occupazionali per giovani e donne tenendo conto delle peculiarità territoriali.



## CONCORRENZA, INFRASTRUTTURE E AMBIENTE IMPRENDITORIALE

**RACCOMANDAZIONE 6.** Attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali; semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione; attuare la prevista riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

---

Il Governo ha riservato una particolare attenzione alla maggiore liberalizzazione del mercato e al rafforzamento della concorrenza cercando di sviluppare un ambiente imprenditoriale più dinamico e aperto. A tal fine si è perseguita la semplificazione della burocrazia e della fiscalità, la promozione della trasparenza e della legalità, nonché il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese. Il Governo ha recentemente approvato la relazione al Parlamento sulla concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, che porterà all'adozione di numerosi interventi di liberalizzazione e di semplificazione delle attività economiche, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione.

Tra le azioni che si riferiscono a questa raccomandazione, si ricordano:

- **Le partecipazioni pubbliche di controllo nei settori strategici.** Al fine di assicurare una maggiore apertura dei mercati anche agli investimenti esteri, mantenendo però un meccanismo di vigilanza e supervisione per settori strategici e rilevanti per l'interesse nazionale, il Governo ha rivisto i poteri d'indirizzo sulle società pubbliche attraverso lo strumento della *golden share*. È stata, quindi, ridisegnata la normativa con riferimento alle imprese operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e dei servizi pubblici essenziali.
- **Le partecipazioni delle amministrazioni alle società di servizi pubblici.** Le Amministrazioni Pubbliche non possono detenere partecipazioni, dirette o indirette, in società i cui proventi derivino per più del 90 per cento da prestazioni di servizi a favore delle stesse Pubbliche Amministrazioni. I Consigli di Amministrazione delle Società controllate dallo Stato non possono avere più di 3 o 5 membri, a seconda della rilevanza e della complessità delle attività svolte.
- **La banca dati per i contratti pubblici.** Da gennaio 2013 è attiva, in via sperimentale, la nuova banca dati nazionale per i contratti pubblici (AVCpass) prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale e gestita dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici. La fase sperimentale durerà 3 mesi, poi a partire da aprile 2013, il sistema diventerà obbligatorio per i bandi al di sopra di 1 milione di euro. Dal terzo trimestre la banca dati diventerà vincolante per tutti i bandi al di sopra di 150 mila euro e da ottobre 2013 il servizio sarà obbligatorio per tutti i bandi d'importo superiore ai 40 mila euro, pena la nullità della gara.
- **Il pagamento dei debiti della PA verso i fornitori a regime.** Nel 2012 è stata avviata la certificazione dei crediti scaduti nei confronti delle Amministrazioni centrali e locali per compensare il proprio debito tributario, oppure ottenere un'anticipazione bancaria. E' consentito pagare i fornitori

con l'emissione di titoli di Stato per un importo complessivo pari a 2 miliardi di euro. Il processo ha subito dei rallentamenti dovuti, in larga parte, ai ritardi di registrazione sulla piattaforma elettronica da parte di enti, amministrazioni e imprese. Anche il completamento dei flussi informativi al sistema bancario ha rappresentato un motivo di ritardo. Da gennaio 2013 le transazioni commerciali tra privati e PA devono essere pagate entro un massimo di 30 giorni dal ricevimento della fattura o della merce (60 giorni in casi eccezionali). Decorso il termine, scatta l'applicazione degli interessi di mora (con un tasso pari a quello di riferimento per le operazioni di rifinanziamento della BCE, aumentato di otto punti percentuali).

- **Misure urgenti per il pagamento dei debiti della PA.** Ad aprile 2013 il Governo ha approvato un decreto legge che ha dato immediatamente il via al pagamento dei debiti commerciali scaduti della PA. Il decreto approvato sblocca da subito i pagamenti di debiti commerciali delle PA verso imprese, cooperative e professionisti per un importo di 40 miliardi, che verranno erogati nell'arco dei prossimi dodici mesi favorendo la soluzione rapida del problema dei pagamenti arretrati, attraverso meccanismi chiari, semplici e veloci. Il tutto avverrà nel rispetto del vincolo del 3,0 per cento imposto dal Patto di stabilità e crescita. A settembre 2013 è previsto infatti un monitoraggio precauzionale che, in caso di superamento del limite, consenta di adottare per tempo le necessarie misure per la rimodulazione delle spese onde evitare di rientrare nella procedura di *deficit* eccessivo perdendo i margini di flessibilità legati ai 'fattori significativi' in sede di valutazione europea della conformità del bilancio.
- **La riforma degli ordinamenti professionali.** Sono stati rafforzati i principi del libero accesso alle professioni regolamentate e sono stati riformati gli organi di disciplina in modo da garantirne la terzietà. Sono state abolite le tariffe minime e reso obbligatorio il preventivo delle spese se richiesto dal cliente. La formazione di albi speciali è consentita solo su espressa previsione di legge. Non sono ammesse limitazioni al numero di persone titolate a esercitare la professione, salvo deroghe espresse fondate su ragioni di pubblico interesse. Sono vietate le discriminazioni dirette e indirette fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti. La pubblicità informativa è ammessa con ogni mezzo, purché funzionale all'oggetto e non denigratoria, ingannevole o violare l'obbligo del segreto professionale. L'obbligo di assicurazione è stabilito a tutela del professionista. Sono stati, infine, disciplinati il tirocinio e l'obbligo di formazione continua da parte del professionista. È stata varata la riforma della professione forense che non fissa limiti tariffari ma, per gli incarichi che non hanno un accordo iniziale o sono affidati d'ufficio, prevede una tabella di riferimento aggiornata ogni due anni dal Ministero della Giustizia. È prevista anche la specializzazione, con la figura dell'avvocato specialista. Per le professioni non regolamentate è stata approvata la disciplina che consente la certificazione delle competenze, al fine di facilitare la libera circolazione del lavoro e garantire i clienti.
- **Il settore assicurativo.** L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (IVASS) è incaricato di curare la prevenzione

amministrativa delle frodi nel settore anche con l'utilizzo di una nuova banca dati integrata tra le diverse compagnie assicurative. È escluso il rinnovo tacito del contratto di assicurazione. È introdotto un contratto standard per le assicurazioni auto. Le compagnie di assicurazione, infine, sono obbligate a rilasciare tre diversi preventivi di assicurazione auto, di cui almeno due appartenenti a gruppi concorrenti. Al fine di ridurre le frodi in campo assicurativo e, quindi, consentire una riduzione del premio delle polizze è stata approvata la normativa riguardante la scatola nera.

- **Poste Italiane.** La disciplina di Poste Italiane è allineata a quella delle banche, con la possibilità di avere promotori finanziari fuori sede per i servizi d'investimento, finanziamento e vendita di conti correnti e carte prepagate destinati a privati e imprese. E' consentito a Poste di stabilire succursali negli altri Stati comunitari ed extracomunitari.
- **Le telecomunicazioni.** A febbraio 2013 l'Autorità per le Comunicazioni ha stabilito i prezzi che gli operatori alternativi (OLO) dovranno pagare per usare la rete in fibra di Telecom Italia. È completo, quindi, il quadro regolatorio dopo che, circa un anno fa, l'Autorità aveva approvato le regole per le reti NGAN. Si è concluso il passaggio alla televisione digitale su tutto il territorio nazionale, nel pieno rispetto delle tempistiche europee (entro il 1° semestre 2012).
- **La liberalizzazione del mercato del gas.** Nel settore sono state attuate le seguenti misure: *i)* la creazione di un mercato a termine del gas naturale; *ii)* l'adozione di regole per l'incremento della capacità utilizzata sul gasdotto *Tag* (con l'Austria) e *Transitgas* (con la Svizzera); *iii)* il completamento della separazione proprietaria tra il gestore della rete del gas (SNAM Rete Gas) e l'operatore (ENI); *iv)* regole più efficienti per l'allocatione dei servizi di stoccaggio di gas naturale attraverso un sistema di asta competitiva sul complesso delle capacità disponibili; *v)* l'autorizzazione di tre nuovi rigassificatori. E 'previsto, nel 2013 l'avvio delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione, alle quali sono ammessi solo operatori non collegati a società che già hanno un affidamento diretto. Per i clienti vincolati, l'AEEG stabilirà i prezzi di riferimento in base al criterio dell'allineamento dei costi di offerta al prezzo spot quotato sui mercati europei e sulla borsa del gas. Grazie a queste misure l'Autorità di regolazione prevede di ridurre del 6-7 per cento i prezzi del gas in bolletta, nel corso del 2013.
- **Il mercato elettrico.** Sono state adottate le seguenti misure: *i)* gare competitive per le centrali idroelettriche con la previsione che la durata della concessione di produzione sia compresa tra venti e trenta anni (dagli attuali trenta), in ragione dell'entità degli investimenti; *ii)* modifiche al sistema d'incentivi per l'energia fotovoltaica e per le rinnovabili elettriche non fotovoltaiche e potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi; *iii)* accelerazione delle procedure di smantellamento delle centrali nucleari presenti sul territorio; *iv)* rideterminazione delle componenti fiscali e parafiscali (es. oneri per le rinnovabili) sulle imprese a forte consumo energetico; *v)* accelerazione dei progetti di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e proroga a giugno 2013 delle detrazioni per interventi di

ristrutturazione edilizia, anche finalizzate all'incremento dell'efficienza energetica.

- **La concorrenza nel settore dei carburanti.** È prevista la costituzione sia di un mercato all'ingrosso (Borsa) dei carburanti sia di un mercato della logistica petrolifera (gestiti dal Gestore del Mercato Elettrico - GME). Nel recepire la direttiva europea sull'obbligo di detenere scorte, è stata prevista la centralizzazione della gestione delle scorte specifiche di prodotti petroliferi, con l'istituzione e l'avvio delle attività dell'OCSIT (Organismo Centrale di Stoccaggio Italiano). È stata varata la disciplina in materia di miglioramento delle informazioni sui prezzi dei carburanti, sia ai fini del calcolo del prezzo medio da comunicare alla Commissione UE sia ai fini dell'esposizione dei prezzi praticati da ciascun impianto.
- **La *Green economy*.** È stato previsto un finanziamento agevolato a valere sul fondo Kyoto (su cui sono disponibili 470 milioni di euro) per i soggetti pubblici e privati che operano in diversi settori della *green economy* con il fine di favorire la creazione di nuova occupazione giovanile a tempo indeterminato.
- **La semplificazione delle procedure per le infrastrutture energetiche.** Per le infrastrutture energetiche, sono state semplificate le procedure della Valutazione di Impatto ambientale (VIA) per l'estrazione, la raffinazione e la bonifica dei siti con l'introduzione di un potere sostitutivo dello Stato in caso d'inerzia delle Regioni.
- **L'approvazione dell'Autorizzazione Unica in materia Ambientale (AUA).** Essa ha lo scopo di alleggerire il carico degli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente normativa ambientale, garantendo comunque la massima tutela dell'ambiente. L'autorizzazione unica sostituisce una serie di atti di comunicazione e notifica. Destinatari del provvedimento sono le microimprese, le piccole e medie imprese (PMI) nonché gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale.
- **Le agevolazioni fiscali per le grandi infrastrutture strategiche.** Per la realizzazione di nuove opere strategiche, d'importo superiore ai 500 milioni di euro con contratti di partenariato pubblico privato, è previsto un credito d'imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP, dell'importo massimo del 50 per cento del costo dell'investimento. Le obbligazioni emesse dalla società saranno soggette allo stesso regime fiscale previsto per i titoli del debito pubblico (imposta del 12,5 per cento).
- **Il Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale.** E' stato presentato il piano di riordino organico del settore aeroportuale con l'individuazione degli aeroporti d'interesse nazionale. Esso prevede: *i)* la progressiva dismissione di quote societarie da parte degli enti pubblici a favore dell'ingresso di capitali privati; *ii)* la costituzione delle 'reti aeroportuali' che possono specializzarsi nel servire lo stesso territorio con infrastrutture dedicate per tipologia di traffico; *iii)* la razionalizzazione dei servizi di navigazione aerea e dei servizi generali alla clientela. Il Piano è attualmente presso la Conferenza permanente Stato-Regioni per la necessaria intesa.
- **Le nuove risorse per l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE).** È stato rivisto l'incentivo alla capitalizzazione delle imprese con lo scopo di riequilibrare il

trattamento fiscale tra le imprese che si finanziano con debito e le imprese che si finanziano con capitale proprio.

- **Le *Start up* innovative.** È stata introdotta una normativa agevolata, sia dal punto di vista degli adempimenti amministrativi sia per il trattamento fiscale, per le imprese che operano da non più di quarantotto mesi, prevalentemente in attività di produzione, sviluppo e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi a elevato contenuto tecnologico. Per le *start up* sono stati messi subito a disposizione circa 200 milioni di euro, mentre a regime saranno impegnati 110 milioni di euro ogni anno per promuovere tali imprese.
- **Le reti d'impresa.** Le reti d'impresa sono ammesse a partecipare alle gare di appalto, in quanto è ora possibile l'acquisizione della soggettività giuridica mediante iscrizione al Registro delle Imprese.
- **Il rafforzamento dello schema di prestito di garanzia dei Confidi.** È rafforzato lo schema di prestito di garanzia dei Confidi attraverso la possibilità d'imputare al fondo consortile, o al capitale sociale, i fondi rischi o riserve patrimoniali costituiti da contributi dello Stato, delle Regioni e di altri enti pubblici, anche se finalizzati ad altri scopi. La misura è volta conferire maggiore efficacia al ruolo svolto dai Confidi per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese.
- **Le nuove risorse per le Piccole e Media Imprese (PMI).** È stata ampliata l'operatività del Fondo di Garanzia per le PMI, con un rifinanziamento di 400 milioni annui per il prossimo triennio. Il Fondo privilegia le imprese localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno, le imprese femminili e quelle collegate a realtà in difficoltà.
- **Il settore delle costruzioni.** È previsto il miglioramento della funzionalità dello Sportello Unico per l'edilizia (SUE), trasformato da sportello istruttorio a sportello decisorio, ed è l'unico punto di accesso per tutte le pratiche amministrative riguardanti un intervento edilizio. Sono state ulteriormente semplificate le modalità di presentazione della Segnalazione Certificata d'inizio attività (SCIA).
- **L'Agenzia per l'Italia digitale.** È stata costituita l'agenzia preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale. L'Agenzia coordina l'azione delle amministrazioni centrali e territoriali su: i) diffusione del sistema di connessione a banda larga e ultra-larga; ii) finanziamenti per le piattaforme tecnologiche necessarie alla vita delle comunità urbane; iii) libera accessibilità *online* delle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni; iv) condivisione di informazioni provenienti da istituzioni diverse; v) utilizzo delle tecnologie digitali nei processi amministrativi, compreso l'obbligo di uso della casella di posta elettronica certificata.
- **L'attuazione del principio di trasparenza nella PA.** Il Governo ha presentato la normativa riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni. La disciplina s'ispira al *Freedom of Information Act* statunitense.
- **L'incandidabilità alle cariche elettive.** Sono chiariti i criteri per l'incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica e membro eletto del consiglio regionale, provinciale e comunale. In generale, non possono essere candidati e ricoprire

alcuna carica chi ha riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione. La norma fissa anche i criteri ostativi allo svolgimento di cariche di Governo, di presidente e di membro dei consigli regionali, provinciali e comunali.

- **Attuazione della legislazione sul mercato interno.** Al fine di rendere più tempestivo l'adeguamento della normativa nazionale agli obblighi europei, la legge comunitaria è stata scissa in due parti distinte. Entro il 28 febbraio di ogni anno il Governo deve presentare la legge di delegazione europea, che contiene le deleghe per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro che devono essere recepite nell'ordinamento nazionale. Se necessario, il Consiglio dei Ministri può presentare, in aggiunta alla legge di delegazione, la legge europea che contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo.
- **La riorganizzazione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.** La nuova Agenzia è nata dal riassetto dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE). L'Agenzia fa capo ad una nuova cabina di regia e opera in stretto raccordo con le Regioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le organizzazioni imprenditoriali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati. Si è dato vita a un polo di finanza per l'internazionalizzazione all'interno della Cassa Depositi e Prestiti dove sono state concentrate le competenze di SACE e SIMEST. Le Camere di Commercio hanno avviato un nuovo sportello informatico, denominato *worldpass*, in cui sono in rete tutte le informazioni legate ai vari aspetti del commercio estero: marketing, fiere e iniziative promozionali, contrattualistica, normativa fiscale e operazioni doganali.
- **Il Desk Italia.** È stato creato uno sportello unico con cui gli investitori che intendono fare un investimento strategico in Italia possono interfacciarsi. Tra i poteri dello sportello unico vi è quello di convocare apposite conferenze di servizi e di facilitare l'attività di impresa.
- **Lo Sportello Unico Doganale.** Il processo di digitalizzazione delle procedure doganali è confluito nel nuovo portale *e-customs.it*. Altre misure sono state introdotte per ridurre i tempi e i costi di sdoganamento, nonché per migliorare la qualità dei controlli sulle merci in transito.
- **Il Piano nazionale dell'Export 2013-2015.** Il Piano lanciato a gennaio 2013 identifica alcune azioni strategiche fondamentali, tra le quali: *i)* l'aumento delle risorse per la promozione; *ii)* gli incentivi all'aggregazione delle imprese (reti); *iii)* l'intensificazione dell'attività di formazione rivolta alle imprese esportatrici; *iv)* il rafforzamento delle azioni dirette alla diffusione dell'e-commerce e della Grande Distribuzione Organizzata, nonché delle iniziative volte ad attrarre gli investimenti diretti esteri; *v)* il rafforzamento dell'azione integrata di Cassa Depositi e Prestiti, di SIMEST e di SACE; *vi)* le azioni più incisive contro la contraffazione e a favore della tutela dei marchi. La continuità con le priorità identificate dal Piano sarà fondamentale per accrescere la dimensione d'azienda e la competitività.
- **Il Piano nazionale del turismo.** Per rispondere alle criticità del settore, sono state individuate circa 60 azioni concrete secondo le seguenti linee guida: *i)* potenziamento del supporto e del coordinamento centrale; *ii)* rilancio

dell'Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT); *iii*) focus su 30-40 poli prioritari; *iv*) riqualifica e consolidamento del ricettivo; *v*) sviluppo del sistema dei trasporti e delle infrastrutture in coerenza con i bisogni del turismo; *vi*) riqualificazione del personale operante nel settore turistico; *vii*) attrazione degli investimenti tramite incentivi specifici e la riduzione degli oneri burocratici.

- **Le misure anticorruzione e per la trasparenza della PA.** Alla 'Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche' (CIVIT) è attribuito il ruolo di autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella PA. Viene disposto l'inasprimento delle pene per i reati di peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, corruzione per un atto d'ufficio. Si aggiunge al codice penale la nuova circostanza aggravante specifica per i delitti contro la PA, riferita a chi riveste la qualifica di pubblico ufficiale. È stato approvato a marzo 2013 il nuovo codice deontologico del dipendente pubblico che, previsto dalla legge anticorruzione, indica i doveri di comportamento dei dipendenti delle PA. La violazione è fonte di responsabilità disciplinare, accertata all'esito del procedimento, ferme restando le ipotesi in cui dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile. Il Governo ha predisposto il testo unico in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle PA che attua la legge anticorruzione. Il provvedimento mira a rendere effettivo il principio di trasparenza intesa come *total disclosure*, ossia accessibilità totale delle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'attività amministrativa.
- **La riforma della giustizia civile.** È prevista la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, con la soppressione di tutte le sedi distaccate, l'accorpamento di 31 tribunali e 31 procure nonché la soppressione degli uffici del giudice di pace. I processi non possono durare più di sei anni in totale, tre dei quali nel primo stadio di giudizio, due in Appello e uno presso la Corte di Cassazione. Ogni successivo anno comporta una sanzione per lo Stato. Tutte le comunicazioni e notifiche giudiziarie devono essere effettuate esclusivamente per via telematica. È prevista la consultazione via internet in tempo reale dei registri di cancelleria e dei documenti elettronici e delle comunicazioni telematiche. È fatto obbligo del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili e nei contenziosi.
- **La riforma del diritto fallimentare.** Sono state approvate nuove disposizioni della normativa fallimentare italiana, ed in particolare del concordato preventivo, che avvicinano il sistema italiano a quello del '*Chapter 11*' del *Bankruptcy Code* statunitense. Altre misure consentono di conciliare le esigenze di un adeguato soddisfacimento dei creditori e di residuo sviluppo delle aziende in crisi. È stata modificata la disciplina dei contratti in corso di esecuzione e sono stati ridotti gli oneri burocratici per velocizzare le procedure in caso di procedimenti fallimentari.
- **Composizione della crisi da sovra indebitamento.** È rafforzata la capacità operativa del procedimento per la composizione della crisi da sovraindebitamento finalizzata a comporre le crisi delle imprese non fallibili e dei consumatori. La legge contempla la possibilità da parte del debitore di proporre un apposito piano per la ristrutturazione dei crediti e la

soddisfazione dei debiti. È prevista anche l'istituzione di organismi per la composizione delle crisi.

- **I costi della giustizia civile e amministrativa.** Al fine di decongestionare i tribunali, il Governo ha aumentato la tassazione sia sui procedimenti di secondo grado e di Cassazione sia sul processo amministrativo. Da gennaio 2013 è raddoppiato il contributo unificato per le impugnazioni che sono respinte. È introdotto un controllo preliminare di ammissibilità sulla richiesta d'appello. Se l'impugnazione è dichiarata inammissibile o improcedibile, è prevista una sanzione a carico della parte proponente. In tal caso, il compenso dovuto al legale è ridotto della metà.

#### **PROSSIMI PASSI**

- Occorre potenziare le infrastrutture critiche legate all'ambiente e all'energia, come ad esempio gli impianti per il trattamento dei rifiuti, le reti idriche, le *smart grids*. La messa in sicurezza del territorio resta un elemento indispensabile per riavviare un efficace processo di sviluppo sostenibile.
- Il credito d'imposta per le infrastrutture realizzate in *project financing* insieme agli sgravi fiscali ai privati sono i due elementi chiave per gli interventi in opere materiali. In particolare, sarà riesaminato il credito d'imposta per superare la logica delle 'grandi opere' e poterlo estendere alle opere d'importo inferiore ai 500 milioni di euro.
- Un contributo fondamentale per velocizzare la realizzazione dei progetti di dotazione infrastrutturale potrà venire anche dalla prosecuzione del programma di semplificazione delle procedure. Tra le opere infrastrutturali di rilievo vi sono il Piano contro il dissesto idrogeologico, quello sui depuratori e il Piano per le scuole. A favore della semplificazione dei livelli decisionali delle istituzioni (Stato-Regione-Enti Locali) - le cui sovrapposizioni spesso si traducono in vincoli e freni allo sviluppo del territorio e delle opere - va la proposta di legge di revisione costituzionale del Titolo V, presentata nel 2012 e non ancora approvata.
- Accanto all'impegno della PA di ridare liquidità al tessuto imprenditoriale, sarà importante potenziare l'accesso delle imprese agli strumenti finanziari. A tal fine dovranno essere adottate misure per migliorare il funzionamento del Fondo di Garanzia per le PMI e agire sulla relazione tra banche e imprese.
- La PA svolge un ruolo fondamentale per la crescita e lo sviluppo delle attività produttive, ma spesso impone oneri e procedure eccessive che ostacolano l'iniziativa imprenditoriale e facilitano la corruzione. Per evitare che questa situazione ristagni, è importante potenziare l'opera di semplificazione amministrativa con una cospicua riduzione delle procedure inutili, mantenendo una verifica costante dell'effettiva implementazione delle misure adottate.
- In linea con i recenti orientamenti della Commissione Europea, sarà adottato, previa consultazione telematica e su intesa con Regioni ed Enti Locali, un nuovo programma per la misurazione e la riduzione degli oneri regolatori e dei tempi. Per ogni intervento di semplificazione andranno individuati i risultati attesi, i tempi, i soggetti responsabili e gli strumenti per la verifica, che dovranno essere collegati al sistema di valutazione delle performances.



- In una situazione economica in cui la competitività non può essere sostenuta tramite la spesa pubblica e i sussidi generalizzati, costituiscono impegni imprescindibili: le semplificazioni in materia di attività produttive e di autorizzazioni ambientali, l'utilizzo sempre più esteso di procedure telematiche, lo snellimento delle procedure autorizzative e la completa operatività dello Statuto delle imprese.
- L'apporto privato alla spesa in ricerca e innovazione è un volano di crescita da sostenere con opportuni strumenti incentivanti. Sarà, perciò, data attuazione al fondo per finanziare la ricerca e le imprese costituito con la Legge di Stabilità 2013. In prospettiva sarà esaminata la possibilità di rendere strutturale il credito d'imposta per le imprese che investono.
- Lo stimolo al dinamismo imprenditoriale deve continuare a prevedere il sostegno concreto per le *start up* innovative e per i giovani imprenditori.
- Gli interventi apportati in numerosi settori hanno migliorato l'ambiente concorrenziale, aprendo la strada a interventi ancora più incisivi. È questo il caso del settore idrico, dove l'individuazione di un'Autorità di regolazione è stata un primo passo verso una razionalizzazione regolamentare, che dovrà essere però completata con la definizione della tariffa.
- Ancora più importante e complesso è il settore dei servizi pubblici locali, tenuto conto dell'importanza che le imprese fornitrici di servizi pubblici hanno per le famiglie e per gli Enti Locali. La riforma di questo settore non potrà essere ulteriormente rinviata, eliminando il principale ostacolo allo sviluppo e all'investimento derivante dall'attuale incertezza normativa.
- Un'attenzione particolare è da riservare a quanto rimasto inattuato nel decreto legge sulle liberalizzazioni, con particolare riguardo all'Autorità dei Trasporti, non ancora operativa, alle assicurazioni RC-Auto e al settore dei taxi. Andrà poi valutato con attenzione l'impatto delle nuove norme nel settore delle farmacie.
- Proseguire sulla strada delle liberalizzazioni implica anche un costante controllo sul funzionamento di quanto già fatto. A tal fine si dovrà dare continuità all'attuazione dell'attività di monitoraggio sulle riforme, oltre che prevedere un coordinamento delle politiche di liberalizzazione che consenta di valutare in maniera chiara e tempestiva i settori più problematici dal punto di vista della concorrenza.
- Infine sarà necessario vigilare sull'elaborazione e implementazione della legge annuale sulla concorrenza e all'attuazione delle sue disposizioni, in modo che essa divenga un consolidato punto di partenza dell'azione pubblica per estendere progressivamente il perimetro delle liberalizzazioni e perfezionare quelle già in atto.
- In continuità con gli sforzi intrapresi occorrerà proseguire l'opera di razionalizzazione della macchina giudiziaria:
  - assicurando una maggiore deflazione della domanda, con una revisione della normativa sulla mediazione;
  - assicurando una sempre maggiore efficienza ed efficacia degli uffici giudiziari, con: il completamento della riforma della geografia giudiziaria; la prosecuzione del processo d'informatizzazione degli uffici; una maggiore diffusione delle buone prassi organizzative; il monitoraggio del funzio-

namento dei Tribunali delle Imprese, per verificare le ricadute organizzative e l'utilità di possibili successivi ampliamenti delle materie di specializzazione;

- considerando misure, anche straordinarie, per affrontare le cause pendenti, specie nelle Corti d'Appello. Un'efficace riduzione delle pendenze avrebbe un impatto positivo anche sulla durata delle procedure, una delle principali criticità del sistema giudiziario;
- istituendo un osservatorio per l'analisi degli effetti delle riforme, e completando la creazione di una banca dati automatizzata e integrata, con lo scopo di monitorare l'impatto delle riforme, identificarne le criticità, e raccogliere le buone pratiche.

### III.2 I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il seguente capitolo elenca le iniziative più rilevanti al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali previsti dalla Strategia Europa 2020. Per i dettagli delle misure si rinvia al capitolo V sulle azioni di riforma nell'ambito del Semestre Europeo.

#### Obiettivo n. 1 – Tasso di occupazione

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare al 75 per cento la quota di occupazione per la fascia d'età compresa tra i 20 e i 64 anni.

TAVOLA III.1: LIVELLO DEL TARGET 'TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64'			
INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020	MEDIO TERMINE
Tasso di occupazione totale	61,2% (2011)	67-69%	63%
	61,0% (2012)		

Nel 2012 il valore dell'indicatore per l'Italia è stato pari al 61,0 per cento: 14 punti percentuali al di sotto del target europeo e 6-8 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo nazionale. Gli squilibri territoriali e di genere sono stati molto accentuati.

La riduzione registrata nel 2012, dopo una lieve crescita registrata nel 2011, coinvolge esclusivamente la componente maschile (dal 72,6 al 71,6 per cento) mentre prosegue la crescita dell'indicatore tra le donne (dal 49,9 al 50,5 per cento), in tutte le ripartizioni e in particolare nel Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno il tasso di occupazione dei 20-64enni si attesta al 47,6 per cento, circa 22 punti percentuali al di sotto del valore espresso dalle Regioni settentrionali. In quest'area del Paese, particolarmente critica appare la situazione della componente femminile, con un tasso di occupazione del 34,3 per cento. Per converso, nel Nord l'incidenza dell'occupazione maschile sulla corrispondente popolazione dei 20-64enni ha superato il 75 per cento.

Per la descrizione delle azioni adottate dall'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alla descrizione delle misure adottate in risposta alle Raccomandazioni n.3 e n.4 (par. III.1; cfr. anche V.5).

## Obiettivo n. 2 – Ricerca e Sviluppo

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** migliorare le condizioni per la R&S con l'obiettivo di accrescere gli investimenti pubblici e privati fino a un livello del 3 per cento del PIL.

**TAVOLA III.2: LIVELLO DEL TARGET 'SPESA IN RICERCA E SVILUPPO'**

INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020	MEDIO TERMINE
Spesa in R&S rispetto al PIL	1,26% (2010)	1,53%	1,40%
	1,25% (2011)*		

\* Stima ISTAT su dati di previsione forniti da imprese, istituzioni pubbliche e istituzioni private non profit.

I dati di previsione per il 2011 elaborati dall'ISTAT, indicano una crescita contenuta della spesa per R&S a valori correnti (+0,7 per cento, rispetto al +2,2 per cento registrato tra il 2010 e il 2009), dovuta all'aumento della spesa nelle imprese (+1,1 per cento) e nelle istituzioni pubbliche (+0,9 per cento). Tali aumenti dovrebbero aver compensato l'atteso calo nella spesa delle università (-0,1 per cento). Tuttavia, se si considera la spesa in R&S in termini reali, è prevista una riduzione dello 0,6 per cento nel 2011, rispetto a un aumento medio annuo dello 0,8 per cento nel periodo 2007-2010. Un confronto a livello europeo sui dati ancora provvisori del 2011 evidenzia che l'Italia si colloca al diciottesimo posto per spesa in Ricerca e Sviluppo, con un gap di 0,8 punti percentuali rispetto alla media UE27 (che ha registrato un valore del 2,05 per cento). La posizione è invariata rispetto al 2010, ma si è registrato un lieve ampliamento del *gap*.

I dati definitivi del 2010 indicano che il peso della spesa privata su quella totale passa dal 56,6 per cento al 57,5 per cento, grazie alla crescita di quella delle imprese e alla parallela riduzione avvenuta nelle università. Rispetto al 2009 è in lieve aumento la spesa delle grandi imprese (sopra i 500 addetti), anche se si riduce il loro contributo alla spesa complessiva del settore (dal 70,4 al 69,0 per cento). Aumenta anche la spesa nelle medie imprese, mentre si riduce la spesa delle piccole imprese (-1,8 per cento).

A livello di ripartizioni territoriali, la spesa resta concentrata in quattro Regioni (Lombardia, Lazio, Piemonte, Emilia-Romagna), che rappresentano il 59 per cento della spesa totale (cfr. Tav.III.3).

**TAVOLA III.3 - SPESA PER R&S INTRA-MUROS PER REGIONE - ANNO 2010**

REGIONI	Composizione percentuale	Variaz. % 2010/2009
Piemonte	11,5%	1,5
Valle d'Aosta	0,1%	-10,4
Lombardia	22,4%	9,0
Provincia autonoma di Trento	1,7%	-3,1
Provincia autonoma di Bolzano	0,5%	5,0
Veneto	7,7%	-1,8
Friuli-Venezia Giulia	2,6%	-0,7
Liguria	3,3%	8,3
Emilia-Romagna	10,2%	7,5
Toscana	6,5%	0,2
Umbria	1,0%	-8,5
Marche	1,5%	6,8
Lazio	15,2%	-1,0
Abruzzo	1,4%	-0,7
Molise	0,2%	-0,6
Campania	5,9%	-5,7
Puglia	2,7%	-0,9
Basilicata	0,4%	3,7
Calabria	0,8%	-0,5
Sicilia	3,5%	-4,8
Sardegna	1,1%	2,7
<b>Nord-Ovest</b>	<b>37,3%</b>	<b>6,3</b>
<b>Nord-Est</b>	<b>22,6%</b>	<b>2,4</b>
<b>Centro</b>	<b>24,2%</b>	<b>0,5</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>15,9%</b>	<b>3,2</b>
<b>ITALIA</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,2</b>

FONTE: ISTAT.

A livello nazionale, gli interventi per stimolare la spesa in ricerca e sviluppo hanno riguardato:

- Le agevolazioni sotto forma di credito d'imposta concesso alle imprese che assumono lavoratori altamente qualificati.
- La riforma del 'Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica', confluito nel nuovo 'Fondo per la crescita sostenibile'(FCS)<sup>6</sup>, destinato, tra l'altro, alla promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica nazionale.
- La riforma del dottorato di ricerca per stimolare i dottorati industriali, in collaborazione tra Università-enti di ricerca e imprese.
- Lo stanziamento di 70 milioni di euro per la ricerca italiana e per progetti in favore dei giovani ricercatori, attraverso i nuovi bandi FIRB (Fondo per investimenti nella ricerca di base) e PRIN (Progetti di ricerca d'interesse nazionale).

<sup>6</sup> Istituito ai sensi dell'articolo 23 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, cvt. con L. 7 agosto 2012, n. 134.

- Gli accordi regionali per rafforzare il rapporto università-impresa e i progetti innovativi a carattere sociale per i giovani nel Mezzogiorno.
- I fondi destinati alla ricerca e sviluppo tecnologico e all'innovazione nell'ambito della politica di coesione territoriale 2007-2013, per un importo complessivo di 17,6 miliardi di euro<sup>7</sup>, di cui 11,2 miliardi destinati alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Nel Mezzogiorno, circa due terzi della spesa complessiva è da ricondursi agli interventi del Programma Operativo Nazionale 'Ricerca e Competitività' (PON R&C).
- La politica di coesione interviene con 2,8 miliardi di euro, di cui 2,1 miliardi per le aree della Convergenza, nel campo della società dell'informazione con interventi che realizzano infrastrutture per la copertura del territorio in banda larga e ultra-larga, servizi innovativi delle Pubbliche Amministrazioni per cittadini e imprese, sostegno alle imprese nell'innovazione tramite ICT.
- Gli interventi per lo sviluppo del capitale umano con risorse per 2,2 miliardi di euro per azioni di supporto all'istruzione avanzata.
- Il progetto '*Smart cities e communities*', con progetti di ricerca industriale per un importo complessivo di circa 900 milioni, a valere sui fondi comunitari con riferimento al programma '*Horizon 2020*'.
- Lo stanziamento di 408 milioni di euro per la nascita di '*cluster hi-tech*', grandi aggregati nazionali in settori d'interesse strategico per l'industria nazionale.
- Il Programma '*Horizon 2020 Italia*', che dota l'Italia di un Programma quadro nazionale allineato con l'Europa.
- Il Progetto '*Messaggeri*', bando per la selezione di ricercatori provenienti dai centri leader della ricerca e dello studio universitario all'estero, che saranno impegnati in attività didattiche nelle Università del Sud.
- Per il rientro in Italia di giovani studiosi impegnati all'estero, è stato varato, per il 2013, il Programma per il reclutamento di giovani ricercatori '*Rita Levi Montalcini*'.

Per un maggiore dettaglio sulle azioni adottate dall'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alla descrizione delle misure in risposta alle Raccomandazioni n.3 e n.6 nonché al capitolo V.3.

### Obiettivo n. 3 – Emissioni di gas serra

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas a effetto serra

---

<sup>7</sup> Includendo anche gli interventi volti al miglioramento del capitale umano, allo sviluppo dell'imprenditoria innovativa e quelli destinati alla società dell'informazione.

**TAVOLA III.4: LIVELLO DEL TARGET 'EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA'<sup>8</sup>**

INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020
Emissioni totali di gas a effetto serra nazionali	516,9 (1990)	Riduzione nel periodo
	484,8 (2012)	2008-2012 del 6,5 per
	preliminare	cento rispetto al livello del 1990 (483,3 MtCO <sub>2</sub> /anno)
Emissioni di gas a effetto serra per i settori non ETS	348,7 (2005)	Riduzione al 2020 del 13
	293,9 (2013)	per cento rispetto al livello
	preliminare	del 2005 (296,3 MtCO <sub>2</sub> eq)

Per il raggiungimento dell'obiettivo assegnato all'Italia (riduzione del 13 per cento delle emissioni di gas a effetto serra per i settori non regolati dalla direttiva 2003/87/CE (c.d. direttiva 'emissions trading') è stato redatto il nuovo Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra per il rispetto degli obiettivi legalmente vincolanti assunti a livello UE e internazionale per il periodo 2008-2012 e 2013-2020, nonché per proseguire il processo di de-carbonizzazione dell'economia del Paese<sup>9</sup>.

A tal fine l'Italia ha dato attuazione alle seguenti misure:

- Il riorientamento del 'Fondo Kyoto', con il duplice obiettivo di incrementare l'occupazione e di ridurre le emissioni di gas a effetto serra attraverso lo sviluppo dei settori nella 'green economy'.
- L'operatività, dall'inizio del 2012, del 'sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi'.
- La proroga fino al 30 giugno 2013 delle detrazioni fiscali del 55 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Dal 1° luglio 2013 tali agevolazioni saranno invece sostituite con la detrazione fiscale del 36 per cento, resa strutturale e definitiva.
- La realizzazione, nel corso del primo semestre 2012, di circa 500 interventi per un importo stimato intorno ai 50 milioni, a valere sul Fondo per la promozione dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica, per la riduzione dei consumi di combustibili fossili.
- La prosecuzione delle attività e degli Accordi di Programma relativi al Fondo per la mobilità sostenibile e che riguardano nel complesso 187 interventi per 106 Comuni, cofinanziati per un importo complessivo di circa 195 milioni.

<sup>8</sup> I progressi realizzati per il conseguimento degli obiettivi richiamati nella presente tabella sono riportati in dettaglio nella *Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi*, elaborata ai sensi dell'articolo 2, comma 9 della L. 39 del 7 aprile 2011 e allegata al DEF.

<sup>9</sup> Approvato dal CIPE nella seduta dell'8 marzo 2013.

- Firmato il Protocollo d'Intesa per la mobilità sostenibile, con l'obiettivo di aumentare l'incidenza del trasporto merci su rotaia dall'attuale 6 al 24 per cento, contenendo quindi l'impatto ambientale provocato dal traffico dei mezzi pesanti sul territorio.
- Nuove norme volte a realizzare reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli elettrici e a incentivare l'acquisto di veicoli a basse emissioni complessive. Lo stanziamento previsto è di 420 milioni di euro.
- L'approvazione delle nuove regole per l'esercizio e la manutenzione degli impianti di climatizzazione invernale ed estiva. Tra le nuove regole si fissa il limite massimo di riscaldamento invernale e il limite minimo di raffrescamento estivo.
- La conclusione dell'iter per l'approvazione del decreto legislativo di attuazione per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.
- La destinazione del 50 per cento dei proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote di CO2 ad attività finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra, dando 'concretezza' al Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra<sup>10</sup>.
- Le 'Linee strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio', presentate al CIPE a dicembre 2012 che prevedono misure che oltre a contribuire alla sicurezza del territorio hanno il vantaggio di accrescere gli assorbimenti di gas serra.
- La prosecuzione dell'attuazione della Direttiva 2003/87/CE .
- Il contributo della politica di coesione 2007-2013 alla riduzione dei gas effetto serra che ha permesso di evitare tra gli 8,0 e i 9,9 MtCO<sub>2</sub>/anno di emissioni. Il maggior contributo è atteso dagli interventi su energie rinnovabili ed efficientamento energetico (tra i 6,15 e gli 8,0 milioni di tonnellate); dagli investimenti sul ciclo dei rifiuti sono attesi 0,57 milioni; da quelle su reti e collegamenti per la mobilità 1,28 milioni di tonnellate.

Per un maggiore dettaglio sulle azioni adottate dall'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia al paragrafo V.11, nonché alla descrizione delle misure in risposta alla Raccomandazione n.3.

#### **Obiettivo n. 4 – Fonti rinnovabili**

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** raggiungere il 20 per cento di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia.

---

<sup>10</sup> Il 22 dicembre 2012 è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

**TAVOLA III.5: LIVELLO DEL TARGET 'FONTI RINNOVABILI'**

INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020
Fonti rinnovabili	10,11% (2010)	17%
	11,5% (2011)	

In base all'obiettivo stabilito nella direttiva 2009/28/CE nel 2020 l'Italia dovrà coprire il 17 per cento dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili<sup>11</sup>. A fine 2011, le fonti rinnovabili hanno soddisfatto l'11,5 per cento del consumo finale lordo di energia, superando l'obiettivo previsto per il 2015 dal Piano di azione sulle energie rinnovabili (PAN), predisposto in attuazione della direttiva citata e inviato alla Commissione nel luglio 2010. Nell'ultimo triennio si è assistito a una rapida crescita del settore della produzione da fonti rinnovabili, anche a seguito delle politiche d'incentivo intraprese.

Gli obiettivi in materia di fonti rinnovabili sono stati ripartiti tra le Regioni e le Province Autonome con lo stesso approccio impiegato a livello europeo, assegnando, quindi, a ciascuna Regione e Provincia Autonoma un obiettivo espresso in termini di percentuale dei consumi da coprire mediante fonti rinnovabili<sup>12</sup>. Tale approccio lascia a ciascuna Regione e Provincia Autonoma la possibilità di operare, in relazione al proprio contesto territoriale, 'spingendo' opportunamente sull'efficienza energetica e sulle fonti rinnovabili, anche mediante trasferimenti statistici da altre Regioni o enti territoriali interni ad altro Stato membro e accordi con altri Stati membri. E' in fase di sviluppo una metodologia di misura dello stato di raggiungimento degli obiettivi, e sono state definite le modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento.

Le azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo hanno riguardato:

- I nuovi incentivi per l'energia fotovoltaica (c.d. Quinto Conto Energia) e per le rinnovabili elettriche non fotovoltaiche (idroelettrico, geotermico, eolico, biomasse, biogas, bioliquidi, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione, oceanica). L'intento principale dei provvedimenti adottati<sup>13</sup> è di

<sup>11</sup> La strategia di perseguimento del target nazionale è contenuta all'interno del Piano di Azione Nazionale (PAN), che costituisce il principale documento di politica nazionale in materia di energie rinnovabili in Italia.

<sup>12</sup> Nella ripartizione degli obiettivi, sono considerate esclusivamente le FER-E (rinnovabili elettriche) e le FER-C (rinnovabili calore), in quanto le importazioni fisiche di rinnovabili e i meccanismi di sostegno all'utilizzo delle rinnovabili nei trasporti dipendono da strumenti nella disponibilità dello Stato. Infatti, nel caso di importazioni fisiche di energia sono necessari accordi tra Stati e la realizzazione e/o utilizzo di reti di trasporto che chiamano in causa i gestori di rete, per i quali le concessioni sono rilasciate dallo Stato e i relativi Piani di sviluppo delle reti approvate, di nuovo, dallo Stato. Per quanto attiene all'utilizzo di fonti rinnovabili nei trasporti, il principale strumento di sostegno è costituito dall'obbligo, in capo ai soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio, di miscelare a tali carburanti una quota minima di biocarburanti. La quota minima, il relativo meccanismo di adempimento e le caratteristiche tecniche dei biocarburanti utilizzabili sono definiti con provvedimenti dello Stato.

<sup>13</sup> Decreti del Ministero Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente del 5 e del 6 luglio 2012.



programmare una crescita dell'energia rinnovabile più equilibrata che, oltre a garantire il superamento degli obiettivi comunitari al 2020 (dal 26 per cento a circa il 35 per cento nel settore elettrico), consenta di stabilizzare l'incidenza degli incentivi sulla bolletta elettrica. Tra l'altro si prevede l'abbandono, dal 2016, del sistema dei certificati verdi a favore di un meccanismo basato su tariffe incentivanti, fisse o tariffe premio, e aste al ribasso e l'introduzione di un sistema di controllo e governo degli incentivi erogabili.

- Il cosiddetto 'Conto termico', che incoraggia la produzione di energia termica da fonti rinnovabili (riscaldamento a biomassa, pompe di calore, solare termico e *solar cooling*), e accelera i progetti di riqualificazione energetica degli edifici pubblici, attraverso un sistema d'incentivi efficace e semplice per il cittadino e la PA. Il nuovo strumento d'incentivazione, coerentemente con la Strategia Energetica Nazionale, contribuirà al superamento degli obiettivi energetico-ambientali fissati al 2020 dall'Unione Europea.
- L'aggiornamento del Piano di Azione Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra, approvato dal CIPE, con le nuove misure per la promozione di fonti energetiche rinnovabili sia elettriche che termiche.
- La razionalizzazione della filiera di produzione dei biocarburanti da utilizzare nel settore dei trasporti, con un riequilibrio del trattamento dei prodotti UE con quelli extra-UE.
- L'entrata in vigore, dal 31 marzo, dell'obbligo di aderire a un consorzio di smaltimento per i produttori-importatori, distributori o installatori di pannelli fotovoltaici.

Sull'obiettivo n.4 relativo alle fonti rinnovabili hanno un impatto anche le disposizioni relative alla mobilità sostenibile, per il cui commento si rinvia al commento all'obiettivo n.3 di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

#### FOCUS

##### La diffusione delle fonti rinnovabili in dettaglio

Secondo i dati del Gestore Servizi Energetici (GSE), la potenza elettrica installata da fonti rinnovabili è cresciuta da 18,3 GW nel 2000 a 24 GW nel 2008, fino a oltre 41 GW nel 2011 (+37 per cento rispetto al 2010).

La numerosità degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è più che raddoppiata rispetto al 2010 passando da 159.895 a 335.151 unità. La variazione rispetto al 2010 è dovuta principalmente alla forte crescita degli impianti fotovoltaici passati da 155.977 a 330.196 unità; per questi impianti si è registrata, rispetto al 2010, anche una forte crescita della potenza installata passata da 3 GW a 13 GW. Nel 2011, la potenza degli impianti fotovoltaici rappresenta il 31 per cento della potenza complessiva degli impianti a fonti rinnovabili, seconda solamente a quella degli impianti a fonte idraulica (che ne rappresenta il 44 per cento circa).

Rispetto al 2010, aumenta anche il contributo della fonte eolica e delle bioenergie: in particolare per la prima tipologia d'impianti si registrano incrementi nella numerosità e nella potenza del 65,7 per cento e del 19,3 per cento rispettivamente. Aumenta inoltre dell'81 per cento il numero d'impianti alimentati con bioenergie e del 20 per cento la loro potenza installata; si tratta pertanto per lo più d'impianti di piccola taglia.

Con riferimento, invece, alla generazione elettrica, la produzione complessiva da fonti rinnovabili è aumentata nell'ultimo decennio, passando da 51 TWh del 2000 a 83 TWh nel 2011, con un diverso contributo apportato dalle singole fonti: la fonte idrica è infatti passata dall'86 per cento al 55 per cento, quella geotermica dal 9 per cento al 7 per cento, l'eolica dall'1 per cento al 12 per cento, il fotovoltaico dallo 0,01 per cento al 13 per cento e infine le bioenergie dal 4 per cento al 13 per cento.

Nel caso del fotovoltaico in particolare, la produzione effettiva è passata da 39 GWh nel 2007 a quasi 11 TWh nel 2011; nel caso dell'energia eolica, il cui sviluppo è stato più graduale, si è passati da una produzione di 563 GWh nel 2000 a 4 TWh nel 2007, fino a poco meno di 10 TWh nel 2011. In entrambi i casi si è avuto un aumento considerevole della taglia media degli impianti.

Per quanto riguarda le bioenergie si è passati da una produzione di 1,9 TWh nel 2000 a 5 TWh nel 2007 e a circa 11 TWh nel 2011.

Infine per la fonte idraulica e per quella geotermica, già ampiamente sfruttate, i progressi sono stati molto più lenti.

Nel confronto europeo, nella produzione elettrica da rinnovabili l'Italia si colloca immediatamente dopo Germania, Spagna e Svezia e prima della Francia. Inoltre per quanto riguarda il target da raggiungere al 2020 per il solo settore elettricità (quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili), si osserva che, nel 2011 l'Italia ha raggiunto un valore del 24 per cento circa (a fronte di un obiettivo al 2020 del 26,4 per cento); tale valore è superiore alla media UE27, pari a 20,4 per cento. Rispetto ai Paesi di più grande dimensione l'Italia si colloca sotto Spagna e sopra Germania, Francia e Regno Unito.

Per un maggiore dettaglio sulle azioni adottate dall'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alla descrizione delle misure nel paragrafo V.12.

## Obiettivo n. 5 – Efficienza energetica

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento dei consumi di energia.

<b>TAVOLA III.6: LIVELLO DEL TARGET 'EFFICIENZA ENERGETICA'</b>			
<b>INDICATORE</b>	<b>LIVELLO CORRENTE(*)</b>	<b>OBIETTIVO AL 2020(**)</b>	<b>OBIETTIVO AL 2016</b>
Efficienza energetica (Risparmio annuale sugli usi finali)	5,12 Mtep/anno (2011)	20 Mtep/anno	11,6 Mtep/anno
(*) L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi su gli usi finali così come previsto dalla vigente direttiva sull'efficienza (32/2006/CE).			
(**) Target di efficienza fissato dalla Strategia Energetica Nazionale.			

Nel 2011 il consumo di energia (usi finali) in Italia è stato pari a 1.568 TWh con una riduzione di circa il 2,6 per cento rispetto al 2010. La contrazione dei consumi è stata determinata dal perdurare della crisi economica e dagli effetti delle politiche per la promozione dell'efficienza energetica. In particolare, il risparmio di energia conseguito dalle misure di efficienza energetica è stato stimato in circa 5,12 Mtep/anno, in aumento rispetto al 2010.

La Strategia Energetica Nazionale (SEN), approvata nel mese di marzo 2013, ha fissato come obiettivo per l'efficienza energetica al 2020 una riduzione dei consumi di energia di 231,7 TWh. Per il raggiungimento del target, la SEN descrive le misure di policy già adottate e quelle previste per la promozione dell'efficienza energetica nei settori residenziale, della PA, dell'industria e dei trasporti, sintetizzate di seguito:

- Rafforzamento e applicazione delle norme sulle prestazioni energetiche minime, in particolare per quanto riguarda l'edilizia (per nuove costruzioni o rifacimenti importanti), il settore dei trasporti e l'insieme dei prodotti rientranti nel campo di azione della direttiva *Ecodesign* (anche in recepimento di normative europee).
- Prolungamento sino al 2020 dello strumento delle detrazioni fiscali per le spese dedicate alla riqualificazione energetica degli edifici, attivato dal 2007.
- Introduzione di strumenti d'incentivazione diretta per gli interventi della PA come il cosiddetto '*Conto Termico*'<sup>14</sup>. Per la PA è inoltre prevista la definizione di standard contrattuali basati sul miglioramento delle prestazioni energetiche, con il potenziamento dello strumento del Contratto Servizio Energia.
- Potenziamento del meccanismo dei Certificati Bianchi prevalentemente dedicato a progetti di efficienza energetica di maggiore dimensione nei settori industriale e dei servizi e alla promozione di interventi di valenza infrastrutturale (ICT, distribuzione idrica, trasporti).
- Rafforzamento del modello ESCO (*Energy Service Company*), tramite l'introduzione di criteri di qualificazione, lo sviluppo e la diffusione di modelli contrattuali innovativi per il finanziamento tramite terzi e la creazione di fondi di garanzia dedicati o di appositi fondi rotativi per progetti più rilevanti, con possibile partecipazione di istituti finanziari pubblici.
- Consolidamento del ruolo dei Fondi Strutturali attraverso i quali sono stati messi in atto programmi di promozione dell'efficienza energetica (POIN) e che costituiscono, in prospettiva, un'occasione importante per mettere a punto modelli di intervento avanzati, soprattutto per la riqualificazione energetica del parco immobiliare della PA.
- Supporto alla ricerca e all'innovazione con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente le tecnologie dei materiali, delle costruzioni e dell'impiantistica dove l'industria italiana è ben posizionata e competitiva a livello mondiale.
- Promozione di iniziative di comunicazione e sensibilizzazione finalizzate ad aumentare la consapevolezza di cittadini e imprese sulle opportunità derivanti dall'efficienza energetica.
- La politica di coesione 2007-2013 finanzia con circa 2,9 miliardi gli interventi in efficienza energetica ed energie rinnovabili (1,8 miliardi nelle Regioni

---

<sup>14</sup> Già elencato tra le misure per il raggiungimento dell'obiettivo n.4.

Convergenza), con una spesa a fine dicembre 2012 pari a circa il 22,8 del totale programmato (14,1 per cento nelle Regioni Convergenza)<sup>15</sup>.

Parte consistente degli interventi, è avviata a valere sul Programma Interregionale Energie rinnovabili e risparmio energetico (POIN) nell'ambito del FESR 2007-2013, pensato per attivare sinergie sovra regionali necessarie a rafforzare il diffondersi delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico come fattore di competitività dei territori. Il Programma Operativo Interregionale Energie rinnovabili e risparmio energetico sostiene anche interventi di efficientamento energetico in poli museali statali individuati nelle Regioni Convergenza, attraverso due convenzioni stipulate tra le amministrazioni competenti per un importo complessivo di 50 milioni.

Per un maggiore dettaglio sulle azioni già adottate dall'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alla descrizione delle misure nel paragrafo V.12.

## Obiettivo n. 6 – Abbandoni scolastici

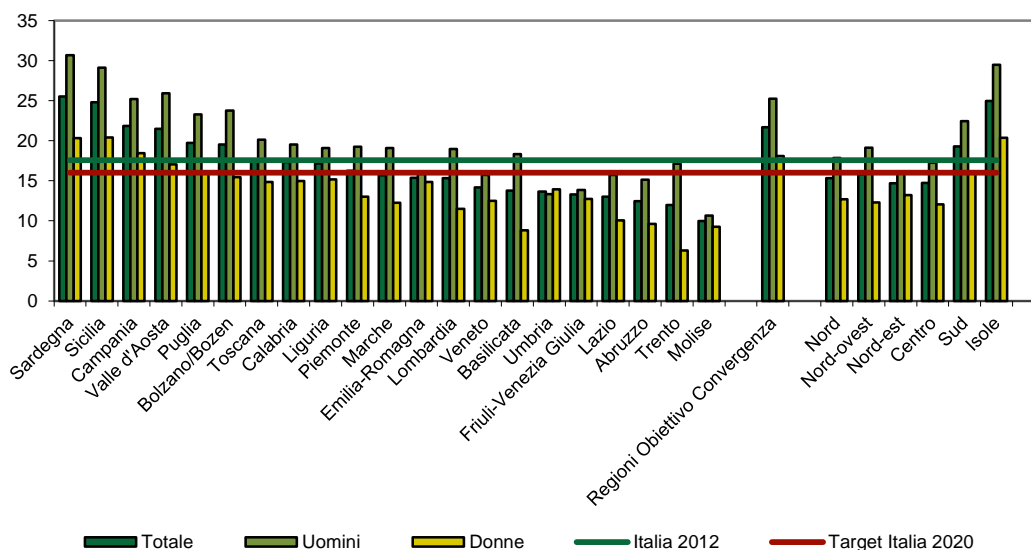
**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento.

TAVOLA III.7: LIVELLO DEL TARGET 'ABBANDONI SCOLASTICI'			
INDICATORE	LIVELLO CORRENTE (2012)	OBIETTIVO AL 2020	MEDIO TERMINE
Abbandoni scolastici	17,6% (Italia)	16%	17,9% al 2013
	21,7% (Area Convergenza)		17,3% al 2015

Nel 2011, il 44 per cento circa della popolazione tra i 25 e i 64 anni ha conseguito la licenza di scuola media inferiore come titolo di studio più elevato, un valore molto distante dalla media UE27 (26,6 per cento). Secondo i dati più recenti relativi alla media del 2012, i giovani 18-24enni con esperienza di abbandono scolastico (*Early school leavers* - ESL) sono scesi a 758 mila (29 mila in meno rispetto al 2011), di cui il 59,6 per cento maschi. Nella stessa fascia di popolazione, l'incidenza degli abbandoni scolastici è pari a 17,6 per cento (18,2 per cento nel 2011) contro una media UE del 13,5 per cento (relativo però al 2011). Con riferimento ai giovani stranieri, l'indicatore raggiunge il 41,3 per cento (15,0 per cento per gli italiani).

<sup>15</sup> Gli interventi avviati riguardano essenzialmente l'efficienza energetica degli edifici pubblici, l'efficientamento della pubblica illuminazione, il potenziamento delle reti di distribuzione e, sul lato della produzione, impianti integrati su edifici pubblici che utilizzano soprattutto la fonte solare ma anche, seppur in minima parte, quella delle biomasse.

**FIGURA III.1: GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI (ESL) PER SESSO, REGIONE E RIPARTIZIONE - ANNO 2012 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

A livello regionale la situazione è eterogenea: il Molise è l'unica Regione ad avere raggiunto il target europeo, con un valore dell'indicatore pari al 10,0 per cento. Il fenomeno dell'abbandono scolastico continua a interessare in misura più sostenuta il Mezzogiorno, con punte del 25,5 per cento in Sardegna, del 24,8 per cento in Sicilia e del 21,8 per cento in Campania. In confronto al 2011, Marche, Provincia autonoma di Trento, Liguria e Umbria registrano un innalzamento significativo dell'indicatore (rispettivamente, +3,0, +2,4, +2,2, e +2,1 punti percentuali). Molise, Lazio, Veneto e Lombardia segnalano invece le maggiori diminuzioni (-3,1, -2,7, -2,6, -2,0 punti percentuali).

Nella graduatoria dei ventisette Paesi UE, l'Italia si colloca nella quarta peggiore posizione, subito dopo il Portogallo. Il divario con il dato medio europeo è più accentuato per la componente maschile (21,0 contro 15,3 per cento), in confronto a quella femminile (15,2 e 11,6 per cento, rispettivamente).

Gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali contribuiscono alla riduzione degli abbandoni scolastici e, più in generale, al miglioramento dell'istruzione con 4,4 miliardi di euro nell'attuale ciclo di programmazione, con una spesa al 31 dicembre 2012 pari al 54 per cento del programmato. Gli interventi si concentrano nel Mezzogiorno, attuati dai POR e, soprattutto, dai due PON a titolarità del MIUR che intervengono nelle Regioni Convergenza (le risorse complessivamente destinate alla Convergenza ammontano a 3,2 miliardi di euro programmati, con un avanzamento di spesa pari al 52,3 per cento).

Per maggiori dettagli sulle azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo, si rinvia alla descrizione delle misure in risposta alle Raccomandazioni n.3 e n.4 (vedasi anche par.V.3).

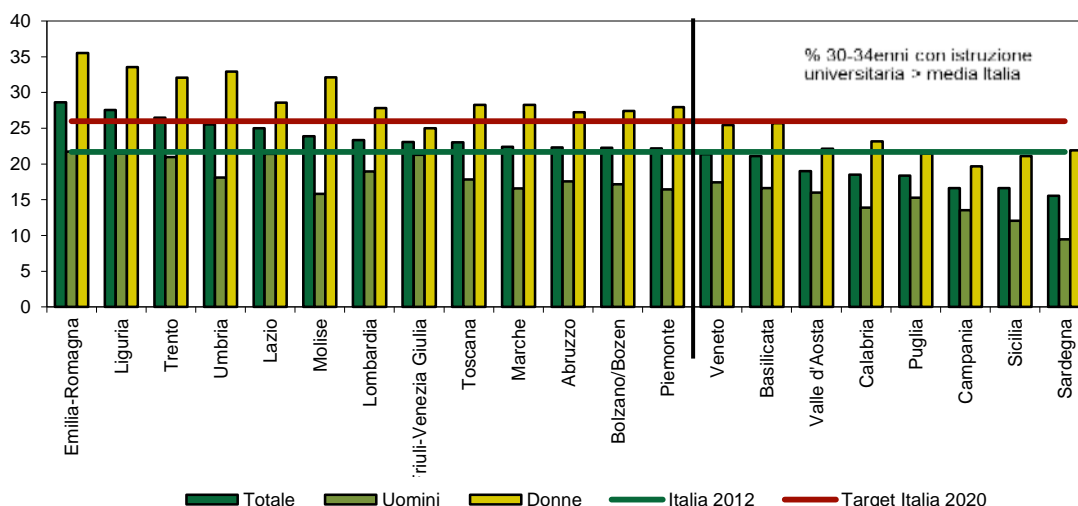
**Obiettivo n. 7 – Istruzione universitaria**

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare la percentuale di popolazione tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione superiore.

**TAVOLA III.8: LIVELLO DEL TARGET 'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA'**

INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020	MEDIO TERMINE
Istruzione terziaria	21,7% (Istat, anno 2012)	26-27%	22,3% al 2013 23,6% al 2015

In Italia, nella media del 2012, l'incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario è pari a 21,7 per cento (17,2 per cento per gli uomini e 26,3 per cento per le donne). La dinamica su base annua dell'indicatore segnala un rilevante incremento (+1,4 punti percentuali) che riguarda sia la componente maschile sia quella femminile. Tuttavia nonostante l'incremento registrato nel periodo 2004-2012, la quota è ancora molto contenuta rispetto all'obiettivo del 40,0 per cento fissato dalla Strategia Europa 2020. Nella media dell'UE, l'indicatore, con un incremento annuale di un punto percentuale, si posiziona al 34,6 per cento nel 2011, con tredici Paesi che hanno già raggiunto e superato l'obiettivo del 40 per cento.

**FIGURA III.2: POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO PER SESSO E REGIONE - ANNO 2012 (valori percentuali)**

Fonte: Eurostat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

A livello regionale, incrementi superiori ai due punti percentuali emergono in Emilia Romagna, Liguria, Basilicata, Puglia e Friuli Venezia Giulia. L'Emilia Romagna è la Regione che registra peraltro la quota più elevata di laureati tra 30 e 34 anni (28,6 per cento). Per contro, si segnalano flessioni dell'indicatore in

Abruzzo, Sardegna, Marche, Trentino Alto Adige e nelle Provincie autonome di Trento e Bolzano. Tali dati vanno opportunamente valutati tenendo conto che in alcuni territori (Emilia Romagna, Liguria, Provincia autonoma di Trento) il valore percentuale della popolazione tra i 30 e i 34 anni con un titolo di istruzione superiore si attesta già oggi al di sopra del target italiano 2020.

Negli ultimi anni, l'università fatica ad attrarre i giovani. Il tasso di passaggio (rapporto percentuale tra immatricolati all'università e diplomati di scuola secondaria superiore dell'anno scolastico precedente), che era andato gradualmente aumentando con l'avvio della Riforma dei cicli accademici fino a sfiorare quota 73 per cento nell'anno accademico 2003/2004, si è progressivamente ridotto per attestarsi al 61,3 per cento nel 2010/2011.

Nel 2011, lavora il 71,5 per cento dei giovani che hanno conseguito la laurea nel 2007 (erano il 73,2 per cento fra i laureati del 2004 intervistati nel 2007). Fra le lauree triennali, i migliori esiti occupazionali si riscontrano per i corsi afferenti alle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche (con circa il 95 per cento di occupati); fra le lauree specialistiche biennali, livelli di occupazione elevati si registrano invece per i corsi di ingegneria, di architettura e delle scienze economico-aziendali.

Particolari criticità si evidenziano per i laureati che vivono abitualmente nel Mezzogiorno e per le donne. In particolare, lo svantaggio femminile si riscontra per tutte le tipologie di corsi di laurea, con un differenziale nei tassi di disoccupazione maschili e femminili di circa 8 punti<sup>16</sup>.

Vista la coincidenza degli argomenti, per le azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo, si rinvia alla descrizione delle misure in risposta alle Raccomandazioni n.3 e n.4 (vedasi anche par. V.3).

### Obiettivo n. 8 – Contrasto alla povertà

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

**TAVOLA III.9: LIVELLO DEL TARGET 'CONTRASTO ALLA POVERTÀ'**

INDICATORE	LIVELLO CORRENTE	OBIETTIVO AL 2020
Numero di poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro	14.757.000 (2010)	Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro.
	17.126.000 (2011)	

<sup>16</sup> Dati tratti dalla pubblicazione ISTAT 'Rapporto sulla coesione sociale - anno 2012', scaricabile al seguente link: <http://www.istat.it/it/archivio/77697>

L'indicatore sintetico del rischio di povertà o esclusione sociale rileva la quota di persone (sul totale della popolazione) che sperimentano almeno una condizione tra le seguenti: grave deprivazione materiale; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa<sup>17</sup>.

Tale indicatore è cresciuto per l'Italia dal 26,3 per cento del 2010 al 28,2 per cento del 2011, una percentuale superiore sia alla media dell'area euro (22,6 per cento), sia della media UE27 (24,2 per cento).

Rispetto al 2010, l'indicatore sintetico cresce di 3,7 punti percentuali, a causa dall'aumento della quota di persone a rischio di povertà e di quelle che soffrono di grave deprivazione. Dopo l'aumento osservato tra il 2009 e il 2010, sostanzialmente stabile (10,4 per cento) è la quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro.

Se si considerano i singoli indicatori che concorrono a definire l'indice sintetico:

- nel 2011 la quota di persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (che, nel nostro Paese, consistono quasi totalmente nei trasferimenti pensionistici), rappresenta quasi un quinto della popolazione residente (19,6 per cento rispetto al 18,2 per cento del 2010). Il valore osservato è più elevato della media europea, sia essa calcolata sui Paesi dell'Area Euro che sulla media UE27 (16,9 per cento in entrambi i casi);
- le persone gravemente deprivate sono circa l'11,2 per cento (erano il 6,9 per cento nel 2010), valore superiore sia alla media dei Paesi dell'Area Euro (6,5 per cento) sia a quella calcolata sull'Unione a 27 (8,8 per cento);
- l'indicatore di esclusione dal mercato del lavoro mostra come in Italia nel 2011 il 10,4 per cento delle persone di età inferiore ai 60 anni sia in una famiglia a intensità lavorativa molto bassa; il valore è prossimo ad entrambe le medie europee (10,0 per l'UE27 e 10,5 per i 17 Paesi dell'Area Euro).

Sono aumentati, rispetto al 2010, gli individui che vivono in famiglie che dichiarano di non potersi permettere, nell'anno, una settimana di ferie lontano da casa (dal 39,8 per cento al 46,6 per cento), che non hanno potuto riscaldare adeguatamente l'abitazione (dall'11,2 per cento al 17,9 per cento), che non riescono a sostenere spese impreviste di 800 euro (dal 33,3 per cento al 38,5 per cento) o che, se volessero, non potrebbero permettersi un pasto proteico adeguato ogni due giorni (dal 6,7 per cento al 12,3 per cento).

Il Mezzogiorno è la zona del Paese con i più elevati tassi di povertà o esclusione; in Sicilia si osservano i valori massimi per tutti e tre gli indicatori: il

---

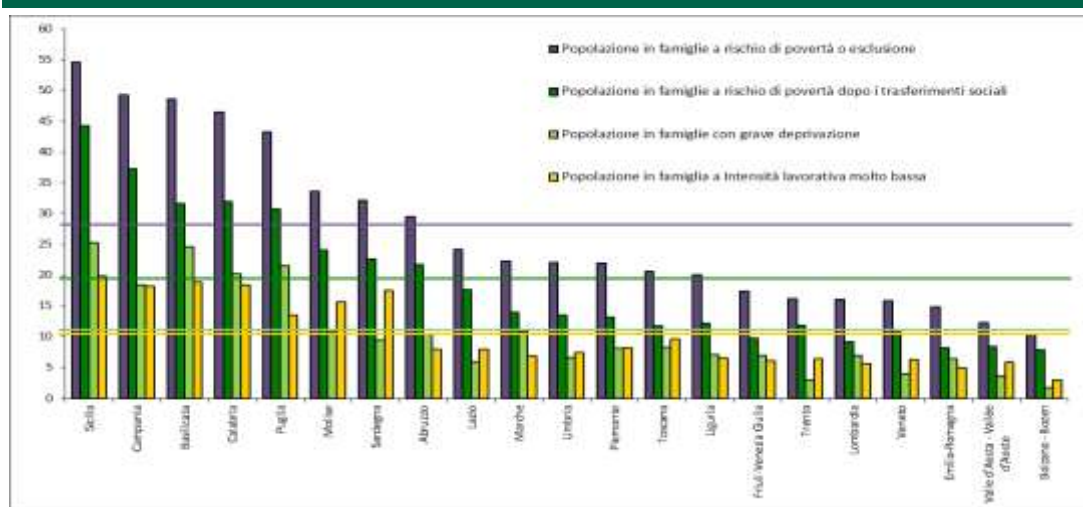
<sup>17</sup> Situazione di grave deprivazione materiale: persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali: persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa: persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale.



44,3 per cento dei residenti è a rischio di povertà, il 25,3 per cento è in grave deprivazione e il 19,9 per cento vive in famiglie a bassa intensità lavorativa. Si rilevano valori elevati anche in Campania e Basilicata. Da segnalare la Puglia - per il dato riferito alla grave deprivazione (21,5 per cento) - e la Sardegna, per quello relativo alla bassa intensità lavorativa (17,5 per cento).

All'estremo opposto, il Nord, in particolare il Nord-Est, è l'area meno esposta al rischio di povertà; le situazioni migliori si osservano in Alto Adige, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna, dove la quota della popolazione a rischio di povertà o esclusione non raggiunge il 15 per cento.

**FIGURA III.3: POPOLAZIONE IN FAMIGLIE A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE PER INCIDENZA COMPLESSIVA E PER I TRE INDICATORI SELEZIONATI NELLA STRATEGIA EUROPA 2020 PER REGIONE - ANNO 2011 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Eu-SILC.

Le azioni seguenti sono state messe in campo nell'ultimo anno anche con l'obiettivo di migliorare questo indicatore (per ulteriori approfondimenti si rinvia al par.III.1, CSR 4 e al par. V.5):

- Il Decreto Legge 'Semplifica Italia'<sup>18</sup> ha modificato l'impostazione della sperimentazione della nuova carta acquisti per il contrasto alla povertà assoluta: fermo restando il territorio scelto per la sperimentazione (le 12 città con più di 250 mila abitanti) e l'ammontare complessivo di risorse dedicato (50 milioni di euro a valere sul Fondo Carta Acquisti), nella nuova impostazione la sperimentazione affida ai Comuni la distribuzione delle cosiddette *social card*, come strumento all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali da essi erogati.

La nuova *social card*<sup>19</sup> è rivolta alle famiglie con minori in stato di povertà assoluta, a partire dalle famiglie più marginali rispetto al mercato del lavoro. In

<sup>18</sup> Art. 60, D.L. n.5/12.

<sup>19</sup> Si tenga presente che la *social card* ordinaria continuerà comunque a operare ed è stata rifinanziata. La nuova card è introdotta in via sperimentale.

tal senso essa coinvolge una platea più ampia di famiglie beneficiarie (per la precedente i nuclei familiari dovevano avere un componente sotto i tre anni o sopra i 65 anni). Tra i requisiti per l'accesso al programma vi è un indicatore ISEE inferiore o uguale a 3 mila euro assieme a ulteriori limiti patrimoniali, quali la proprietà dell'abitazione. Sulla base delle risorse disponibili, potranno beneficiare del progetto sperimentale circa 15 mila famiglie.

Il nuovo tipo di carta acquisti eroga un contributo superiore ai precedenti 40 euro mensili e associa anche servizi alla persona (sociali, educativi e di formazione). Tale importo non sarà uguale per tutti i beneficiari, ma sarà differenziato in funzione del nucleo familiare e del costo della vita nei Comuni coinvolti. La prestazione mensile erogata sarà pari a 231 euro per i nuclei con due persone, 281 per i nuclei composti da tre persone, 331 euro per i nuclei con quattro persone e 404 euro per i nuclei con cinque o più componenti.

A differenza della vecchia carta acquisti, destinata solo agli italiani, la nuova *social card* andrà a beneficio anche dei cittadini comunitari ed extracomunitari a lungo soggiornanti.

- Dal monitoraggio della carta acquisti già in vigore risulta che risulta che, nel periodo 1° dicembre 2008 - 31 dicembre 2012, il relativo beneficio, pari a 80 euro a bimestre, è stato riconosciuto a circa 935 mila persone in condizioni di disagio economico assoluto. Di queste, 493 mila sono bambini al di sotto dei 3 anni e 442 mila anziani ultrasessantacinquenni. Il 70 per cento dei beneficiari risiede nel Mezzogiorno e nelle Isole, il 13 per cento al Centro e circa il 17 per cento al Nord. Le risorse complessivamente erogate ammontano a circa 945 milioni di euro.
- I Fondi Strutturali dedicano al campo dell'inclusione sociale circa 3,1 miliardi di euro (1,7 miliardi per le Regioni Convergenza) nel più ampio contesto delle risorse dedicate all'inclusione sociale e ai servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale, di cui 1,5 miliardi a valere sul PON 'Sicurezza'. Sul fronte dell'attuazione, gli interventi avviati con il FESR si concentrano per lo più nel Mezzogiorno, dove predominano gli investimenti nelle infrastrutture sociali, mentre le azioni attivate con il FSE sono più consistenti nelle Regioni del Centro-Nord, dove si registrano un maggior numero di operazioni dedicate all'inclusione sociale e professionale dei soggetti svantaggiati e alla promozione dell'accettazione delle diversità. La spesa al 31 dicembre 2012 per questa priorità è pari al 41,5 per cento (36,8 per cento nelle Regioni Convergenza).
- Oltre agli interventi previsti dal Piano di Azione Coesione (III fase di riprogrammazione, per 143 milioni di euro), il Governo ha previsto interventi per l'inclusione sociale a valere sulle risorse nazionali, per un ammontare complessivo di 117 milioni di euro destinati a politiche familiari.
- Con la riforma del lavoro, il Governo ha rivisto le disposizioni riguardanti il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa istituito presso la CONSAP. Il Fondo consente ai mutuatari, per i contratti di mutuo relativi all'acquisto d'immobili da adibire a prima casa di abitazione, di chiedere in determinate fattispecie la sospensione del pagamento delle rate. Per ciascuno degli anni 2012 e 2013, la dotazione del Fondo è stata incrementata di 10 milioni di euro.

- Il Piano nazionale per l'edilizia abitativa si configura come un complesso di interventi di edilizia residenziale pubblica, *project financing*, agevolazioni alle cooperative edilizie, oltre a un sistema integrato di fondi immobiliari. Prevede agevolazioni per quei costruttori edili che riservano una quota di alloggi da destinare alla locazione o futura vendita a favore di giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) e di età inferiore a 35/40 anni. Una seconda misura per agevolare le giovani coppie prevede un intervento sui canoni di affitto, con azioni volte a garantire affitti sostenibili (cfr. par.V.5).
- Al Piano nazionale per l'edilizia abitativa è riconducibile il sistema integrato dei fondi immobiliari. Ne è parte integrante il Fondo Investire per l'Abitare (FIA)<sup>20</sup>, fondo immobiliare chiuso gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Il Fondo<sup>21</sup> è in grado di finanziare i progetti di riqualificazione urbana selezionati per un valore di circa 1,5 miliardi, mentre il valore degli investimenti attivabile è pari a 4,4 miliardi tra fondi pubblici e privati. A questo canale di finanziamento si aggiungono gli accordi di programma regionali per un valore di 490 milioni di euro, oltre agli interventi di edilizia residenziale pubblica per 200 milioni di euro. Con una prima dotazione di 377,8 milioni di euro, sono stati avviati interventi per 17.101 alloggi (di cui 13.737 di nuova costruzione, 3.168 da recupero/ristrutturazione e 196 da acquisto d'immobili esistenti). A questa a linea sono stati recentemente destinati ulteriori 112 milioni di euro (cfr. par.V.11). Gli interventi finanziati consentiranno, tra l'altro, di realizzare alloggi da affittare a canone sociale.

### III.3.UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

#### I programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e il Piano di Azione Coesione

In linea con la raccomandazione specifica del Consiglio europeo del luglio 2012, la riprogrammazione dei Fondi Strutturali attuata attraverso il Piano di Azione Coesione (prima, seconda e terza fase) assieme alla fissazione di misure di accelerazione della spesa hanno permesso il sostanziale integrale utilizzo delle risorse comunitarie in scadenza al 31 dicembre 2012. Nei 14 mesi intercorsi tra l'ottobre 2011 e il 31 dicembre 2012 è stata realizzata una spesa certificata di 9,2 miliardi di euro, più di quanto si era speso nei 5 anni precedenti, raggiungendo il 37 per cento degli importi disponibili e superando così di 5,5 punti il target nazionale<sup>22</sup>. Il miglioramento è stato importante e ha riguardato l'intero Paese, sebbene permangano differenze di *performance* tra i territori. Dei 52 programmi operativi italiani soltanto il Programma 'Attrattori culturali, naturali e turismo'

---

<sup>20</sup> Previsto dal 'Piano Casa', di cui al D.L. n.1/2012 e al D.L. n.83/2012.

<sup>21</sup> Il Governo ha dato attuazione al Fondo con il Decreto Dipartimentale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n.1105 del 2013.

<sup>22</sup> Sull'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali si confronti anche il Rapporto Strategico Nazionale predisposto dall'Italia nel mese di dicembre 2012, disponibile al seguente *link*: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/policy/doc/strategic\\_report/2012/it\\_strat\\_report\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2012/it_strat_report_2012.pdf)

non ha raggiunto il *target* di spesa prefissato, perdendo un importo pari allo 0,1% del programmato.

La prima riprogrammazione dei Fondi Strutturali (Dicembre 2011) ha interessato i programmi operativi regionali del Mezzogiorno per 3 miliardi di euro, destinando risorse su interventi per l'istruzione, il sistema ferroviario, l'occupazione e l'attuazione dell'agenda digitale. Tutte le azioni previste hanno registrato avanzamenti significativi: si è registrata una spesa per gli interventi in favore della scuola pari al 36 per cento del programmato al 31 dicembre 2012; la domanda di utilizzo del credito d'imposta per l'occupazione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati ha superato di gran lunga la disponibilità dei fondi; sono stati sottoscritti 4 Contratti Istituzionali di Sviluppo per il potenziamento della linea ferroviaria e stradale al Sud; sono stati stipulati accordi con le Regioni per la diffusione della tecnologia digitale di base e di nuova generazione.

La seconda riprogrammazione dei Fondi Strutturali (Maggio 2012) ha riguardato i programmi operativi gestiti dalle Amministrazioni centrali e ha coinvolto risorse pari a 3,4 miliardi di euro, su obiettivi d'inclusione sociale e di crescita, ponendo particolare attenzione alle azioni in favore dei giovani. Nel campo dei servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti (730 milioni di euro) è stato predisposto un Programma nazionale articolato in Piani di intervento per ciascuna Regione Convergenza volto a espandere l'offerta di asili nido e di servizi integrativi e a potenziare l'assistenza domiciliare integrata. Si è proceduto al riparto della prima *tranche* di finanziamenti. Per migliorare la condizione giovanile sono state predisposte misure per l'inclusione e per la crescita (672 milioni, comprensivi delle risorse per il piano straordinario di riforma della formazione professionale in Sicilia). Gli interventi sono volti a ridurre la dispersione scolastica, a incentivare l'attività *non profit* nel Mezzogiorno, a favorire l'apprendistato e l'uscita dall'esclusione dal circuito formazione-lavoro (NEET) attraverso tirocini di 6 mesi, con il coinvolgimento dei Centri per l'impiego; sono state inoltre previste misure per favorire l'inserimento degli studenti del Mezzogiorno in circuiti di ricerca internazionali tramite il coinvolgimento di ricercatori italiani all'estero e per supportare imprenditorialità giovanile. A questi interventi si aggiungono quelli in favore delle imprese e del sistema della ricerca, attraverso il potenziamento del Fondo centrale di garanzia, anche per le piccole e medie aziende, il supporto a programmi di investimento di particolare rilevanza (Contratti di sviluppo), lo stimolo all'internazionalizzazione e all'utilizzo degli appalti pre-commerciali (700 milioni). Infine, sono state previste misure per la valorizzazione di aree di attrazione culturale (130 milioni), per la riduzione dei tempi della giustizia civile (4,4 milioni) e per l'efficientamento energetico.

La terza riprogrammazione dei Fondi Strutturali (Dicembre 2012) ha coinvolto risorse per 5,4 miliardi. Le misure finanziate sono state destinate a contenere gli

effetti negativi del ciclo economico sulle imprese, sui lavoratori e sui nuclei familiari ad alto disagio, con azioni individuate attraverso il confronto tra Governo e partenariato economico-sociale (2,4 miliardi di euro)<sup>23</sup>; a salvaguardare progetti particolarmente significativi che necessitavano di tempi d'attuazione più lunghi del previsto (1,9 miliardi di euro); a interventi *ex novo* la cui realizzazione sarà assicurata in raccordo con la programmazione del prossimo ciclo 2014-2020 (1,05 miliardi di euro).

E' stato creato il portale *on-line* 'Open Coesione', unica esperienza nel panorama nazionale e internazionale, che consente il rilascio al pubblico di dati in formato aperto e riutilizzabile (open data) sui singoli interventi della politica di coesione (circa 700 mila progetti realizzati con risorse comunitarie e nazionali) e mette a disposizione una piattaforma d'interazione con i cittadini per comunicare gli interventi monitorati e stimolare il dibattito costruttivo con gli utenti stessi.

Con una recente iniziativa del Governo è stata integrata la riserva di cui all'art. 3 del D.L. 201/2011 finalizzata all'esclusione del cofinanziamento nazionale dal Patto di Stabilità interno, per una quota pari a 800 milioni di euro per il solo 2013. L'obiettivo è di assicurare il conseguimento dei target di spesa al 31 dicembre 2013 e sostenere l'ulteriore accelerazione necessaria all'integrale utilizzo delle risorse comunitarie a fine periodo.

I lavori di preparazione della programmazione 2014-2020 sono stati avviati con la presentazione del documento che ha individuato sia le innovazioni di metodo per la prossima programmazione sia alcune proposte operative d'intervento<sup>24</sup>. Su di esso si è aperto il confronto tecnico-istituzionale, coordinato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica nell'ambito di quattro tavoli tecnici organizzati attorno alle macroaree tematiche della nuova programmazione: lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente; qualità della vita e inclusione sociale; istruzione, formazione e competenze. L'esito del confronto costituisce la base su cui si stanno definendo l'accordo di partenariato e i programmi operativi. Rispetto al 2007-2013, la nuova programmazione prevede una maggiore concentrazione delle risorse e un più esplicito allineamento alle priorità della strategia Europa 2020. Per rispettare tali impegni, è necessario contenere la tendenza ad ampliare lo spettro delle azioni finanziabili e prevedere misure

---

<sup>23</sup> Strumenti diretti per impresa e lavoro nel Sud (22 ottobre 2011), disponibile all'indirizzo [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Nota\\_Tecnica\\_Finale\\_Tavolo\\_SUD\\_Impresa\\_Lavoro.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Nota_Tecnica_Finale_Tavolo_SUD_Impresa_Lavoro.pdf)

<sup>24</sup> 'Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari' presentato dal Ministro per la Coesione territoriale, d'intesa con il Ministro del Lavoro e il Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali in Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012.

efficaci in grado di dare risposta ai tre obiettivi strategici individuati dal documento di lancio del confronto pubblico: i) colmare i *deficit* di cittadinanza e di produzione del Mezzogiorno; ii) mettere le città al centro della nuova programmazione per rilanciare l'innovazione produttiva e migliorare la qualità dei servizi in queste aree; iii) tutelare, mettere in sicurezza e garantire la crescita alle aree interne che consentono significative opportunità di produzione e lavoro (nei comparti del turismo, dei servizi sociali, dell'agricoltura, della rivitalizzazione di antichi mestieri). Per rendere efficace la nuova programmazione e il suo intervento nelle città e aree interne, è fondamentale il contributo delle politiche nazionali settoriali negli ambiti in cui intervengono i fondi comunitari.

Al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei programmi cofinanziati, garantendo un presidio sistematico della loro attuazione, è necessario rafforzare il ruolo del livello centrale di governo, nelle sue funzioni di costruzione e verifica delle regole e degli indirizzi generali, nella sorveglianza e accompagnamento all'attuazione, nell'azione di co-progettazione d'interventi progettuali prototipali sul territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Per tali fini è essenziale il ripensamento del modello organizzativo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

---

## IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

### IV.1 LA SITUAZIONE DELL'ITALIA IN BASE AGLI INDICATORI DELLO SCOREBOARD

#### Il processo di sorveglianza degli squilibri macroeconomici

La sorveglianza sugli squilibri macroeconomici dei Paesi dell'Area dell'Euro (MIP - *Macroeconomic Imbalances Procedure*) rientra nel ciclo annuale del Semestre Europeo. La MIP prevede due fasi: una preventiva e l'altra correttiva. Quest'ultima interviene nel caso in cui dall'analisi approfondita per ogni singolo Paese emergano squilibri che possano considerarsi eccessivi. La MIP ha trovato la sua prima applicazione nel febbraio del 2012, quando la Commissione Europea ha pubblicato il primo *Alert Mechanism Report* in cui si indicava che dodici Paesi, tra cui l'Italia, necessitavano di un'Analisi Approfondita (*In-Depth Review*) per valutare possibili squilibri eccessivi. La pubblicazione delle Analisi Approfondite è avvenuta nel maggio del 2012. In tale sede, gli squilibri italiani (perdita di competitività ed elevato debito pubblico) sono stati giudicati 'seri' ma non eccessivi e l'Italia è stata inclusa nella procedura preventiva. A luglio 2012, il Consiglio Europeo ha preso le decisioni in materia.

#### Le valutazioni della Commissione Europea per il 2013

Anche nell'*Alert Mechanism Report 2013*, una valutazione economica degli indicatori ha portato la Commissione Europea a identificare l'Italia tra i Paesi che presentano 'seri squilibri' e per i quali è necessario condurre un'analisi più approfondita. L'Italia mostra valori sopra la soglia di allerta per il debito pubblico e per le quote di mercato delle esportazioni. In particolare, la contrazione delle quote di mercato sarebbe legata alla perdita di competitività verificatasi a partire dall'introduzione dell'euro.

La bassa produttività sarebbe il principale ostacolo per riguadagnare competitività e per migliorare le prospettive di crescita economica. In base alle valutazioni della Commissione, il costo unitario del lavoro resta su livelli elevati rispetto alla media dell'Area dell'Euro anche a causa della dinamica salariale che non è allineata a quella della produttività.

Con riferimento ai mercati finanziari, preoccupa l'elevato costo dei finanziamenti alle imprese. Il divario rispetto ai Paesi *core* dell'Area dell'Euro rifletterebbe le tensioni sui debiti sovrani e la conseguente difformità di trasmissione della politica monetaria nelle varie economie dell'Area. D'altra parte la Commissione riconosce che l'indebitamento del settore privato è inferiore alla media dell'Area.

**TAVOLA IV.1: UE15 - INDICATORI DELLO 'SCOREBOARD' SUGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI**

	Squilibri esterni					Squilibri interni					
	Saldo corrente	Posizione netta degli investimenti	Tasso reale di cambio	Quota delle esportazioni mondiali	CLUP nominale	Quotazioni immobiliari	Credito al settore privato (flussi)	Debito del settore privato	Debito pubblico	Tasso di disoccupazione	Passività totali del settore finanziario
	Var. 3 anni		su IPCA	Var. 5 anni	Var. 3 anni	Var. anno/anno				Livello 3 anni	Var. anno/anno
	per cento PIL	per cento PIL	per cento PIL				per cento PIL	per cento PIL	per cento PIL		
-4/+6 per cento	-35 per cento	+/-5 (EA); +/-11 per cento (Non EA)	-6 per cento	+9 (EA); +12 per cento (Non EA)	6 per cento	15 per cento	160 per cento	60 per cento	10 per cento		
BE	-0,3	65,7	-0,5	-10,2	6,2	-0,1	11,6	236,0	98,0	7,8	4,7
DE	5,9	32,6	-3,9	-8,4	5,9	1,4	4,8	128,0	81,0	6,9	2,1
IE	0,0	-96,0	-9,1	-12,2	-12,8	-15,2	4,0	310,0	106,0	13,3	-0,6
EL	-10,4	-86,1	3,1	-18,7	4,1	-5,1	-5,5	125,0	171,0	13,2	-3,4
ES	-4,3	-91,7	-1,3	-7,6	-2,1	-10,0	-4,1	218,0	69,0	19,9	3,7
FR	-1,6	-15,9	-3,2	-11,2	6,0	3,8	4,0	160,0	86,0	9,6	7,3
IT	-2,9	-20,6	-2,1	-18,4	4,4	-2,0	2,6	129,0	121,0	8,2	3,8
LU	7,5	107,8	0,8	-10,1	12,5	1,5	2,5	326,0	18,0	4,8	11,3
NL	7,5	35,5	-1,6	-8,2	5,8	-4,0	0,7	225,0	66,0	4,2	7,2
AT	2,2	-2,3	-1,0	-12,7	5,9	-8,0	4,1	161,0	72,0	4,4	-0,3
PT	-9,1	-105,0	-1,9	-9,5	0,9	-3,6	-3,2	249,0	108,0	11,9	-0,7
FI	0,6	13,1	-1,3	-22,9	9,1	-0,3	4,6	179,0	49,0	8,1	30,8
DK	5,0	24,5	-1,7	-16,9	4,7	-4,9	-2,2	238,0	47,0	7,0	4,7
SE	6,6	-8,3	3,9	-11,6	1,2	1,0	6,3	232,0	38,0	8,1	3,6
UK	-2,2	-17,3	-7,1	-24,2	8,1	-5,4	1,0	205,0	85,0	7,8	8,5

Fonte: Elaborazione su dati dell' 'Alert Mechanism Report', pubblicato a novembre 2012 dalla Commissione Europea. Dati al 2011.

**TAVOLA IV.2: ITALIA - INDICATORI DELLO 'SCOREBOARD' PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI**

	Saldo del conto corrente	Posizione netta degli investimenti internazionali	Tasso di cambio effettivo reale	Quota di mercato delle esportazioni	CLUP	Indice delle quotazioni reali immobiliari	Credito al settore privato (flusso)	Debito del settore privato	Debito pubblico	Tasso di disoccupazione	Passività totali del settore finanziario
2001	0,4	-5,8	-5,7	-18,5	4,8	5,4	8,4	87,0	108,0	10,0	-3,0
2002	-0,1	-12,4	-2,0	-14,2	7,0	6,5	6,4	90,0	105,0	9,2	3,9
2003	-0,3	-13,6	8,8	-13,4	10,7	7,4	7,0	93,0	104,0	8,6	11,6
2004	-0,5	-15,8	9,9	-7,4	9,8	7,1	8,3	98,0	103,0	8,3	7,2
2005	-0,7	-16,8	6,9	-5,2	8,7	5,2	9,4	104,0	106,0	8,1	12,1
2006	-0,9	-22,2	1,1	-12,5	6,5	3,2	10,9	110,0	106,0	7,5	10,5
2007	-1,2	-24,5	0,7	-9,3	6,1	2,6	13,1	118,0	103,0	6,9	0,5
2008	-1,9	-24,1	3,2	-16,3	8,3	-0,4	6,7	122,0	106,0	6,5	-2,7
2009	-2,0	-25,3	3,9	-17,9	10,5	-0,3	1,3	128,0	116,0	6,9	5,7
2010	-2,8	-24,0	-0,9	-19,2	8,1	-1,5	3,8	129,0	119,0	7,6	1,7
2011	-2,9	-20,6	-2,1	-18,4	4,4	-2,0	2,6	129,0	121,0	8,2	3,8
Soglia	+6 per cento; -4 per cento	-35 per cento	+/-5 per cento euro area; +/-11 per cento non euro area	-6 per cento	+/-9 per cento euro area; +/-12 per cento non euro area	6 per cento	15 per cento	160 per cento	60 per cento	10 per cento	16,5 per cento

Fonte: Elaborazione della Commissione Europea per la preparazione dello 'Scoreboard' - Periodo 2000-2010; aggiornamento con i dati dell' 'Alert Mechanism Report', pubblicato a novembre 2012 dalla Commissione Europea.



### Contesto macroeconomico

L'attuale fase di difficoltà dell'economia italiana ha avuto inizio nella seconda parte del 2011 quando la crisi dei debiti sovrani ha coinvolto in pieno anche l'Italia. Mentre il precedente episodio di caduta del PIL, culminato nel 2010, era stato caratterizzato da un vistoso calo delle esportazioni, nel corso del 2012 il principale impulso recessivo è venuto dalle ripercussioni negative sull'economia dovute alla crisi finanziaria.

L'apertura di un differenziale molto elevato tra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi e le tensioni sul mercato interbancario europeo si sono trasmesse sul finanziamento al settore privato sia in termini di tassi di interesse più elevati sia in termini di contrazione del credito totale all'economia. Anche l'ampio consolidamento fiscale, reso necessario per stabilizzare le aspettative dei mercati e per ottemperare agli impegni interni e internazionali di anticipo del pareggio strutturale di bilancio al 2013, ha fornito un impulso negativo all'economia. Inoltre, una drastica caduta di fiducia di famiglie e imprese ha contribuito alla congiuntura sfavorevole.

Ne è conseguita una nuova rilevante flessione del PIL generata dalla contrazione di tutte le componenti della domanda interna. A causa dell'andamento ancora stagnante della produttività, la graduale riduzione della dinamica salariale non si è tradotta in un miglioramento della competitività di prezzo. Tuttavia l'andamento della produttività va letto anche alla luce della maggiore tenuta del mercato del lavoro rispetto agli altri Paesi europei interessati da una fase recessiva. Peraltro, nel corso del 2012 si è anche assistito ad una risalita del tasso di partecipazione al lavoro, che ha contribuito ad alzare significativamente il tasso di disoccupazione.

La fase ciclica negativa ha messo in difficoltà il settore delle imprese, le quali hanno visto ridursi i margini di profitto (*mark up*) e, allo stesso tempo, hanno dovuto affrontare una situazione sfavorevole dal lato delle fonti di finanziamento. Anche la situazione delle famiglie si è deteriorata; il reddito disponibile si è ridotto sotto la spinta dell'aumentata pressione fiscale e del calo occupazionale.

Le politiche di aggiustamento fiscale e le riforme attuate hanno portato ad un miglioramento strutturale complessivo dal punto di vista degli squilibri macroeconomici anche se la fase congiunturale, ancora sfavorevole, ha reso più difficile il pieno palesarsi dei risultati conseguiti. Tuttavia alcuni segnali favorevoli sono già riscontrabili. Dal lato della competitività, risultano incoraggianti le tendenze negli scambi con l'estero, caratterizzati da un deciso miglioramento del saldo delle partite correnti, da un buon andamento delle esportazioni e da una sostanziale stabilizzazione delle quote di prodotti italiani nei mercati internazionali. Le analisi effettuate mostrano che questi risultati hanno un carattere in larga parte strutturale. Risulta anche molto positivo il deciso calo del differenziale tra i BTP e i Bund rispetto ai picchi registrati nei momenti più acuti della crisi. Tale calo contribuirà al graduale venire meno delle tensioni sul mercato del credito e, in generale, su tutti gli indicatori finanziari monitorati a livello europeo. A favorire una più rapida ripresa della domanda interna contribuirà anche l'intervento relativo al pagamento dei debiti pregressi della PA, che comporterà una rilevante immissione di liquidità nel sistema delle imprese (per maggiori dettagli si rimanda al capitolo V e al Programma di Stabilità).

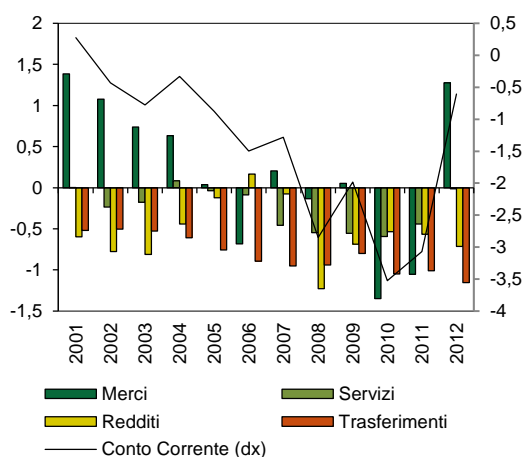
## IV.2 ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE

Di seguito si prendono in esame gli indicatori alla base della procedura di sorveglianza macroeconomica analizzandone sia le tendenze di fondo sia gli andamenti più recenti. L'approccio adottato a livello europeo distingue all'interno dello *Scoreboard* tra indicatori che segnalano eventuali squilibri esterni e indicatori collegati a squilibri interni. Tuttavia, l'interpretazione dei dati non si ferma ad una lettura meccanica degli indicatori presi singolarmente, ma fornisce una valutazione congiunta del loro andamento anche alla luce dell'analisi di ulteriori variabili.

### Le partite correnti, l'export e la posizione netta sull'estero

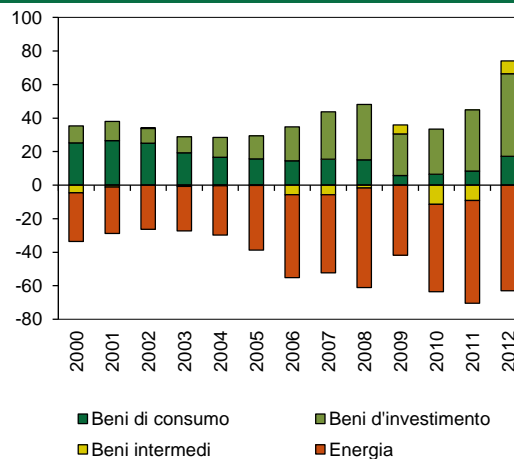
A partire dal 2011 si è assistito ad un miglioramento progressivo delle partite correnti che sono ormai prossime al pareggio (-0,6 per cento del PIL nel 2012), dovuto al ritorno di un attivo nel saldo delle merci (+1,3 per cento del PIL nel 2012) e a un sostanziale equilibrio dei servizi. La crisi dei debiti sovrani ha inciso sulla componente dei redditi da capitale con un aggravio della voce dei redditi - dovuto in prevalenza alla aumentata spesa per interessi sul debito pubblico. La voce dei trasferimenti unilaterali netti verso l'estero risulta ormai da tempo in passivo, a causa delle rimesse internazionali e dei trasferimenti alle istituzioni comunitarie.

**FIGURA IV.1: SCOMPOSIZIONE DEL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)**



Fonte: Banca d'Italia.

**FIGURA IV.2: SCOMPOSIZIONE SETTORIALE DEL SALDO DELLA BILANCIA COMMERCIALE DELL'ITALIA (miliardi)**



Fonte: ISTAT.

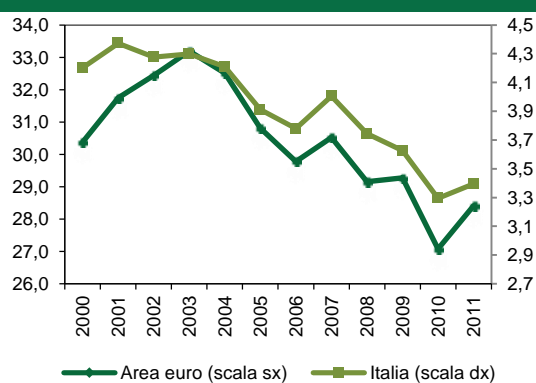
Il risultato positivo degli scambi con l'estero è stato conseguito nonostante l'Italia presenti un rilevante deficit strutturale nel settore dell'energia (4,5 per cento del PIL nel 2012). Sono invece tradizionalmente in attivo i saldi per la componente dei beni di consumo e quella per i beni d'investimento, quest'ultima in deciso miglioramento negli ultimi anni. Il surplus della bilancia commerciale è il risultato di una decisa contrazione delle importazioni e di un aumento delle esportazioni che, in termini nominali, hanno sopravanzato i livelli registrati prima della crisi economico-finanziaria degli anni 2008-2009.

Il comportamento delle esportazioni è dettato dall'andamento della domanda mondiale e dalla capacità di competere sui mercati internazionali. Una misura sintetica di comportamento dell'*export* è data dalla quota di mercato nel commercio internazionale. La quota italiana si è ridotta del 18,4 per cento nei cinque anni che terminano nel 2011 (dati 2012 non ancora disponibili). Si segnala dunque una criticità. Fra il 2000 e il 2011 la quota dell'Italia sul totale del commercio mondiale è scesa infatti dal 3,8 per cento al 3,3 per cento<sup>1</sup>. Dopo una fase di recupero, realizzatasi nel periodo 2001-2004, si è rilevata una tendenza negativa durata fino al 2010. Tuttavia i dati più recenti segnalano una decisa attenuazione della velocità di caduta della quota, con una sostanziale stabilizzazione a partire dal 2011.

Dall'analisi degli scambi internazionali mondiali si osserva che l'insieme dei Paesi avanzati è stato interessato da una perdita di quote di mercato. Per interpretare la variazione delle quote italiane, il confronto più significativo è quello con l'Area dell'Euro; la scelta è motivata dal fatto che si tratta di un'area ad un livello di sviluppo nella sua media comparabile, all'interno della quale la competitività relativa non è influenzata da oscillazioni del cambio. Per eliminare effetti che potrebbero aver influito sulle esportazioni di un determinato anno, è stata calcolata la media mobile a tre anni delle esportazioni all'inizio ed alla fine dell'arco temporale considerato.

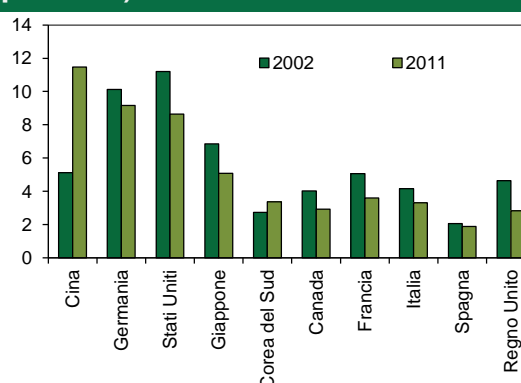
All'inizio del campione, nel triennio 2000-2002, la quota di mercato dell'Italia sul commercio mondiale si è attestata mediamente al 4,3 per cento, mentre nel triennio 2009-2011 tale valore è sceso al 3,4 per cento. Nello stesso arco temporale la quota di mercato dell'Area dell'Euro nel suo complesso è passata dal 31,5 per cento al 28,3 per cento. La variazione delle quote italiane presenta un profilo simile anche se risulta - in termini di variazione percentuale - peggiore rispetto alla media dei Paesi dell'Area dell'Euro (Figura IV.3). Ciò nonostante è da osservare (Figura IV.4) che il dato che si differenzia maggiormente è quello della

**FIGURA IV.3 - QUOTE DI MERCATO DELL'ITALIA NEL COMMERCIO MONDIALE (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

**FIGURA IV.4 - QUOTE DI MERCATO SULLE ESPORTAZIONI MONDIALI DI MERCI (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

<sup>1</sup> I dati utilizzati nell'analisi che segue sono di fonte Comtrade, il *database* statistico delle Nazioni Unite. La quota di mercato dell'Italia è calcolata come rapporto fra le esportazioni nazionali e le esportazioni mondiali, valutate a prezzi correnti.

Germania, le cui esportazioni influenzano in misura rilevante il dato aggregato dell'Area dell'Euro. Il comportamento degli altri principali Paesi europei non è sostanzialmente difforme da quello italiano.

**FOCUS****Quote sul commercio internazionale per categorie di prodotto, mercati di sbocco e specializzazione produttiva**

Nel periodo considerato (2000-2011), dai dati disaggregati per prodotto si rileva che la tendenza negativa nelle quote di commercio internazionale dell'Italia ha riguardato tutti i settori di maggiore rilievo<sup>2</sup> per l'*export* italiano. In dettaglio, la perdita è stata particolarmente rilevante nel tessile (dal 7,3 per cento al 5,3 per cento), nella gomma e plastica (da una quota del 4,8 per cento del 2000 al 3,7 per cento nel 2011) e nella produzione di veicoli (dal 3,8 per cento al 3,0 per cento). Una possibile spiegazione della perdita di quote in settori così rilevanti è legata ad un *mix* di prodotti di esportazione simile a quello di alcune economie emergenti, come rilevato da recenti studi<sup>3</sup>. Il decennio terminato con il 2010 ha visto la completa apertura negli scambi in numerose categorie di prodotti. Sono quindi aumentate le pressioni competitive esterne con la conseguente fuoriuscita dal mercato delle imprese italiane meno competitive. I dati relativi al 2011 segnalano che nei settori di esportazione rilevanti per l'Italia, si è sostanzialmente interrotta la caduta della quota nel commercio mondiale. In particolare, si rileva una tenuta della quota nei macchinari elettrici (3,4 per cento dal 3,2 per cento nel 2010), nella produzione di veicoli (3,1 per cento da 3,0 per cento nel 2010), nei prodotti in metallo (4,4 per cento da 4,3 per cento nel 2010) e nel tessile (5,3 per cento da 5,2 per cento nel 2010). I dati settoriali sulle esportazioni, relativi al 2012, segnalano una dinamica sostenuta dell'*export* nel petrolchimico, nel chimico-farmaceutico, nei prodotti in metallo e nel settore alimentare.

Un'altra spiegazione della caduta della quota di mercato dell'Italia risiede nella sua specializzazione in settori caratterizzati da dinamiche di domanda mondiale relativamente sfavorevoli. Se consideriamo le quote delle esportazioni mondiali dei prodotti sul totale del commercio internazionale, nel periodo in esame si osserva un significativo aumento nella quota in valore delle materie prime energetiche e non. Per ciò che riguarda il comparto della trasformazione industriale, si osserva che a fronte di aumenti dell'importanza dei settori chimico e dei prodotti in metallo, si sono registrate consistenti flessioni delle quote del tessile, della produzione di veicoli e dei macchinari elettrici.

Per fornire una indicazione più tecnica sulla specializzazione produttiva dell'Italia è stato calcolato l'indice di Balassa<sup>4</sup> all'inizio ed alla fine dell'arco temporale considerato. Si rilevano vantaggi comparati elevati nei prodotti in pelle, nell'abbigliamento, nei prodotti di minerali non metallici, nel mobilio, nel tessile e nei prodotti in metallo. Nel periodo esaminato i cambiamenti nel modello di specializzazione sono relativamente contenuti. Fra il 2002 e il 2011 si rileva un aumento di specializzazione nei prodotti in pelle e in metallo, mentre diminuisce l'orientamento produttivo dell'economia italiana nel settore dei prodotti di minerali non metallici.

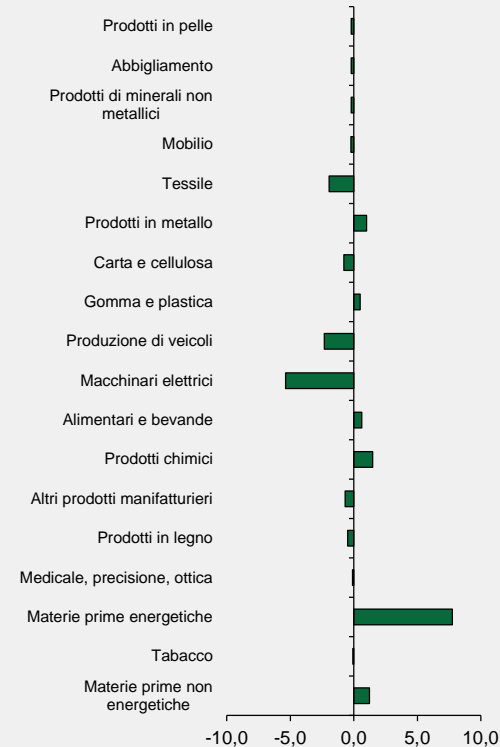
<sup>2</sup> Si fa riferimento ai settori con un'incidenza media sull'*export* italiano complessivo superiore al 5 per cento nel periodo 2000-2011.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli si veda il seguente documento: *European Commission, EUROPEAN ECONOMY, Occasional Papers No. 107, July 2012, Macroeconomic imbalances - Italy*.

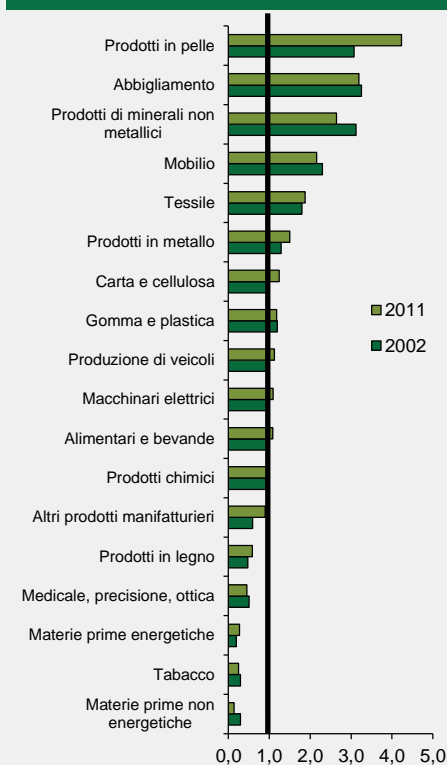
<sup>4</sup> L'indice di Balassa del Paese *i* nel settore *j* misura il grado di specializzazione del Paese *i* nella produzione del *j*-esimo prodotto ed è definito come il rapporto fra la quota delle esportazioni del Paese *i* nel settore *j* e l'analoga quota calcolata a livello mondiale. Un indice maggiore di 1 indica una specializzazione, mentre un indice minore 1 indica assenza di specializzazione.

Il raffronto grafico tra settori per i quali c'è una maggiore specializzazione produttiva dell'Italia e settori che vedono aumentare o contrarre il loro peso all'interno del commercio internazionale non è favorevole per l'Italia. Tuttavia la contrazione delle quote per tali settori, con l'eccezione del tessile, risulta piuttosto contenuta.

**QUOTA DEI SETTORI NEGLI SCAMBI MONDIALI (variazione percentuale delle quote fra il 2000 e il 2011)**



**INDICI DI BALASSA PER L'ITALIA**



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

È possibile effettuare un'analisi più rigorosa andando a misurare separatamente il contributo della specializzazione produttiva e della specializzazione geografica alla dinamica dell'export italiano. La metodologia *Shift and Share*<sup>5</sup> permette di scomporre il differenziale fra il tasso di crescita delle esportazioni italiane e il tasso di crescita della domanda mondiale in quattro componenti: specializzazione produttiva iniziale, cambiamento nella specializzazione produttiva, localizzazione geografica iniziale, cambiamento nella localizzazione geografica.

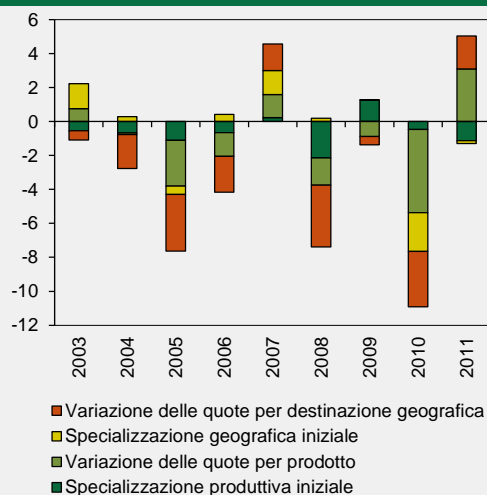
Dai risultati dell'analisi si rileva che nel periodo 2003-2011 la specializzazione produttiva dell'Italia non gioca il ruolo principale nella riduzione delle quote; anche il posizionamento iniziale sui mercati risulta non particolarmente rilevante. Sono invece quantitativamente più importanti gli effetti dovuti alle perdite di quote sulle singole categorie di prodotto e all'interno dei mercati di sbocco (dato il posizionamento iniziale dell'Italia). L'erosione delle quote rimanda alla questione del parziale spiazzamento delle produzioni italiane da parte delle economie emergenti.

Nel corso del 2011 si è registrato un cambiamento nell'orientamento produttivo e geografico dell'export italiano che ha consentito di arrestare questo andamento negativo delle quote. Il miglioramento sembra confermato dai dati del 2012, anche se non è ancora

<sup>5</sup> Si veda European Commission (2012), *Macroeconomic Imbalances - Italy, European Economy, Occasional Papers* n. 107.

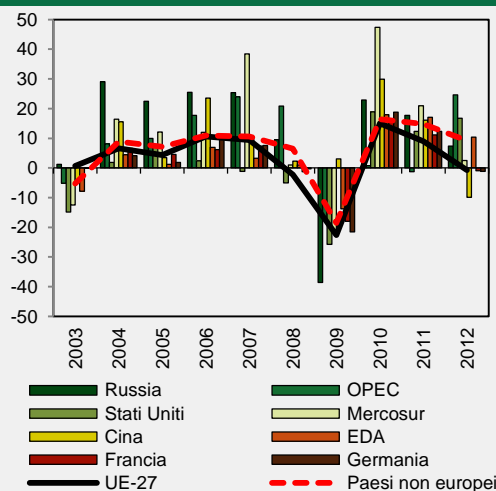
possibile produrre un'analisi *Shift and Share* per tale anno. Si è accentuato, ad esempio, lo spostamento delle esportazioni italiane verso aree caratterizzate da una maggiore crescita economica. Nell'ultima figura è mostrata la dinamica annuale delle esportazioni verso le principali aree verso cui l'Italia esporta.

#### ANALISI SHIFT AND SHARE DELLE ESPORTAZIONI DELL'ITALIA (differenze nei tassi di crescita, %)



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

#### ESPORTAZIONI DELL'ITALIA PER PAESE E AREA GEOGRAFICA (variazioni percentuali)



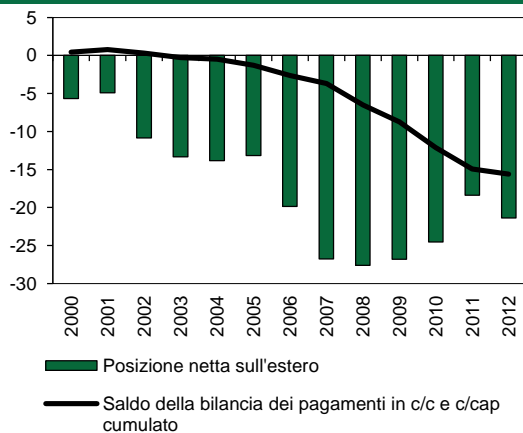
Nota: EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche dell'Asia. Tale aggregato comprende i seguenti Paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

Fonte: ISTAT.

## La posizione sull'estero

Il saldo delle partite correnti, ininterrottamente negativo dal 2008, non ha determinato un sostanziale peggioramento della posizione netta sull'estero.

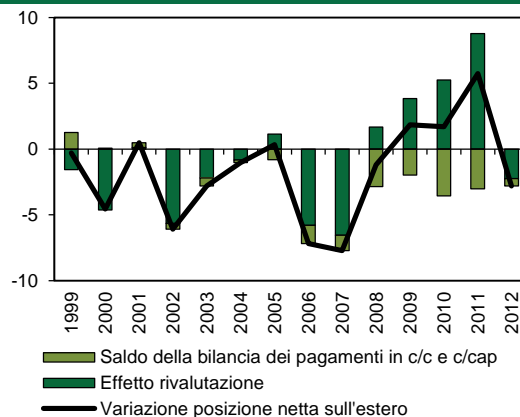
**FIGURA IV.5: POSIZIONE NETTA E VALORI CUMULATI DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI IN C/C E C/CAP (in percentuale del PIL)**



Nota: Il dato relativo al 2012 della posizione netta sull'estero è previsto.

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

**FIGURA IV.6: POSIZIONE NETTA SULL'ESTERO, BILANCIA DEI PAGAMENTI E EFFETTI RIVALUTAZIONE (in percentuale del PIL)**



Nota: I dati 2012 della posizione netta sull'estero e dell'effetto rivalutazione sono previsti.

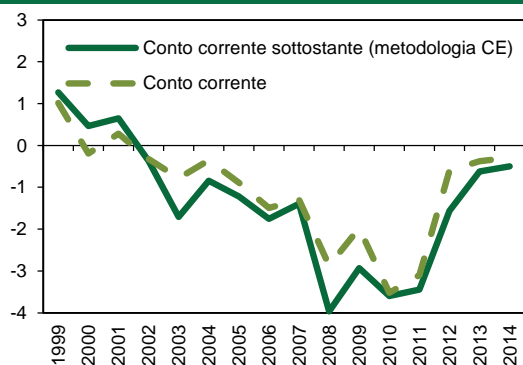
Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Quest'ultima infatti si è deteriorata di un ammontare inferiore al saldo cumulato della bilancia dei pagamenti, di cui il saldo delle partite correnti e la voce principale (le partite in conto capitale incidono in misura minima). Gli effetti di rivalutazione degli *stock* di crediti e debiti verso l'estero, che nel periodo 2000-2006 erano stati sfavorevoli, negli ultimi anni hanno giocato a favore. Questo effetto è risultato particolarmente evidente tra il 2010 e il 2011. Hanno inciso un moderato deprezzamento dell'euro - che avrebbe portato ad una rivalutazione dei titoli esteri detenuti dagli italiani - ma anche un andamento relativamente meno favorevole dei titoli nazionali rispetto a quelli esteri. L'effetto rivalutazione è tornato negativo nel 2012 perché a fine anno si è determinata una risalita del valore di mercato dei titoli del debito pubblico posseduti dai non residenti.

Il valore della posizione netta sull'estero a fine 2012 risultava pari al -22,1 per cento del PIL. Tale cifra non segnala alcuna criticità di rilievo ed è ben distante dalla soglia che lo *Scoreboard* considera indice di una situazione di squilibrio di fondo del Paese (-35 per cento).

Il saldo delle partite correnti in rapporto al PIL è risultato nel 2012 in notevole miglioramento - circa lo 0,6 per cento rispetto al 3,1 per cento del 2011- ed è proiettato vicino al pareggio nei prossimi anni. Alcune stime effettuate in conformità con il metodo adottato dalla Commissione Europea consentono inoltre di affermare che l'aggiustamento verificatosi nel corso del 2012 ha un carattere prevalentemente strutturale, e dunque permanente (Figura IV.7). Si osserva infine che i valori previsti del saldo delle partite correnti sono prossimi al livello che, dati gli andamenti futuri attesi della crescita economica, stabilizza il rapporto tra posizione estera netta e prodotto interno lordo. Per conseguire tale livello, si richiederebbe una variazione del tasso di cambio effettivo reale di entità molto contenuta<sup>6</sup> (si veda la Figura IV.8).

**FIGURA IV.7: CONTO CORRENTE VS SOTTOSTANTE (in percentuale del PIL)**



**FIGURA IV.8: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE (variazioni necessarie, %)**



Fonte: Elaborazione su dati AMECO e Banca d'Italia.

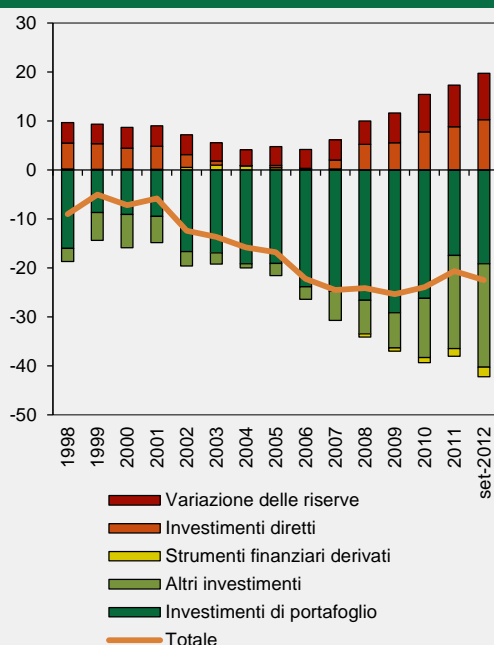
<sup>6</sup> Le Figure IV.7 e IV.8 sono realizzate applicando la metodologia della Commissione Europea, per la quale si rimanda al contributo di M. Salto e A. Turrini, 'Comparing alternative methodologies for real exchange rate assessment', *European Economy - Economic Papers* 427, European Commission, 2010.

La Figura IV.8 mostra il cambiamento richiesto al tasso di cambio reale di equilibrio (REER) per colmare il *gap* tra il valore dell'*underlying current account* (il conto corrente depurato dagli effetti del ciclo economico e dal ritardo nell'aggiustamento dei volumi di scambio a cambiamenti del REER) e un valore desiderato, pari a quello che stabilizza la posizione netta sull'estero. La Figura IV.7 mostra l'*underlying current account*. I dati utilizzati per i calcoli sono di fonte AMECO per le variabili che entrano nella definizione del conto corrente, mentre la posizione netta sull'estero è calcolata su dati di fonte Banca d'Italia.

In sostanza le metodologie utilizzate, che prendono in considerazione sia il saldo delle partite correnti che l'attuale posizione netta sull'estero, mostrano che la situazione dei conti esteri del Paese è rassicurante in termini di sostenibilità.

**FOCUS****Posizione netta sull'estero dell'Italia: sostenibilità di breve periodo**

Esiste un'ulteriore dimensione di analisi sul debito estero<sup>7</sup> e questa riguarda la capacità da parte del Paese di fronteggiare, in caso di tensione sui mercati, situazioni in cui i creditori esteri potrebbero non rinnovare la componente del debito in scadenza o, riducendo il loro portafoglio di titoli italiani, mettere sotto pressione i titoli italiani sui mercati finanziari.

**POSIZIONE PATRIMONIALE NETTA SULL'ESTERO PER STRUMENTO DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)**

Fonte: Banca d'Italia.

Un primo elemento di valutazione circa la sostenibilità del debito estero dell'Italia può essere desunto dall'analisi della composizione del debito estero per durata degli strumenti finanziari rappresentativi del debito stesso. Da questo punto di vista si rileva che una maturità corta del debito estero espone il Paese ad elevate esigenze di rifinanziamento rendendo meno sostenibile il debito estero<sup>8</sup>. Da questo punto di vista non emergono particolari elementi di criticità per l'Italia. Sulla base delle ultime statistiche sul debito estero diffuse dalla Banca d'Italia, la percentuale di debito estero di breve termine (con una scadenza inferiore all'anno) dopo aver registrato un incremento nel 2011, si è successivamente stabilizzata, attestandosi intorno al 33 per cento a partire dalla seconda metà dell'anno. Come rilevato dalla Commissione Europea (v. nota 11), gli investitori non residenti si caratterizzano per una

maggiore reattività al quadro economico del Paese destinatario dell'investimento, per il fatto di richiedere premi al rischio superiori e per una maggiore reattività al quadro economico e a cambiamenti nell'assetto legislativo-istituzionale. Sotto tale profilo, la situazione della Pubblica Amministrazione appare relativamente favorevole: l'incidenza del debito della Pubblica Amministrazione detenuto da non residenti (rispetto al debito complessivo) è scesa da valori superiori al 45 per cento a valori prossimi al 35 per cento dalla fine del 2011. Un altro elemento di valutazione si può desumere dall'analisi delle caratteristiche dei soggetti detentori del debito estero. Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale<sup>9</sup> considera il problema della vulnerabilità dei principali Paesi avanzati ad una improvvisa fuoriuscita degli investitori internazionali, a partire dalle caratteristiche dei soggetti detentori del debito stesso.

<sup>7</sup> I dati sul debito estero rappresentano in prima approssimazione, le passività non azionarie dei residenti verso il resto del mondo e sono diffuse dal FMI e dalla Banca d'Italia a frequenza trimestrale.

<sup>8</sup> 'Some issues on external sustainability', European Commission.

<sup>9</sup> S. Arslanalp, T. Tsuda (2012), 'Tracking Global Demand for Advanced Economy Sovereign Debt', IMF Working Paper 12/284.



Per ciò che riguarda l'Italia, l'analisi mostra che nonostante un debito pubblico relativamente elevato, l'indice di resilienza della base di investitori a fine 2011 è sceso su valori in linea con la mediana calcolata su 24 fra le principali economie avanzate. In altri termini, il rischio di rifinanziamento legato a possibili spostamenti nelle preferenze degli investitori sarebbe relativamente contenuto, in linea con quello sperimentato nel resto del mondo. Un altro elemento che induce a valutare positivamente la posizione dell'Italia sotto il profilo della vulnerabilità a cambiamenti di domanda è rappresentato dalla quota ridotta del debito pubblico dell'Italia nel portafoglio degli investitori internazionali, significativamente inferiore rispetto a quella del portafoglio di riferimento calcolato per l'Area dell'Euro.

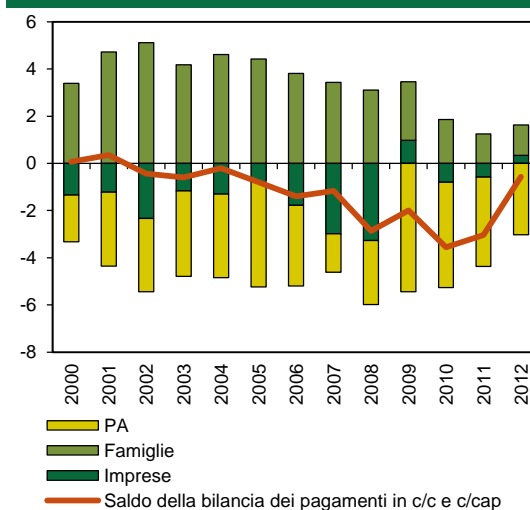
### L'andamento delle partite correnti in relazione ai flussi di risparmio

La sostenibilità del conto delle partite correnti rappresenta soltanto un primo livello di analisi che non considera gli equilibri macroeconomici complessivi e le decisioni di consumo e risparmio degli operatori nazionali. In termini di contabilità nazionale, i flussi della partite correnti, in quanto somma della bilancia commerciale e dei redditi netti da capitale e da lavoro, equivalgono allo scostamento tra il risparmio nazionale lordo e l'investimento lordo. In sostanza, se il risparmio nazionale non è sufficiente a finanziare gli investimenti l'economia italiana prende a prestito dall'estero dando luogo ad un deficit delle partite correnti. Il risparmio nazionale, come pure il totale degli investimenti, può essere scomposto nelle diverse componenti dei settori istituzionali: delle famiglie, delle imprese e del settore pubblico.

Il saldo negativo delle partite correnti che si è prodotto negli ultimi anni è interpretabile come un maggior volume di investimenti rispetto ai risparmi prodotti dall'economia, che è stato finanziato da afflussi di capitali esteri (Figura IV.9). Secondo una interpretazione complementare, lo squilibrio delle partite correnti è prodotto da un assorbimento in eccesso della domanda interna rispetto al PIL (c.d. *Absorption Approach*); in questa ottica, oltre agli investimenti diventa rilevante anche l'andamento dei consumi.

Non necessariamente disavanzi delle partite correnti generati da elevati livelli di investimento (o di consumi) sono da considerarsi sintomi di squilibri macroeconomici. Infatti il comportamento della domanda interna è in buona parte (a eccezione della componente pubblica) frutto delle decisioni degli operatori privati che per diverse motivazioni possono trovare efficiente e razionale indebitarsi. Una conclusione generalmente condivisa è però che le decisioni del settore privato possono

**FIGURA IV.9: FLUSSI DI RISPARMIO DEI SETTORI ISTITUZIONALI E SALDO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI IN C/C E C/CAP (in percentuale del PIL)**



Nota: I dati relativi al flusso delle famiglie e delle imprese nel 2012 sono previsioni.

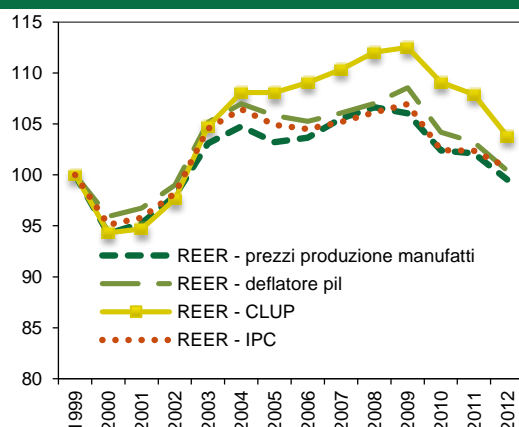
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia.

risultare distorte di fronte a movimenti del capitale di natura speculativa che portino a livelli di tassi d'interesse eccessivamente bassi e/o a bolle speculative nei mercati finanziari e immobiliari. In tali casi la domanda interna dei Paesi crescerà a ritmi troppo sostenuti e lontani dai fondamentali economici generando disavanzi con l'estero non giustificati e più difficilmente sostenibili. Squilibri nelle partite correnti possono anche essere causati da disavanzi eccessivi dei saldi di finanza pubblica. In letteratura economica la presenza contemporanea di *deficit* pubblici e di *deficit* delle partite correnti viene definito 'twin deficit'.

Nel corso degli anni che hanno preceduto la crisi finanziaria, l'Italia non si sono verificati fenomeni speculativi di rilievo né nel settore immobiliare né in quello finanziario e creditizio; inoltre il *deficit* di finanza pubblica era di modesta entità. Effettivamente, i consumi e gli investimenti privati erano sostenuti da livelli favorevoli dei tassi di interesse e la domanda interna cresceva in media ad un tasso leggermente superiore al PIL. Tuttavia, si può affermare che non ci siano stati squilibri significativi. Dall'inizio della crisi si è verificato un temporaneo allargamento del *deficit* delle partite correnti. L'allargamento del *deficit* di bilancio, legato a fattori ciclici, ha comportato una riduzione del risparmio pubblico che, utilizzando gli schemi interpretativi appena proposti, ha avuto riscontro in un aumento del disavanzo verso l'estero. La riduzione in corso del *deficit* delle partite correnti, specularmente, è anche legata alla drastica correzione dei conti pubblici avviata a partire da fine 2011. Al momento, la correzione trova un maggiore riscontro nella compressione della componente privata della domanda interna, investimenti e consumi privati, e in parte nell'aumento del risparmio privato. Nel medio periodo si avrà un riequilibrio allorché, con il miglioramento del ciclo, aumenterà in maggior misura rispetto ad oggi il risparmio pubblico (grazie ai maggiori introiti fiscali). Ciò consentirà una ripresa della domanda privata preservando al contempo il ritrovato equilibrio delle partite correnti.

### La competitività di prezzo e il tasso di cambio reale effettivo

**FIGURA IV.10: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE (1999=100)**



Nota: Per i dati del 2012 relativi a REER - deflatore PIL e REER - costo unitario del lavoro, media dei primi tre trimestri. Per i dati del 2012 REER - prezzi dei manufatti, media dei dati mensili terminanti a novembre.

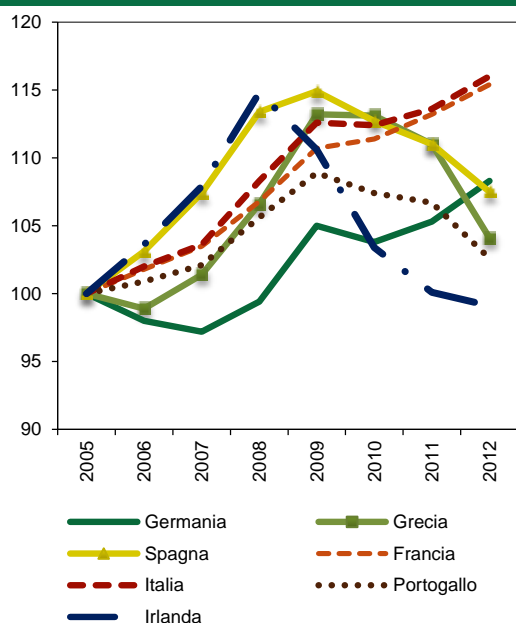
Fonte: Banca d'Italia.

La Commissione Europea valuta la competitività di prezzo dei Paesi membri in base al tasso di cambio effettivo reale basato sull'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA). Tale indicatore, oltre a non segnalare criticità per l'Italia, ha mostrato un miglioramento negli ultimi anni. Il tasso di cambio effettivo reale può essere calcolato anche in base al costo del lavoro, ai prezzi alla produzione dei manufatti o al deflatore del PIL. La Figura IV.10 mostra l'apprezzamento del cambio reale dal 1996 in poi. Nel periodo pre-crisi, il tasso di cambio effettivo reale calcolato sul costo unitario del lavoro è aumentato in misura

maggiore rispetto a quello calcolato sul deflatore del PIL o sui prezzi alla produzione dei manufatti. Tutti gli indicatori considerati hanno mostrato una protratta fase di miglioramento a seguito della crisi. È importante rilevare che il comportamento del deflatore del PIL è influenzato anche dalle variazioni del *mark-up* che, a partire dal 2005, presenta una tendenza - a livello aggregato - alla riduzione. Questo andamento si è verificato indipendentemente da fattori ciclici e rappresenta una segnale di maggiore concorrenza nel mercato interno.

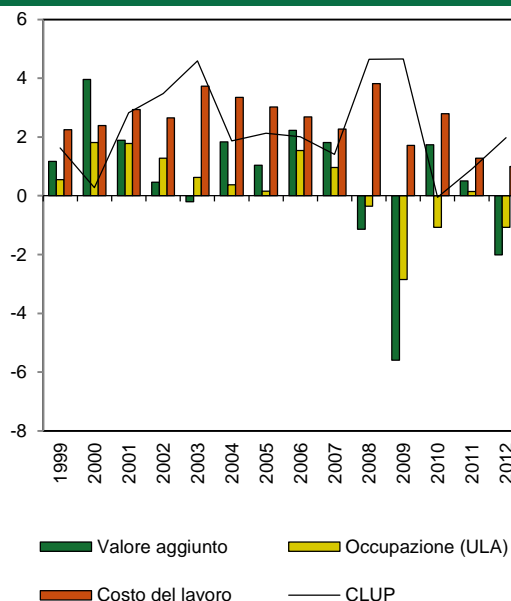
### Produttività, crescita salariale, disoccupazione e mercato del lavoro

**FIGURA IV.11: COSTO UNITARIO NOMINALE DEL LAVORO (2005=100)**



Nota: I dati per Irlanda, Spagna, Francia, Portogallo relativi al 2012 sono previsioni.  
La serie storica relativa alla Grecia è provvisoria.  
Fonte: Eurostat.

**FIGURA IV.12: COSTO DEL LAVORO PER UNITÀ DI PRODOTTO (variazioni percentuali)**



Fonte: Istat.

Il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è uno degli indicatori dello *Scoreboard* presi in considerazione per la valutazione degli squilibri esterni in quanto il costo del lavoro incide in maniera rilevante sulla competitività di prezzo. Se si tiene conto del valore soglia individuato dalla Commissione, al momento il costo unitario del lavoro non costituisce una criticità. Tuttavia la perdita di competitività dell'Italia, che incide sulle quote di mercato, è strettamente dipendente dall'andamento del costo del lavoro. Dai primi anni 2000, infatti, il costo unitario del lavoro ha mostrato un andamento crescente cui ha corrisposto un ampliamento del differenziale rispetto ai principali partner commerciali (Figura IV.11). L'aumento del costo unitario del lavoro (CLUP) è legato principalmente all'andamento stagnante della produttività. La crescita pressoché nulla della produttività del lavoro in Italia ha inizio alla fine degli anni 1990 e ha interessato tutti i settori dell'economia. Nel periodo successivo alla crisi il costo unitario del lavoro per l'intera economia ha continuato ad aumentare anche in termini reali

perché la dinamica del reddito pro-capite, seppure in moderazione nei trimestri più recenti, è risultata maggiore di quella della produttività. Una causa dell'andamento ancora insoddisfacente dell'indicatore è attribuibile ad aspetti ciclici e ad un diverso comportamento del mercato del lavoro rispetto a quello dei beni. La contrazione dell'occupazione è stata molto meno marcata rispetto alla caduta del prodotto interno lordo.

In prospettiva, è atteso un ribilanciamento di queste due componenti; con la ripresa dell'economia gli aumenti dell'occupazione saranno probabilmente meno che proporzionali rispetto alle variazioni del PIL. Tuttavia resta cruciale ottenere maggiori incrementi di produttività che non vadano a scapito di aumenti di occupazione. Il PNR dello scorso anno già delineava le principali cause della riduzione della produttività italiana, tra cui si ricordano una minore qualificazione del capitale umano, un modello di sviluppo basato sulle piccole e medie imprese che mostrano una minore capacità di assorbimento delle nuove tecnologie e di penetrazione sui mercati internazionali. La variazione dei salari nominali, l'altra componente che determina il CLUP, è risultata sostanzialmente in linea con la media europea. In termini di comportamento aggregato si può facilmente sostenere che questa variabile non abbia giocato, al contrario della bassa produttività, un ruolo rilevante nella perdita di competitività. Alla necessità di perseguire un maggiore allineamento tra il comportamento dei salari e le variazioni della produttività è stata data una risposta rafforzando la negoziazione salariale di secondo livello tramite il recente accordo sulla produttività.

È in atto, e durerà fino al 2015, un congelamento dei salari nominali nella Pubblica Amministrazione. Anche nel settore privato, escludendo alcuni fattori che ne frenano la dinamica discendente, è in corso una forte moderazione. Va considerato che alla necessità di far recuperare competitività di prezzo all'economia italiana si contrappone l'esigenza di non deprimere ulteriormente la domanda interna, particolarmente rilevante in una fase congiunturale ancora molto delicata come quella attuale.

È importante rilevare che il comportamento dei salari è un punto di raccordo tra gli equilibri esterni del Paese e quelli interni. Non a caso la variazione dei salari è messa in relazione anche al comportamento del tasso di disoccupazione, uno degli indicatori utilizzati per valutare gli squilibri interni.

#### **FOCUS** Andamento dei salari in relazione con equilibrio interno

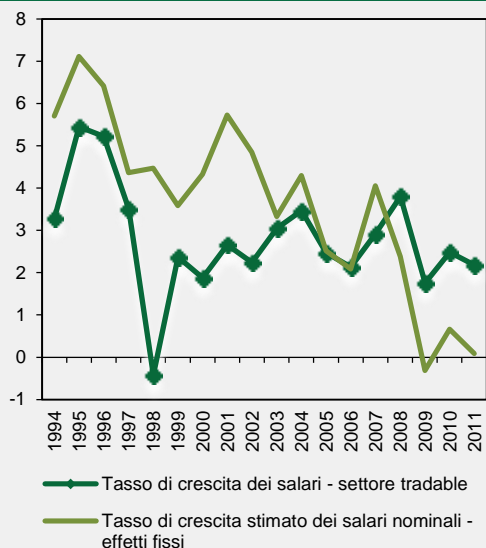
La crescita dei salari può contribuire alla correzione o, viceversa, all'amplificazione degli squilibri macroeconomici di un Paese. Ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici dei singoli Paesi, la Commissione Europea ha recentemente condotto uno studio<sup>10</sup> in cui confronta la crescita 'effettiva' dei salari dei Paesi europei con un salario di riferimento (*benchmark*) stimato attraverso i fondamentali macroeconomici (produttività del lavoro, disoccupazione e inflazione), che rappresenta l'equilibrio interno del mercato del lavoro.

I risultati di tale studio mostrano che, fino al 2008, la crescita 'effettiva' dei salari in Italia è risultata inferiore al salario di equilibrio considerato. Dopo il 2008, invece, la stessa è risultata superiore al salario di equilibrio. A seguito della crisi, infatti, la crescita del salario

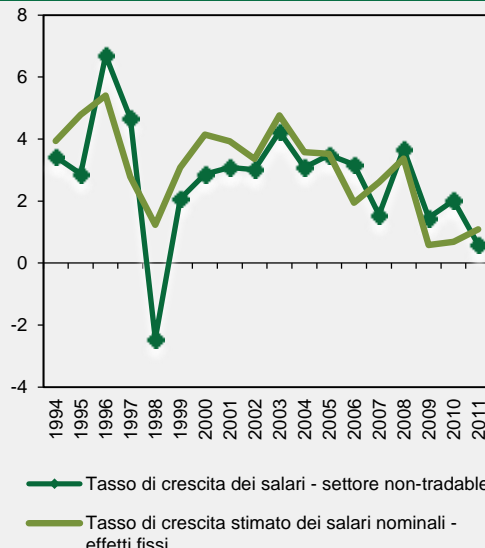
<sup>10</sup> A. Turrini, 'Wage benchmarks' (Note for the EPC LIME working group, Brussels/2012).

d'equilibrio si è ridotta per effetto del calo della produttività e dell'aumento del tasso di disoccupazione.

**TASSO DI CRESCITA DEL SALARIO NOMINALE, EFFETTI FISSI, SETTORE TRADABLE, DELTA**



**TASSO DI CRESCITA DEL SALARIO NOMINALE, EFFETTI FISSI, SETTORE NON-TRADABLE, DELTA**



Fonte: A. Turrini, 'Wage benchmarks', 2012.

Dall'inizio della crisi il tasso di disoccupazione in Italia è aumentato in misura graduale senza tuttavia raggiungere i livelli medi dell'Area dell'Euro. Il suo vistoso incremento a partire dalla fine del 2011 è da attribuire principalmente all'aumento dell'offerta di lavoro. Nel corso del 2012, contrariamente a quanto si era verificato nel corso della crisi del 2008-2009, la ricerca occupazionale si è intensificata. Ha contribuito all'aumento del tasso di partecipazione (aiutando quindi alla crescita potenziale nel medio-lungo periodo) anche il rinvio del pensionamento di un numero rilevante di lavoratori a seguito delle recenti riforme. In base alla rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT, il tasso di partecipazione (15-64) è aumentato di circa 1,5 punti percentuali nel 2012, collocandosi al 63,7 per cento.

L'indicatore sul tasso di disoccupazione non costituisce al momento una fonte di preoccupazione per gli squilibri interni. Tuttavia, la condizione del mercato del lavoro, non solo in Italia, è particolarmente fragile a causa della debolezza dell'attività economica. In prospettiva storica, infatti, il tasso di disoccupazione è salito a livelli elevati. Gli indicatori del mercato del lavoro mostrano condizioni di particolare vulnerabilità per la classe di età compresa tra i 15 e i 24 anni.

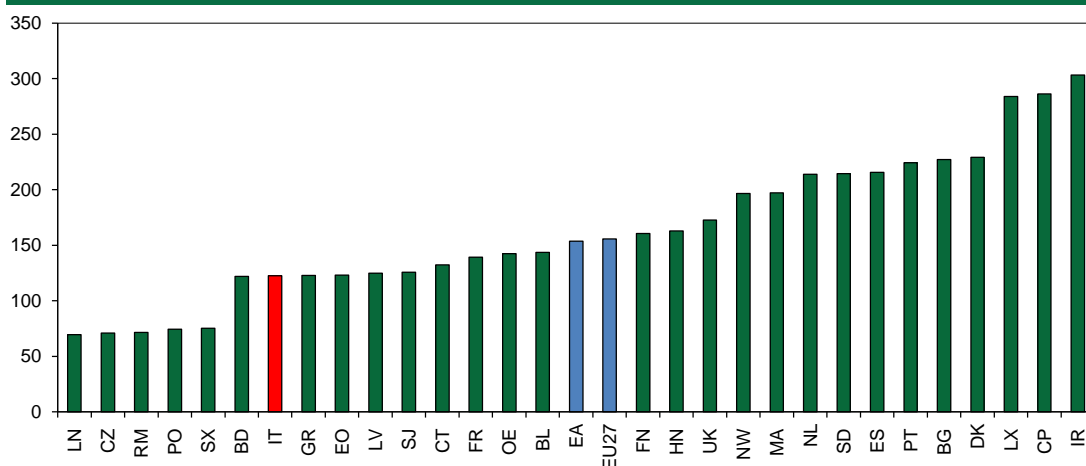
### Le variabili finanziarie e il mercato del credito

Nell'ambito dell'analisi degli squilibri interni lo *Scoreboard* si basa su quattro indicatori di tipo finanziario: variazione delle passività del settore finanziario (tassi di crescita rispetto all'anno precedente), flusso di credito al settore privato, debito del settore privato, e debito pubblico (tutti in percentuale del PIL).

Livelli eccessivi di indebitamento relativi al settore privato (famiglie e imprese non finanziarie) potrebbero dar luogo a instabilità macroeconomica nel

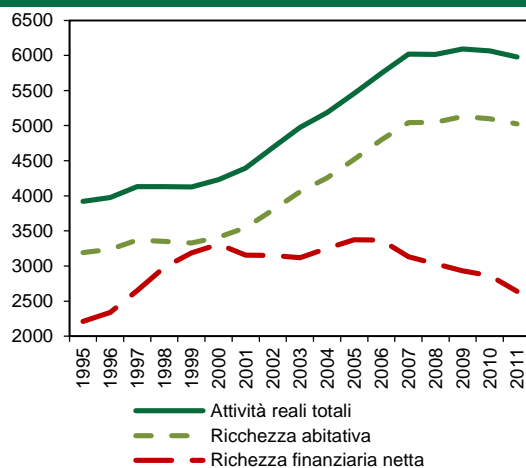
caso in cui il settore si trovasse costretto a ridurre rapidamente l'indebitamento. L'Italia non presenta valori critici; i flussi di credito sono ampiamente nella norma e il livello dell'indebitamento del settore presenta dimensioni molto contenute rispetto alla media europea. Non si rilevano, infine, variazioni eccessive nelle passività del settore finanziario.

**FIGURA IV.13: DEBITO DEL SETTORE PRIVATO NEL 2011 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)**



Fonte: Eurostat 2011.

**FIGURA IV.14: RICCHEZZA COMPLESSIVA DELLE FAMIGLIE ITALIANE (miliardi, prezzi 2011)**



Nota: La ricchezza abitativa è una componente delle Attività reali totali. La ricchezza finanziaria netta è il saldo tra attività e passività finanziarie.

Fonte: Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico n.65, dicembre 2012.

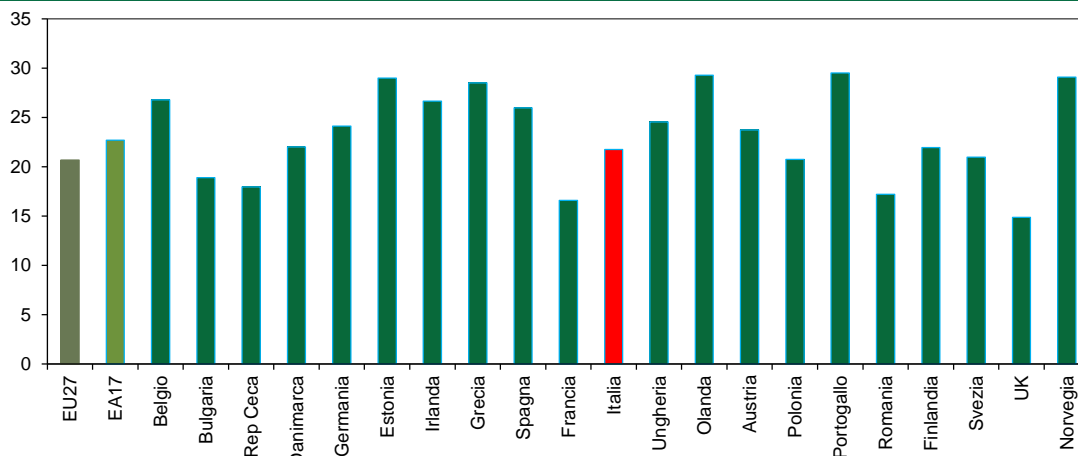
La solidità finanziaria del settore privato in Italia è confermata anche prendendo in considerazione variabili che non figurano all'interno dello *Scoreboard*.

Il portafoglio delle famiglie italiane presenta una struttura equilibrata in quanto caratterizzata da un elevato livello di attività (rispetto al reddito disponibile), di cui quelle ad alto rischio rappresentano una quota contenuta<sup>11</sup>. Sul lato delle passività, i processi di liberalizzazione finanziaria avviata negli anni '90 e il basso livello dei tassi d'interesse praticati dal settore creditizio alla clientela fino al 2008 hanno portato ad una graduale riduzione del tasso di

<sup>11</sup> Le attività finanziarie delle famiglie sono costituite per il 50 per cento da depositi e riserve assicurative e previdenziali e per il 20 per cento da obbligazioni principalmente bancarie e pubbliche. La quota restante è quasi interamente investita in azioni, partecipazioni e fondi comuni. Inoltre, il debito finanziario delle famiglie in rapporto al reddito disponibile è rimasto stabile al 65 per cento nel terzo trimestre del 2012 (100 per cento circa il livello medio dell'Area dell'Euro nello stesso periodo). Fonte: Rapporto sulla Stabilità Finanziaria, novembre 2012, Banca d'Italia.

risparmio e ad un aumento dell'esposizione verso il settore creditizio. Come in altri Paesi europei, il finanziamento si è sostanziato principalmente in mutui accesi per finanziare l'acquisto di abitazioni. Nel caso italiano, tuttavia, non si è prodotta una bolla nel settore immobiliare; nel corso della crisi finanziaria la riduzione dei prezzi delle abitazioni e le conseguenti perdite in conto capitale sono risultate contenute. La situazione complessiva della ricchezza delle famiglie, reale e finanziaria, è da considerarsi tra le più solide in Europa.

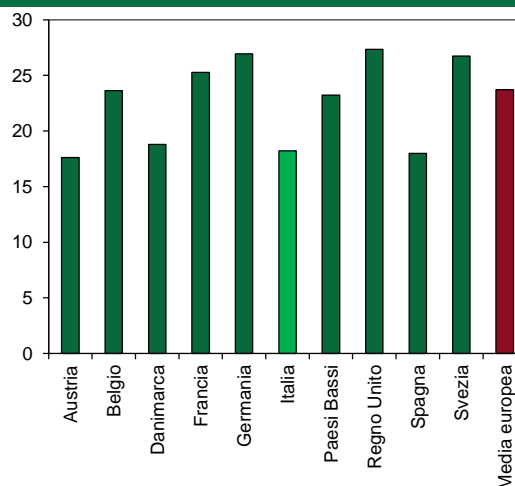
**FIGURA IV.15: INDEBITAMENTO DELLE FAMIGLIE NEL 2011 (percentuale delle attività finanziarie)**



Fonte: Eurostat, dati non consolidati.

Il settore delle imprese non finanziarie è, come in tutte le economie avanzate, strutturalmente in una posizione debitoria. Il livello di indebitamento risulta sostanzialmente in linea con la media europea, tuttavia i prestiti contratti nei confronti delle banche rappresentano una percentuale più alta rispetto al *benchmark* europeo. Questa caratteristica è in parte il risultato di una rilevante presenza in Italia di imprese di piccole e medie dimensioni che trovano difficoltà ad accedere in maniera diretta al mercato dei capitali. L'accentuata esposizione crea in alcuni casi problemi di redditività e nella fase attuale della congiuntura rende le imprese più vulnerabili verso situazioni di restrizione del credito. Ciò nonostante negli ultimi anni le variazioni dell'indebitamento sono risultate contenute e nel corso del 2012, a fronte di un

**FIGURA IV.16: LEVA FINANZIARIA DEI MAGGIORI GRUPPI BANCARI EUROPEI A DICEMBRE 2011 (rapporto tra il totale delle attività di bilancio e il patrimonio di base, tier 1)**



Fonte: BCE, Banche centrali nazionali, dati consolidati.

andamento negativo della congiuntura, le imprese hanno avuto un risparmio positivo.

Le imprese finanziarie come risposta alla crisi, seguendo anche le indicazioni dell'autorità di vigilanza, hanno proceduto ad una riqualificazione delle attività patrimoniali a favore di crediti meno rischiosi. Allo stesso tempo le principali banche hanno provveduto ad effettuare una ricapitalizzazione dando seguito alla raccomandazione *della European Banking Authority* del dicembre 2011. Nel complesso, in linea con il tradizionale orientamento prudenziale del sistema bancario nazionale, sono state effettuate rilevanti operazioni di *deleveraging*. I valori della leva finanziaria che risultano dagli ultimi dati di confronto con i principali sistemi bancari europei mostrano che l'Italia si trova in una situazione molto più rassicurante di altri Paesi. Ciò risulta sia esaminando singolarmente i valori per le principali banche italiane, sia considerando i dati a livello aggregato.

In effetti, il sistema bancario italiano ha mostrato maggiori segni di tenuta durante la crisi rispetto agli altri Paesi avanzati. Gli aiuti pubblici alle banche in Italia sono stati di entità minore rispetto a quanto registrato in altri Paesi (0,3 per cento del PIL). In base all'ultima indagine della Commissione europea, a giugno del 2012 erano pari all'1,8 per cento in Germania, al 2,0 in Spagna, al 4,3 in Belgio, al 5,2 nei Paesi Bassi e a oltre il 40 in Irlanda. A luglio 2012, per le banche spagnole, è stata autorizzata la ricapitalizzazione con fondi europei fino a un massimo di 100 miliardi, 41 dei quali, pari al 3,9 per cento del PIL, sono stati già erogati.<sup>12</sup>

## FOCUS

### Il caso Monte dei Paschi di Siena

Il caso del Monte dei Paschi di Siena (MPS) non modifica la valutazione sulle condizioni del sistema bancario italiano. Approfondimenti sono al momento in corso sulle modalità di gestione di operazioni finanziarie effettuate dai vertici della banca MPS. Le difficoltà del Gruppo MPS traggono origine da operazioni ambiziose di acquisizione effettuate alla vigilia della crisi, nonché da una cattiva gestione dei rischi finanziari, le cui ripercussioni sono state aggravate dalla crisi del debito sovrano. Le attività di vigilanza svolte dalla Banca d'Italia in questi ultimi anni sono state costanti e di intensità crescente, con particolare attenzione alle principali aree della gestione: adeguatezza del capitale, prudente gestione della posizione di liquidità, rischi finanziari e, in particolare, rischio di tasso d'interesse, qualità del credito, verifica dei modelli interni per la misurazione del rischio di credito ed operativo, adeguatezza della gestione e del sistema di controlli interni. Il supporto fornito ad MPS non si presenta come il salvataggio di una banca in difficoltà ma piuttosto come un prestito, ammissibile secondo la regolamentazione di vigilanza, concesso dal governo ad un tasso di interesse che è particolarmente elevato e crescente nel tempo. L'intervento è stato deciso la scorsa estate al fine di consentire ad MPS di conformarsi alle raccomandazioni dell'Autorità bancaria europea e di costituire un *buffer* di capitale eccezionale e temporaneo, ben oltre il requisito patrimoniale minimo.

È opportuno inoltre ricordare che, anche incorporando gli interventi già decisi per MPS, il sostegno pubblico complessivo alle banche italiane rimane molto contenuto nel confronto internazionale<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Fonte: Banca d'Italia, ASSIOM Forex, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 9 febbraio 2013.

<sup>13</sup> L'intervento pubblico in favore del MPS è stato autorizzato a luglio 2012 (D.L. 95/2012) per consentire al MPS di raggiungere il livello minimo di capitale fissato dall'Autorità bancaria europea (EBA). L'esborso massimo



Nel corso del 2012 le banche sono anche riuscite, grazie ad un aumento dei depositi interni, a ridurre il *funding gap*<sup>14</sup>, che aveva raggiunto il massimo del 20 per cento circa dei prestiti nel terzo trimestre del 2011. La discesa del *funding gap* al valore del 16 per cento nel terzo trimestre del 2012, seppure in un contesto di debolezza degli impieghi, segnala un miglioramento delle condizioni di operatività del comparto bancario.

Le nuove direttive di Basilea III entreranno in vigore il primo gennaio 2015, ma con una copertura del 60 per cento che salirà gradualmente al 100 per cento nel 2019. Inoltre, vengono allentati alcuni criteri, prima stringenti. Viene data la possibilità alle banche di ricorrere a *stock* di *asset* liquidi nei momenti di maggior tensione sui mercati includendo, a condizioni prestabilite, azioni e *mortgage backed securities* (titoli di credito garantiti da un *pool* di prestiti ipotecari) nel cuscinetto di liquidità aggiuntiva. Questo approccio tende ad assicurare che il *liquid coverage ratio* (LCR) sia gradualmente introdotto senza che le banche limitino la capacità di finanziamento all'economia reale.

In sostanza, il settore bancario italiano è solido perché presenta una esposizione contenuta verso attività rischiose e un valore ridotto della leva finanziaria rispetto alla media europea. Non occorre confondere un problema ciclico, che si è innestato sulla situazione di crisi, con un problema sistemico. La solidità strutturale del sistema finanziario, comprovata dalle analisi effettuate dalla autorità di vigilanza e confermata dal FMI al termine della missione svoltasi nel marzo del 2013<sup>15</sup>, implica che non appena se ne verificassero le condizioni il settore bancario potrebbe tornare ad espandere il credito all'economia.

Ciò non toglie che esistono dei problemi strutturali legati, ad esempio, ad un eccesso di costi che limita la profittabilità delle banche o ad una non sempre ottimale redditività degli impieghi che potrebbe suggerire la necessità di migliorare i meccanismi decisionali alla base del processo di allocazione del credito. La legislazione italiana predispone una serie di indicazioni onde agevolare l'allocazione efficiente del credito, che si sostanziano in articoli del Codice Civile, della Legge bancaria, del testo Unico sulla finanza e infine nelle direttive di Vigilanza bancaria. Valutare l'efficienza nell'allocazione del credito ed eventuali distorsioni dovute a concessioni discrezionali è un arduo compito, tuttavia alcuni studi recenti mostrano che, durante la crisi, la probabilità per una impresa di ottenere un credito è essenzialmente legata ai fondamentali del suo bilancio di esercizio<sup>16</sup>.

Soltanto il debito pubblico risulta al di sopra dei valori soglia utilizzati per segnalare criticità. La procedura sulle *Macroeconomic Imbalances* tiene conto del rapporto debito/PIL, pure contemplato all'interno di altri processi di sorveglianza, perché valori alti del rapporto possono diventare un fattore di instabilità a livello

---

netto consentito, coerentemente con quanto previsto nella dichiarazione dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea del 26 ottobre 2011, è pari a 2 miliardi (circa 0,1 per cento del PIL). A dicembre 2012 la Commissione Europea ha autorizzato la misura di aiuto. Il parere fornito in base alla legge dalla Banca d'Italia al Ministero dell'Economia e delle finanze in merito alla patrimonializzazione attuale e prospettica di MPS è positivo.

<sup>14</sup> Per *funding gap* si intende la differenza fra i prestiti bancari e la raccolta al dettaglio, generalmente espressa in percentuale del totale dei prestiti stessi.

<sup>15</sup> IMF, 'Statement at the End of the IMF Financial Sector Assessment Program (FSAP) Mission to Italy', Press Release No.13/94, 26 Marzo 2013 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr1394.htm>).

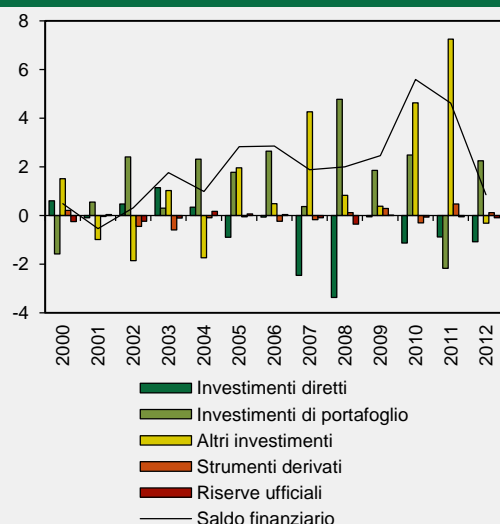
<sup>16</sup> Si veda ad esempio Albareto G. and P. Finaldi Russo (2012), 'Financial Fragility and growth prospects; credit rationing during the crisis' (in Italian). Bank of Italy, Occasional Papers, n. 127.

macroeconomico. Effettivamente la crisi dei debiti sovrani che ha colpito i Paesi dell'Area dell'Euro caratterizzati da un elevato debito pubblico ha costretto tali Paesi, tra cui l'Italia, ad accelerare la riduzione del *deficit* ponendo in prospettiva il rapporto debito-PIL su di un più rapido sentiero di rientro. Le conseguenze sono state, nel breve periodo, una pressione al *deleveraging* sul settore creditizio, un'accentuazione della fase ciclica sfavorevole e indirettamente, tramite una caduta del PIL e del gettito fiscale, un aggravio temporaneo dei saldi nominali di finanza pubblica.

### **FOCUS** La crisi finanziaria

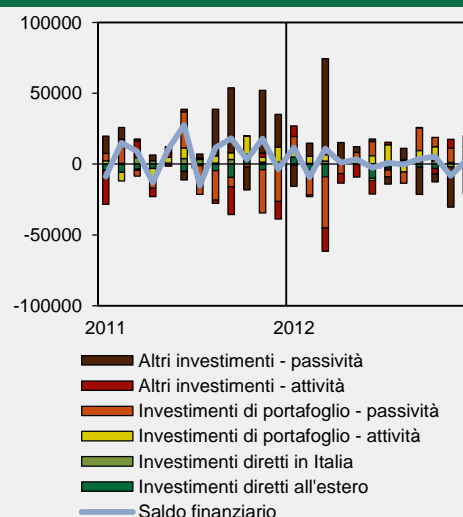
Come noto, la crisi ha avuto inizio nella seconda metà del 2011 prendendo la forma di una rapida accentuazione del divario tra i rendimenti dei Buoni Pluriennali del Tesoro Italiani (e degli altri Paesi 'periferici') e quelli della Germania. Il primo livello di trasmissione della crisi ha interessato i canali finanziari, rilevabili dai dati relativi al conto finanziario della bilancia dei pagamenti. Il saldo aggregato positivo (verificatosi a partire dal 2006), e pari al 4,6 per cento del PIL nel 2011 e allo 0,9 per cento del PIL nel 2012, si interpreta come il finanziamento dall'estero del saldo negativo delle partite correnti. Tuttavia soltanto una lettura delle singole voci del conto finanziario è in grado di fornire una maggiore comprensione di quanto avvenuto. La crisi di fiducia ha avuto come conseguenza un deflusso di capitali esteri dall'Italia perché gli operatori internazionali hanno ridotto la loro esposizione in titoli del debito pubblico e i loro depositi verso le banche italiane e ridotto ulteriormente il flusso di investimenti diretti. Per ciò che riguarda gli investimenti di portafoglio, nel 2012 gli operatori esteri hanno disinvestito sull'Italia per 24,8 miliardi (da 70 miliardi nel 2011). Fra metà del 2011 e metà del 2012 i disinvestimenti netti in titoli di Stato italiani da parte di non residenti e la contrazione della raccolta estera delle banche italiane si è riflessa nell'andamento della posizione netta della Banca d'Italia in TARGET2<sup>17</sup>. Al contempo, anche gli operatori italiani, in parte per rivedere la struttura dei portafogli ma anche per fare fronte a esigenze di liquidità, hanno proceduto a disinvestimenti.

**CONTO FINANZIARIO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)**



Fonte: Banca d'Italia.

**CONTO FINANZIARIO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI DELL'ITALIA (milioni, flussi lordi mensili)**



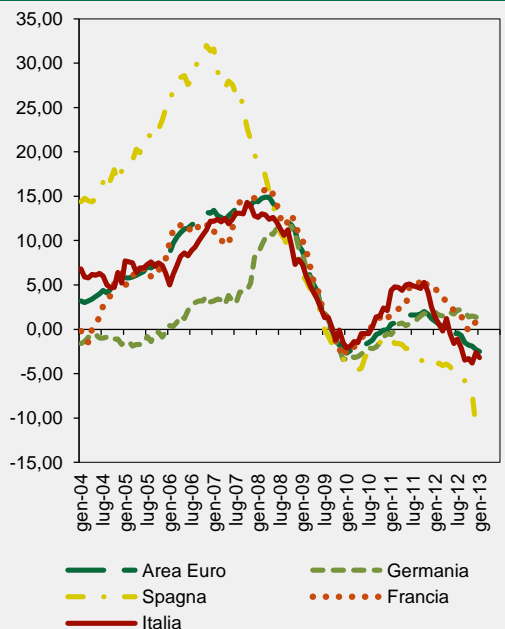
Fonte: Banca d'Italia.

<sup>17</sup> Fonte: Banca d'Italia, 'Rapporto sulla Stabilità Finanziaria', n.4, novembre 2012.

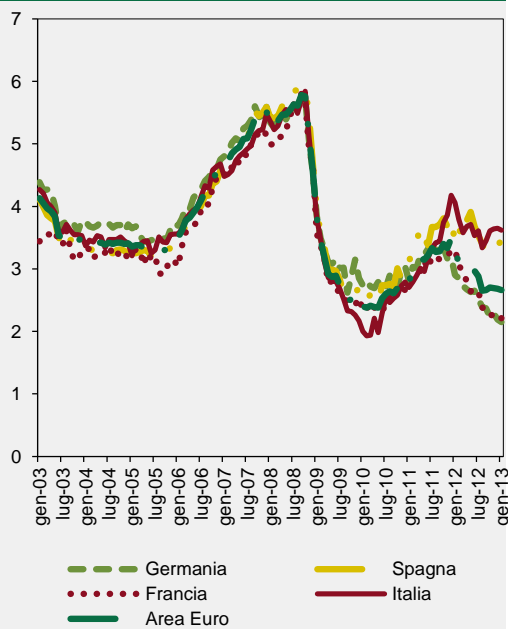
Gli investimenti di portafoglio netti sono divenuti negativi nel 2011 e tornati positivi nel 2012. Il saldo della variabile ‘altri investimenti’ è rimasto positivo fino al 2011 ed è risultato lievemente negativo nel 2012, e tuttavia con un radicale mutamento della composizione al suo interno. Infatti questa voce residuale include il finanziamento ricevuto dalle banche italiane sia tramite flussi di capitale ricevuti sull’euromercato da operatori privati esteri (altre banche) che i fondi ricevuti dall’euro sistema.

A partire dalla crisi del 2011 e fino alla prima metà del 2012 le banche italiane non sono riuscite a finanziarsi sul mercato europeo e si è prodotta una notevole divaricazione tra i tassi di raccolta e di impiego dei titoli. La decisione del Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea, di varare un programma di acquisto di titoli di stato eccezionale (OMT) con l’obiettivo di ripristinare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria ha contribuito a placare le tensioni nei mercati finanziari e ha consentito di alle banche italiane di coprire il *funding gap*.

**PRESTITI ALLE IMPRESE (variazioni percentuali a/a)**



**TASSI DI INTERESSE BANCARI ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE (variazioni percentuali)**

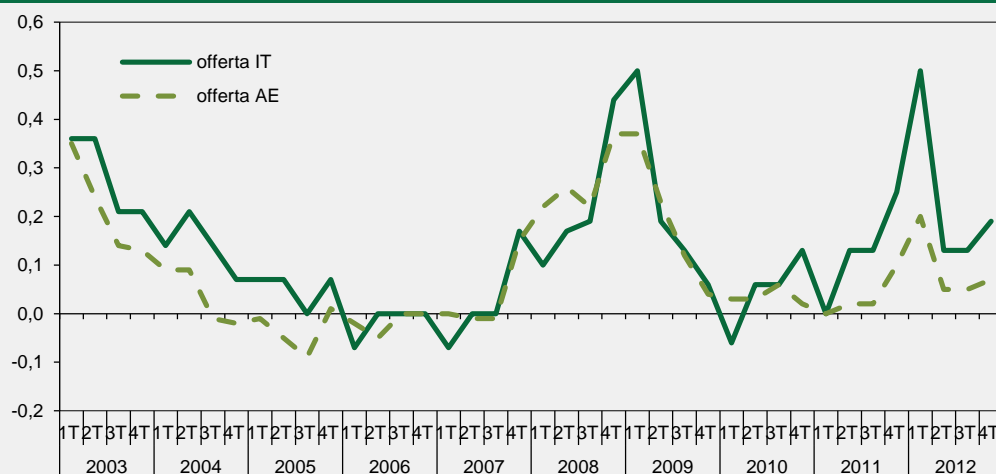


Fonte: BCE.

Anche se una parte dei fondi ottenuti dalle operazioni di mercato aperto è stata utilizzata per l’acquisto di titoli di stato, perché ritenuti nella fase congiunturale sfavorevole un impiego più sicuro, si è evitato un *credit crunch* di misura rilevante. Il deflusso di capitali dall’Italia si è concentrato nei primi quattro mesi del 2012, a partire dalla seconda metà dell’anno si è registrata una stabilizzazione in termine di deflussi e successivamente una graduale inversione delle tendenze. Le difficoltà nella raccolta dei fondi, in un fase iniziale, e l’avvenuta ricapitalizzazione delle banche hanno portato ad un inasprimento delle condizioni praticate alla clientela. In sostanza la percezione di un aumentato rischio del debito pubblico italiano si è trasmessa sul settore bancario aumentandone il costo della raccolta. I prestiti al settore privato, ancora leggermente in espansione nella prima parte del 2011, hanno iniziato a contrarsi in termini tendenziali e risultavano ancora negativi nella parte finale del 2012.

La difficile situazione del credito ha creato una interazione sfavorevole con il comportamento ciclico dell'economia. I vincoli dal lato dell'offerta di credito provenienti dalle esigenze di ricapitalizzazione hanno inciso sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese, comprimendo la domanda interna. Le difficoltà fronteggiate da alcune imprese si sono trasferite sui loro fornitori creando problemi di liquidità e in alcuni casi di sofferenze nei confronti delle banche, con un effetto negativo a catena. E' peggiorata la qualità degli attivi bancari inducendo così a sua volta una maggiore selettività nell'effettuare prestiti. L'indagine della Banca d'Italia sul credito bancario ha colto questo fenomeno mostrando, dopo i mesi estivi, un irrigidimento dei criteri di erogazione del credito alle imprese<sup>18</sup>.

#### VARIAZIONE DEI CRITERI DI ACCESSO AL CREDITO PER LE IMPRESE (indice di diffusione)



Fonte: Banca d'Italia

Lo scorso anno la Banca d'Italia ha avviato un vasto programma di ispezioni presso i gruppi bancari di dimensioni medio/grandi, volte a valutare: *i)* come le banche abbiano reagito all'aumento delle sofferenze, *ii)* come vengano applicate le politiche di *provisioning* e recensione *iii)* l'adeguatezza delle riserve per perdite su crediti. I risultati delle indagini previste per il secondo trimestre di quest'anno, indicheranno eventuali azioni correttive necessarie, che possono comprendere, tra l'altro, un aumento delle riserve nei conti economici delle banche, la richiesta di specifiche misure gestionali e/o organizzative, l'applicazione di maggiorazioni del capitale.

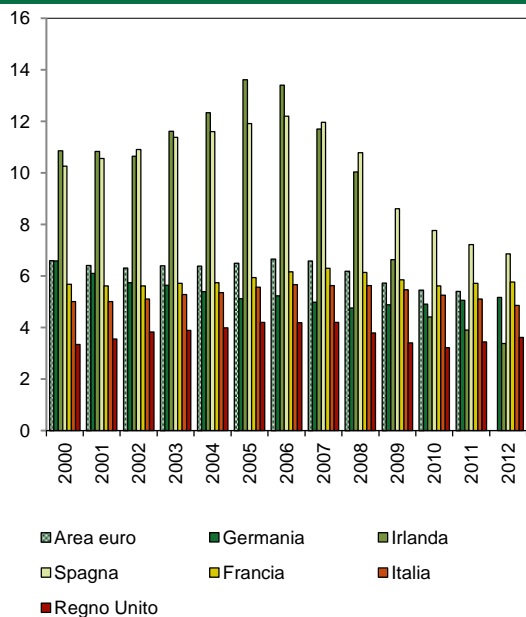
Ad ogni modo esistono a fine 2012 dei segnali di inversione di tendenza, favoriti dal graduale rientro della fiducia nei mercati finanziari, ed in particolare una maggiore richiesta di credito da parte delle imprese.

<sup>18</sup> Inoltre, il rapporto di previsione dell'ABI (Rapporto di previsione 2012-2014, Dicembre 2012) sottolinea come il rafforzamento della base patrimoniale richiesto dall'EBA nel dicembre 2011 alle banche che ha effettuato operazioni di ricapitalizzazione a causa dell'eccessiva esposizione in titoli del debito pubblico, abbia influenzato in senso negativo la disponibilità di credito all'economia tanto che le banche appartenenti al gruppo, identificate dallo studio come quelle in *deficit* di capitale, hanno visto una crescita degli impieghi nei sei mesi successivi all'intervento di 4-5 punti percentuali inferiore a quella delle altre.

### Il settore dell'edilizia

In Europa i bassi tassi di interesse hanno per lungo tempo favorito il settore delle costruzioni, soprattutto in alcuni Paesi 'periferici'; successivamente la crisi finanziaria ha portato ad una rilevante contrazione dell'attività in tale settore.

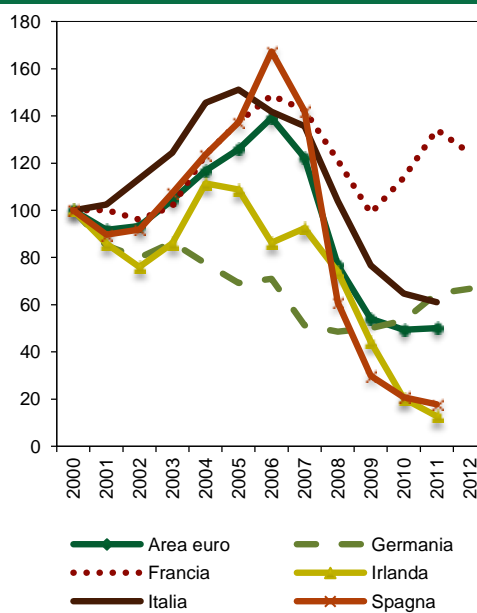
**FIGURA IV.17: INVESTIMENTI RESIDENZIALI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (in percentuale del PIL)**



Nota: I dati per l'area dell'euro sono disponibili fino al 2011. Per gli altri Paesi, i dati per il 2012 fanno riferimento alle previsioni della Commissione europea.

Fonte: AMECO.

**FIGURA IV.18: PERMESSI A COSTRUIRE DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**

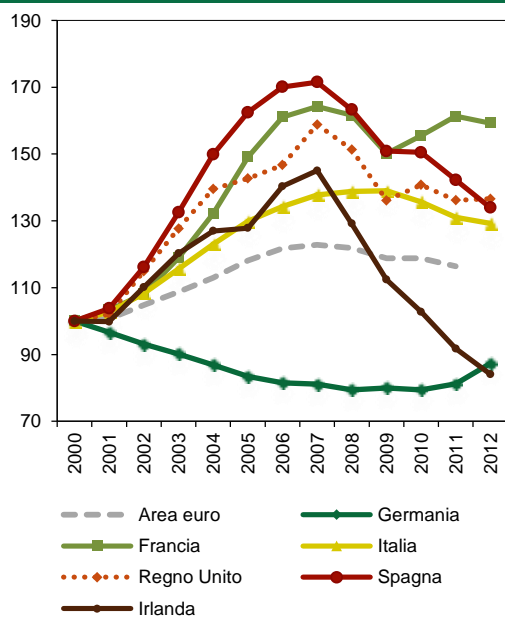


Nota: I dati per il 2012 non sono disponibili per Italia, Spagna e Irlanda.

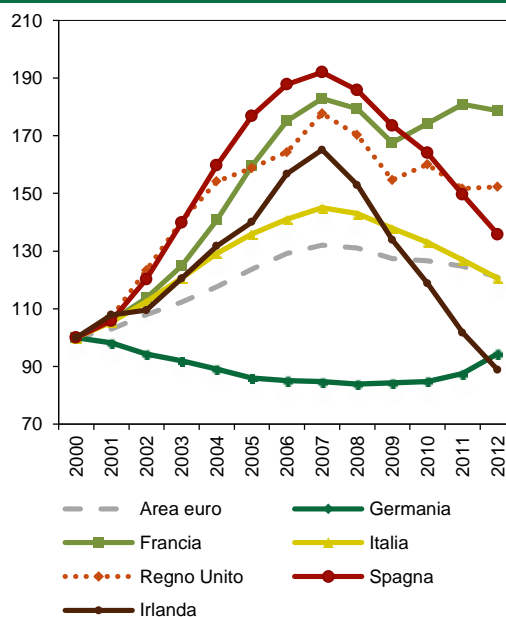
Fonte: Eurostat.

L'Italia ha conosciuto andamenti simili, ma le oscillazioni sono state molto meno marcate che in altri Paesi. La quota di investimenti residenziali sul PIL è passata dal 5,0 per cento nel 2000 al 5,6 per cento nel 2007 (rispetto al 6,6 dell'area dell'euro, al 6,3 per cento della Francia, all'11,7 dell'Irlanda e al 12,0 per cento della Spagna) per poi scendere al 5,1 per cento nel 2011 (rispetto al 5,4 dell'area dell'euro, al 5,7 per cento della Francia, al 3,9 dell'Irlanda e al 7,2 per cento della Spagna). Andamenti simili alle variazioni degli investimenti sono riscontrabili negli indicatori relativi ai permessi a costruire.

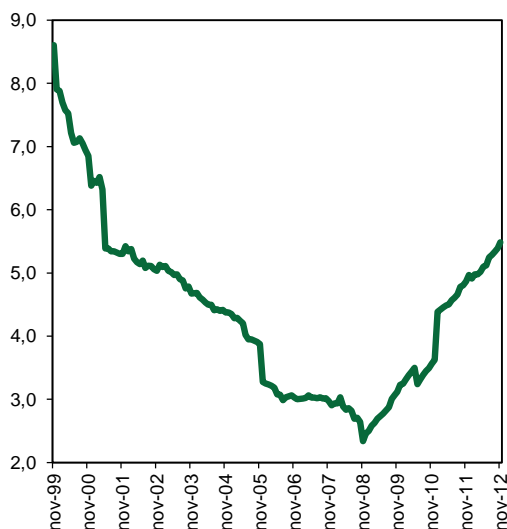
Anche l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni nell'ultimo decennio evidenzia l'assenza di squilibri significativi. Fino al 2007 l'apprezzamento, sia in termini nominali sia reali, è stato di gran lunga più moderato rispetto alle principali economie europee caratterizzate dalla forte espansione del settore edilizio (Francia, Spagna, Regno Unito e Irlanda), dove lo scoppio della bolla ha portato ad un sensibile calo dei prezzi. In Italia l'aggiustamento è avvenuto in misura più graduale e meno marcata (Figura IV.20).

**FIGURA IV.19: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E REDDITO DISPONIBILE NOMINALE PRO-CAPITE (indici 2000=100)**

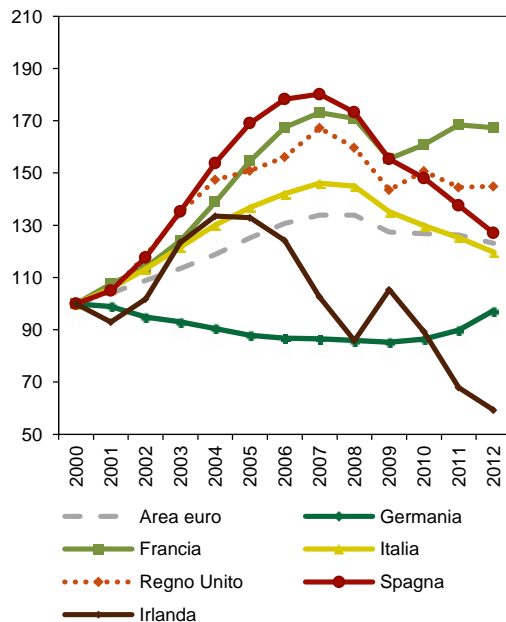
Nota: I dati per il 2012 fanno riferimento alla media degli ultimi tre trimestri.  
Fonte: OCSE.

**FIGURA IV.20: PREZZI REALI DELLE ABITAZIONI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100).**

Nota: I dati per il 2012 fanno riferimento alla media degli ultimi tre trimestri.  
Fonte: OCSE.

**FIGURA IV.21: SOFFERENZE DELLE FAMIGLIE CONSUMATRICI (percentuale dei prestiti alle famiglie, variazioni percentuali)**

Fonte: Banca d'Italia.

**FIGURA IV.22: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E AFFITTI (indici 2000=100).**

Nota: I dati per il 2012 fanno riferimento alla media degli ultimi tre trimestri.  
Fonte: OCSE.

Per valutare l'evoluzione del settore immobiliare è anche possibile far riferimento agli indicatori di *affordability* che sintetizzano la capacità delle famiglie di far fronte ai pagamenti delle rate dei mutui. Il rapporto tra prezzi nominali e reddito disponibile nominale pro-capite può fornire segnali di sovra o sotto valutazione a seconda che si abbiano o meno rapidi e persistenti rialzi di tale rapporto oppure deviazioni dalla media di lungo periodo. In Italia, questo rapporto è aumentato in misura più contenuta fino al 2009 rispetto a Spagna, Irlanda, Francia e Regno Unito, per poi calare gradualmente. A parte la Germania, nel 2011 gli altri Paesi mostrano un valore di tale indice superiore alla media degli ultimi dieci anni. Questo rapporto va comunque interpretato con cautela anche alla luce della debolezza della domanda interna che ha contribuito a ridurre il reddito disponibile.

È possibile considerare un altro indicatore che tiene conto di decisioni alternative all'acquisto di una casa. In equilibrio, gli agenti dovrebbero essere indifferenti tra acquistare una casa e prenderla in affitto. I movimenti rispetto al rapporto tra prezzi nominali e affitto possono quindi essere interpretati come segnali di pressioni al ribasso o al rialzo. L'incremento osservato in Italia è più modesto rispetto a Francia, Spagna e Regno Unito.





---

## V. LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO

### V.1 RIDUZIONE DEL DEBITO, EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA

Nel 2012 il Governo ha perseguito il riordino degli enti e degli organismi pubblici e la riduzione dei costi degli apparati istituzionali. Allo stesso tempo, è proseguito il contenimento della spesa per il pubblico impiego, la sanità, l'istruzione e le pensioni. Si è, infine, proceduto con la ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e delle Pubbliche Amministrazioni. Il pareggio di bilancio strutturale è entrato definitivamente nella Costituzione.

#### Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la Legge Rinforzata d'Attuazione

In relazione alla riforma costituzionale, ad aprile 2012 il Parlamento ha approvato la legge che introduce il principio del pareggio strutturale di bilancio nella Costituzione, con efficacia dal 2014<sup>1</sup>. Il principio del saldo strutturale in pareggio si applicherà alle amministrazioni centrali, regionali e locali nell'ambito delle nuove disposizioni europee sulla disciplina di bilancio. È anche prevista la creazione di un organismo indipendente, con compiti di analisi, verifica e valutazione degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. A dicembre 2012 è stata approvata a maggioranza assoluta di ciascuna Camera del Parlamento la legge d'attuazione del principio del pareggio strutturale di bilancio (norme e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e uscite dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni).

#### **FOCUS** La modifica costituzionale del pareggio di bilancio e sua implementazione

Al fine di allineare il sistema di regole interne alle nuove disposizioni europee contenute nel 'Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'Unione Economica e Monetaria' (c.d. *Fiscal Compact*) sottoscritto nel marzo 2012, l'Italia ha introdotto ad aprile 2012 il principio del pareggio strutturale di bilancio in Costituzione.

Con la modifica dell'articolo 81 e dell'articolo 97 l'equilibrio del bilancio dello Stato e delle amministrazioni pubbliche è definito in termini di indebitamento netto strutturale, corretto dunque per gli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum, in linea con quanto previsto dall'ordinamento europeo. Il ricorso all'indebitamento è altresì consentito, previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza assoluta, al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali). È infine prevista l'introduzione di specifici meccanismi correttivi in caso di scostamento negativo tra i risultati

---

<sup>1</sup> Per una trattazione completa si rimanda al Programma di Stabilità.

di bilancio e le rispettive previsioni.

Con la revisione dell'art. 97 s'introduce il principio di carattere generale secondo il quale le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la legge costituzionale specifica che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci (art. 119). Viene così costituzionalizzato il principio del concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il ricorso all'indebitamento, consentito esclusivamente per finanziare spese d'investimento, è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La legge costituzionale inserisce la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva (art. 117).

La legge costituzionale dispone inoltre che con apposita legge, da approvare a maggioranza qualificata dal Parlamento, siano disciplinate:

- l'istituzione, presso le Camere, di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica;
- le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica;
- l'introduzione di regole di bilancio sulla spesa volte a salvaguardare gli equilibri di bilancio e ad assicurare la riduzione del rapporto debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

L'attuazione di queste disposizioni è stata affidata a una legge ordinaria approvata con maggioranza qualificata dal Parlamento a dicembre 2012, nella quale sono esplicitati i dettagli del meccanismo in base al quale il saldo in pareggio strutturale dovrà essere raggiunto.

## **Valorizzazione e dismissione del Patrimonio pubblico**

Sul fronte della riduzione del debito, il Governo ha dato seguito all'attività di ricognizione del patrimonio pubblico disponibile attraverso censimento telematico. A esso sono seguite riforme normative che hanno definito gli strumenti di coordinamento tra i vari soggetti pubblici per facilitare le operazioni di valorizzazione e vendita.

A luglio 2012, il Governo ha strutturato un piano per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e la privatizzazione delle società pubbliche. La realizzazione del piano pluriennale straordinario assicurerà, a regime, risorse pari ad almeno un punto percentuale di PIL all'anno nei prossimi cinque anni, da destinare prioritariamente al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico. La parte rimanente servirà a finanziare gli investimenti pubblici e la riduzione degli arretrati nei pagamenti della PA.

L'Agenzia del Demanio, nell'ambito del suddetto piano, ha avviato insieme al Ministero per i beni e le attività culturali il progetto 'Valore Paese' che consentirà di rivitalizzare gli immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli Enti pubblici (territoriali e non territoriali). Il progetto è articolato in base alla natura e al valore dei beni, nonché alla potenzialità di sviluppo degli stessi,

individuando la possibilità di incrementare il valore economico e sociale dei beni demaniali attraverso una loro riconversione a finalità turistico-ricettiva, commerciale e residenziale. Come primi progetti operativi sono stati avviati i due progetti denominati 'Valore Paese-Affidiamo Valore' e 'Valore Paese-Dimore'. Quest'ultimo, promosso con INVITALIA e ANCI, consente prioritariamente, attraverso la concessione del bene a privati, di valorizzare dimore di valore storico-artistico creando un *network* di strutture turistico-ricettive e culturali. Gli Enti Pubblici potranno richiedere di inserire i propri immobili nel portafoglio di 'Valore Paese-Dimore'<sup>2</sup>. Questi saranno in seguito valutati da un comitato tecnico per la selezione e lo studio di fattibilità della riconversione. Il progetto 'Valore Paese-Affidiamo Valore' è dedicato invece al recupero di beni di medio-basso valore in scarse condizioni di manutenzione, attraverso lo strumento della concessione e locazione a privati, che dovranno garantirne la riqualificazione. Come prima fase, l'Agenzia del Demanio ha varato 4 bandi regionali per la concessione e la locazione ai privati di beni dello Stato per 50 anni. Il programma sarà esteso entro giugno 2013 all'intero territorio nazionale.

L'Agenzia del Demanio ha potenziato i servizi in favore delle amministrazioni statali attraverso un portale dedicato. Attraverso l'applicativo 'Paloma' è possibile proporre in locazione o in vendita, immobili da destinare al soddisfacimento delle esigenze di locazione delle Amministrazioni Statali. In tal modo si potrà avere una conoscenza dettagliata degli immobili utilizzati o utilizzabili dalle Amministrazioni in un'ottica di efficienza e di contenimento dei costi.

Sul versante delle dismissioni degli immobili dello Stato, l'Agenzia del Demanio ha realizzato una piattaforma digitale utilizzata per gestire per via telematica tutte le fasi delle procedure concorsuali di vendita (dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione)<sup>3</sup>. Grazie a tale strumento sarà possibile ottenere vantaggi in termini di semplificazione delle modalità di gestione delle aste e garantire la trasparenza e l'efficacia delle procedure di dismissione. Le offerte potranno essere presentate con la 'busta' telematica e sarà possibile seguire in tempo reale le gare ed effettuare rilanci. Il sistema, pensato per gli immobili dello Stato, è predisposto anche per ospitare le procedure di vendita dei beni delle altre amministrazioni.

La Cassa Depositi e Prestiti (CDP), società controllata dallo Stato, ma al di fuori del perimetro della PA sulla base alle regole ESA, ha esercitato a novembre 2012 il diritto di opzione all'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato<sup>4</sup> del 100 per cento di FINTECNA Spa, del 100 per cento di SACE e del 76 per cento di SIMEST. La CDP ha corrisposto come anticipo il 60 per cento del valore del patrimonio netto consolidato a fine 2011 delle società acquisite (introiti nel novembre 2012 per circa 5,4 miliardi, interamente destinati al 'Fondo ammortamento dei titoli di Stato per la riduzione del debito pubblico'). La liquidazione del saldo dell'operazione di acquisto di SACE e SIMEST è avvenuta a fine dicembre

---

<sup>2</sup> Sul sito [www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it) è possibile reperire sia l'invito a manifestare interesse per gli Enti locali sia l'elenco degli immobili potenzialmente valorizzabili.

<sup>3</sup> E' accessibile direttamente dal link <http://demanio.asteimmobili.it> o dalla sito [www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it)

<sup>4</sup> Articolo 23 bis del D.L. 6 luglio 2012, n.95.

2012<sup>5</sup>, con l'erogazione da parte della CDP di ulteriori 2,5 miliardi a titolo di conguaglio. Tale importo è stato destinato per il 30 per cento allo stesso Fondo ammortamento e, per il residuo 70 per cento, al rimborso dei debiti della PA nei confronti delle imprese. Attraverso l'utilizzo del Fondo ammortamento, a marzo 2013 il Governo ha eseguito un'operazione di riacquisto di titoli di Stato, riservata agli operatori per 2,85 miliardi.

Per quanto riguarda invece l'operazione di acquisto di Fintecna, sulla base della perizia del valutatore del Ministero, il conguaglio risulta pari ad oltre 900 milioni e, una volta acquisito il parere di congruità da parte di CDP, sarà erogato dalla stessa al MEF che, in analogia al conguaglio per SACE e SIMEST, lo destinerà per il 30 per cento al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e per il 70 per cento al rimborso dei debiti della PA nei confronti delle imprese.

Oltre ai benefici per il bilancio dello Stato, l'operazione di cessione delle partecipazioni ha un'importante valenza industriale per le sinergie già esistenti tra CDP e le tre società in questione. In particolare, la CDP si rafforza sul fronte del finanziamento delle operazioni d'internazionalizzazione grazie alle competenze di SACE nella valutazione del merito creditizio, nei servizi assicurativi e nella finanza internazionale. L'asse tra CDP e SIMEST garantisce, invece, un potenziamento sul versante delle attività di sostegno all'export. Con l'acquisizione di FINTECNA, la CDP rafforza le proprie competenze in particolare nella valorizzazione, dismissione e messa a reddito del patrimonio immobiliare degli Enti Pubblici.

CDP svolge anche un ruolo attivo di consulenza e supporto agli Enti Locali nel processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Oltre ad affiancare i singoli Enti nelle operazioni di censimento e valutazione dei beni, CDP è attiva anche nella fase di valorizzazione. Gli strumenti di cui si avvale sono il Fondo Investimenti per la Valorizzazione - (FIV Plus) e il VOL - Valorizzazione On Line. Il FIV-Plus è un fondo promosso e gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR, che ha lo scopo di ottimizzare i processi di dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici. Attraverso il FIV Plus, CDPI SGR s'impegna - dopo uno studio di fattibilità - ad acquistare immobili sottoposti a procedura di dismissione la cui gara è però andata deserta, dando così certezza all'Ente rispetto all'esito del processo di vendita. La VOL è una piattaforma operativa che consente di assistere gli Enti, in modalità interattiva, nelle varie fasi del procedimento di valorizzazione di un bene immobiliare. Attraverso la VOL sarà così possibile superare le problematiche del processo di valorizzazione legate all'assenza di dati, documenti e informazioni sugli immobili di proprietà degli Enti.

Al fine di consolidare la permanenza di soci privati nell'azionariato di CDP, il Decreto 'Crescita 2.0' ha previsto che le azioni privilegiate della CDP detenute da Fondazioni bancarie possano essere convertite in azioni ordinarie in base al rapporto di conversione fissato dalla CDP<sup>6</sup>. A conclusione del periodo previsto per

<sup>5</sup> A seguito del rilascio da parte di CDP - come previsto dalla legge - di un parere di congruità sul valore definitivo determinato dal Ministero sulla base di una perizia giurata di stima effettuata dal valutatore.

<sup>6</sup> Tale rapporto è fissato sulla base di perizie giurate di stima del valore della società stessa, sia alla data di trasformazione in Società per Azioni (in tale occasione avvenne l'acquisizione delle azioni privilegiate da parte delle Fondazioni bancarie), sia alla data del 31 dicembre 2012.

l'esercizio del diritto di recesso, solo due delle 65 Fondazioni azioniste di CDP non hanno optato per la conversione esercitando il diritto di recesso, conseguentemente le loro azioni privilegiate verranno rimborsate mediante acquisto da parte di CDP<sup>7</sup>.

### FOCUS

#### Il patrimonio pubblico

La gestione efficiente del patrimonio pubblico può giocare un ruolo fondamentale nel processo di risanamento dei conti pubblici e di riduzione del debito. A tal fine si è dato impulso ad un'attività di approfondimento e completamento della conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico<sup>8</sup>.

In particolare il D.L. 98/2011 prevede la possibilità per il MEF di costituire una società di gestione del risparmio autorizzata a istituire fondi comuni d'investimento allo scopo di: *i*) partecipare ai fondi d'investimento immobiliare chiusi (cd. "fondo di fondi") promossi o partecipati dagli Enti pubblici anche territoriali; *ii*) valorizzare e dismettere gli immobili dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, degli Enti Territoriali (anche provenienti da atti di trasferimento ai sensi del cd. federalismo demaniale), di società controllate dallo Stato o di Enti pubblici e dello Stato; *iii*) valorizzare e dismettere gli immobili in uso al Ministero della Difesa non più necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (a tale riguardo è stato emanato, sentita l'Agenzia del Demanio, il primo decreto ministeriale riguardante 20 immobili).

Il medesimo decreto autorizza l'Agenzia del Demanio a promuovere iniziative idonee per la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi. In attesa della costituzione della società di gestione del risparmio, l'Agenzia del Demanio ha avviato iniziative di *scouting* e di accordi con enti pubblici (comune di Torino, Bologna, Regione Toscana) volte a valutare la possibilità di strutturare operazioni immobiliari coerenti con le linee di attività disciplinate dal decreto.

La L. 183/2011 prevede la possibilità di conferire o trasferire a fondi comuni di investimento immobiliare o ad una o più società, beni immobili dello Stato con una quota non inferiore al 20 per cento delle carceri inutilizzate e delle caserme assegnate in uso alle Forze armate dimissibili.

Un primo censimento di fabbricati e terreni di proprietà della Pubblica Amministrazione (Progetto Patrimonio della PA) ha coinvolto 5.900 Amministrazioni, pari al 53 per cento del totale (la percentuale sale al 75 per cento considerando solo le grandi città). I dati comunicati dalle Amministrazioni hanno interessato oltre 530.000 unità immobiliari (per una superficie complessiva di circa 222 milioni di metri quadrati), 760.000 i terreni (con una superficie complessiva di circa 1.300.000 ettari). Circa l'80 per cento di tale patrimonio immobiliare è detenuto dalle amministrazioni locali, che possiedono anche il 98 per cento circa dei terreni. Il valore di mercato degli immobili pubblici è di circa 340 miliardi, stima preliminare ottenuta valutando gli immobili dello Stato sulla base del valore di bilancio (55 miliardi) e quelli delle altre amministrazioni ai prezzi medi di mercato elaborati

<sup>7</sup> Le Fondazioni riceveranno 49 azioni ordinarie per ogni 100 azioni privilegiate da convertire, dietro versamento al Tesoro di un conguaglio sui dividendi percepiti pari a complessivi 207,8 milioni di euro. La quota di partecipazione complessiva delle Fondazioni al capitale della Cassa sarà così, dal 1° Aprile, del 15,85 per cento sul capitale emesso. A partire dalla stessa data a ciascuna Fondazione bancaria azionista di CDP è concessa la facoltà di acquistare dal Ministero dell'economia e delle finanze ulteriori azioni ordinarie CDP. Le azioni delle Fondazioni recedenti verranno rimborsate mediante acquisto da parte di CDP, utilizzando riserve disponibili (n. 9.084.000 azioni privilegiate proprie, al prezzo di 6,299 euro per azione).

<sup>8</sup> In tale contesto si collocano i recenti interventi varati dal legislatore in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (artt. 33 e 33 bis del D.L. 98/2011 e l'art. 6 della L. 183/2011).

dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (circa 285 miliardi). L'Agenzia del Demanio ha quindi individuato 350 immobili non strumentali, del valore di circa 1 miliardo, potenzialmente conferibili ai fondi di investimento immobiliare da istituire da parte della società di gestione del risparmio, per dare concreto avvio al processo di dismissione.

Un altro strumento per il processo di consolidamento dei conti pubblici e, al tempo stesso, per la promozione dell'imprenditoria giovanile è costituito dalla possibilità di locare o dismettere terreni agricoli e a vocazione agricola di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici, non utilizzati per fini istituzionali. Entro il 30 giugno di ogni anno, è individuato l'elenco di tali terreni e le procedure di alienazione e locazione, affidate all'Agenzia del Demanio, sono svolte con meccanismi di evidenza pubblica, anche telematici. Al fine di favorire l'imprenditorialità giovanile è riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli. Per le stesse finalità e con le medesime regole, i Comuni, le Provincie e le Regioni possono affidare all'Agenzia del Demanio mandato per l'alienazione o locazione dei terreni agricoli e a vocazione agricola.

Riguardo al mantenimento del valore del patrimonio immobiliare pubblico, il D.L. 98/2011 (art. 12) ha inoltre attribuito all'Agenzia del Demanio il ruolo di decisore di spesa per gli interventi manutentivi, a carattere ordinario e straordinario, effettuati sugli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato. L'obiettivo è di creare un efficace modello di governo di tale tipologia di spesa pubblica, contemperando esigenze di programmazione, certezza dei tempi di realizzazione ed efficiente utilizzo degli immobili pubblici in un'ottica di razionalizzazione degli spazi e di abbattimento delle locazioni passive. In questo contesto, l'Agenzia, ha assunto altresì il ruolo di centrale di committenza avviando le selezioni pubbliche per l'individuazione di operatori specializzati cui verrà affidata l'esecuzione dei lavori di manutenzione<sup>9</sup>.

Il Ministero della Difesa, con il coinvolgimento dell'Agenzia del demanio e dell'Agenzia del territorio, ha avviato la fase esecutiva del programma di alienazione degli alloggi di servizio non più utili che, si stima, potrà essere completata entro il 2014, grazie alle specifiche procedure semplificate<sup>10</sup>. Nel complesso, sono in vendita, su tutto il territorio nazionale, 3.022 alloggi. Di questi, 1.700 sono occupati da personale della Difesa, in servizio e non, a cui viene riconosciuto il diritto di prelazione sull'acquisto della proprietà ovvero dell'usufrutto. Si stima che nell'anno 2013 potranno essere definiti per tali alloggi circa 700 contratti di alienazione. I restanti alloggi, saranno venduti all'asta con diritto di precedenza riservato al personale della Difesa in servizio. Il prezzo offerto è quello di mercato che fa riferimento all'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio.

La Legge di Stabilità per il 2013 prevede che il Fondo per l'ammortamento dei titoli del debito pubblico possa essere alimentato da donazioni, deducibili dal reddito imponibile.

<sup>9</sup> Nel quadro del completamento del processo di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi degli immobili pubblici, l'Agenzia del Demanio ha posto particolare attenzione anche a quelli dedicati all'archiviazione della documentazione cartacea delle Amministrazioni statali, ai sensi del comma 222 ter, della legge 191/2009, introdotto dall'art. 3 del D.L. 95/2012, che ha previsto la possibilità di avviare un processo di unificazione in poli logistici gli archivi di deposito delle Amministrazioni medesime. In tale ottica, l'Agenzia ha attivato un progetto per lo studio delle migliori soluzioni offerte dal mercato svolgendo gli approfondimenti relativi agli aspetti immobiliari (individuazione delle tipologie di edifici più confacenti allo scopo) e a quelli prettamente logistici (modelli di scaffalature, *software* di gestione degli archivi, organizzazione dei trasporti) valutandone i costi in funzione delle diverse soluzioni adottabili.

<sup>10</sup> Consentite dall'art.3, co.11, del D.L.95/2012.

Infine, con l'approvazione finale del decreto di attuazione per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, dal 2016 il 50 per cento dei proventi dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> sarà riassegnato al Fondo ammortamento titoli di Stato, come previsto dal 'Salva Italia'<sup>11</sup>.

### FOCUS

#### **BTP Italia**

Il successo delle aste dei titoli del debito pubblico ha rappresentato un importante segnale di fiducia da parte dei risparmiatori nei confronti del Paese. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha rinnovato la sua offerta di titoli, presentando, nel marzo 2012, il nuovo BTP Italia. Il nuovo titolo di Stato è formulato per fornire all'investitore una protezione contro l'aumento del livello dei prezzi<sup>12</sup> e alla scadenza dei quattro anni garantisce la restituzione del valore nominale sottoscritto. A fine 2012 nelle tre aste di emissione del BTP Italia sono stati collocati 27 milioni di euro di debito pubblico.

A partire dal 1° gennaio 2013, le nuove emissioni di titoli di Stato con scadenza superiore a un anno, saranno soggette alla Clausola di Azione Collettiva (CAC). L'introduzione della clausola, resa obbligatoria dal Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità, potrà consentire, in situazioni di particolare gravità, la ristrutturazione del debito pubblico su base consensuale secondo una procedura prestabilita. Questa clausola garantisce la possibilità di convenire a un accordo con i creditori in maniera veloce e ordinata. Nel dettaglio, l'accordo di ristrutturazione che ottenga il consenso di una maggioranza qualificata dei sottoscrittori di titoli di debito, risulterà vincolante anche per la minoranza di creditori contrari a tale patteggiamento.

Per una trattazione approfondita sulla struttura del debito pubblico e sul suo andamento, si rimanda al paragrafo dedicato nel Programma di Stabilità (PDS).

## La Spending Review

### Le fasi della revisione della spesa

I crescenti vincoli di finanza pubblica hanno evidenziato la necessità d'intervenire ulteriormente sulla riduzione e riqualificazione della spesa delle Amministrazioni Pubbliche attraverso mirate azioni di razionalizzazione ed efficientamento. Le linee guida degli interventi correttivi sulla spesa pubblica sono state: *i)* l'istituzione del Commissario straordinario, con il compito di supervisionare, monitorare e coordinare l'attività di acquisizione di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni; *ii)* la definizione di obiettivi di risparmio da assegnare a ciascun Ministero; *iii)* l'affiancamento agli strumenti tradizionali di controllo della spesa di strumenti per la verifica dei risultati ex-post dei programmi di spesa, in termini sia finanziari, sia di servizi e qualità dell'intervento.

A maggio 2012 è stato istituito il Commissario Straordinario per la revisione della spesa pubblica. I criteri seguiti nel controllo dei programmi di spesa sono

---

<sup>11</sup> Il 22 dicembre 2012 è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

<sup>12</sup> Come ricorda il Dipartimento del Tesoro, sia le cedole (pagate semestralmente) che il capitale (la cui rivalutazione viene anch'essa corrisposta semestralmente) sono rivalutati in base all'inflazione italiana, misurata dall'ISTAT attraverso l'indice nazionale dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati (FOI) con esclusione dei tabacchi.

stati: *i)* eliminazione delle sovrapposizioni o delle duplicazioni di attività all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; *ii)* razionalizzazione della distribuzione del personale e concentrazione degli uffici periferici; *iii)* razionalizzazione delle attività di acquisto di beni e servizi pubblici con un maggiore impiego delle procedure espletate dalle centrali di acquisto e delle procedure di acquisto elettroniche; *iv)* maggiore efficienza nell'uso degli immobili in uso delle Pubbliche Amministrazioni; *v)* riduzione della spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato attraverso l'abbattimento del 15 per cento degli importi contrattuali.

La prima fase delle riduzioni strutturali avviata a luglio 2012 ha riguardato la spesa corrente. Le misure approvate hanno incluso: *i)* efficientamento e contenimento degli acquisti pubblici; *ii)* riduzione delle dotazioni organiche e delle spese in materia di incarichi di consulenza, la disciplina dei buoni pasto, delle ferie, dei riposi spettanti al personale, oltre al sistema di pagamento dei cedolini; *iii)* chiusura di alcuni enti pubblici e uso più efficiente degli immobili pubblici; *iv)* divieto per gli enti pubblici e amministrazioni centrali e locali di acquistare nuovi edifici.

La seconda fase è stata lanciata a ottobre 2012 ed è confluita nella Legge di Stabilità 2013. I nuovi provvedimenti sono stati concentrati sull'acquisto di beni e servizi della PA e, in particolare, sulla verifica della spesa per acquisti immobiliari da parte degli Enti Territoriali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la verifica della congruità del prezzo.

Nel complesso, le minori spese nette derivanti dalle due fasi di revisione della spesa ammontano complessivamente a 4 miliardi nel 2012, 6,4 miliardi nel 2013, 11,3 miliardi nel 2014 e 11,6 miliardi nel 2015. Nel periodo 2012-2015, complessivamente valutati (come somma dei risparmi di spesa di ciascun anno nel periodo considerato) le minori spese nette ammontano a 33,3 miliardi circa. A regime, la riduzione strutturale delle spese ammonta quindi a 11,6 miliardi.

Sono state inoltre implementate le norme previste riguardo la riduzione dei canoni di affitto alle Amministrazioni dello Stato nell'ambito dell'utilizzo di immobili di proprietà degli Enti Pubblici. L'Agenzia del Demanio sta infine predisponendo bandi di permuta tra immobili di proprietà dello Stato e beni di proprietà privata in cui le Amministrazioni dello Stato sono in locazione passiva, al fine della riduzione della spesa per affitto.

#### **FOCUS** Rapporto sulla *spending review*

Nei quattro anni dal 2008 al 2012 la spesa pubblica totale al netto degli interessi in termini reali si è ridotta del 3,8 per cento. In particolare, la spesa per consumi pubblici è scesa del 7,7 per cento, mentre la spesa in conto capitale del 24,7 per cento.

Il successo nel controllo della spesa pubblica si è realizzato attraverso interventi non selettivi di tipo generale. Tra gli interventi più significativi vi sono: *i)* la riduzione in termini reali delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; *ii)* il controllo della spesa per consumi pubblici; *iii)* la riduzione della spesa per investimenti pubblici; *iv)* il blocco parziale del *turn-over* dei dipendenti pubblici.

La riduzione delle retribuzioni reali è avvenuta attraverso il blocco della dinamica delle retribuzioni monetarie. In termini quantitativi, le retribuzioni reali sono calate del 5 per cento tra il 2008 e il 2012. La minore spesa per il personale pubblico è dovuto anche al blocco del *turn-over*, che ha generato una diminuzione del numero degli addetti del settore



pubblico pari a circa il 5 per cento.

Il contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi è avvenuta in parte con vincoli quantitativi sulla spesa (riduzione degli stanziamenti del bilancio dello stato e vincoli diretti sulla spesa sanitaria) e in parte attraverso il controllo dei prezzi di acquisto da parte delle amministrazioni. Parallelamente, la riduzione della spesa in conto capitale è avvenuta attraverso il taglio degli stanziamenti dell'amministrazione centrale e per gli effetti del patto di stabilità interno sugli investimenti di Regioni ed Enti Locali.

Le procedure di *spending review* si sono sviluppate in una sequenza di passi che includono: *i)* analisi di natura economico-organizzativa; *ii)* proposte d'intervento da parte di una struttura dedicata allo scopo; *iii)* decisioni politiche di procedere all'intervento; *iv)* attività legislativa e/o amministrativa, se necessaria; *v)* concreta attuazione.

A marzo 2013 il Governo ha pubblicato l'analisi di natura economica in larga parte focalizzata sui servizi pubblici di competenza statale, organizzati su base territoriale. Il metodo applicato è stato quello di confrontare le spese delle articolazioni territoriali e periferiche di amministrazioni centrali sulla base di *benchmark* di riferimento, a parità di condizioni, per individuare situazioni anomale. Tra le variabili considerate, vi sono indicatori di dimensione (la superficie territoriale, il numero di abitanti ai quali il servizio è indirizzato, e altri) e indicatori di fabbisogno (costruiti sulla scorta di variabili economiche, sociali e istituzionali che colgono i fattori di domanda espressi nel territorio di riferimento). Per quanto riguarda i servizi, le analisi per tutti i settori indicano che le spese (o le allocazioni di personale) nelle diverse Regioni e Province rispondono in modo significativo alle dimensioni territoriali e demografiche. Emerge che le spese per abitante si caratterizzano per la presenza di significative diseconomie delle piccole realtà. Le spese per abitante della polizia di stato, dell'arma dei carabinieri, dei vigili del fuoco, delle prefetture, delle capitanerie di porto, sono significativamente più elevate, a parità di condizioni, nelle Province o nelle Regioni di minori dimensioni demografiche. I costi fissi dell'organizzazione periferica generano, nelle strutture riferite a piccole dimensioni territoriali o demografiche, costi per abitante più elevati.

I risultati dell'analisi mostrano anche che la domanda e i fabbisogni sono rilevanti nella spiegazione dei livelli di spesa per abitante: le strutture periferiche dell'amministrazione statale si adattano alle diverse condizioni di bisogno dei singoli territori. Emerge tuttavia dall'analisi che una frazione elevata della variabilità nei livelli delle spese per abitante nelle diverse Province o Regioni non trova 'spiegazione' statistica: non è riconducibile né a fattori di costo, né a fattori di domanda o fabbisogno. Permangono nel tempo valori di spesa effettiva strutturalmente maggiori dei livelli di spesa prevista dal modello statistico. I valori di queste differenze (spesa effettiva meno spesa stimata) possono essere utilizzati per avviare la fase dialettica della *spending review*.

Alcune evidenze importanti:

- La riduzione del numero delle Province, avrebbe potuto – secondo le stime ricavate da un modello statistico – determinare, a regime, un risparmio compreso tra i 370 e 535 milioni, pari a 5-7 per cento della spesa corrente al netto degli interessi.
- Riguardo agli incentivi alle imprese si evidenzia che tali spese sono in rapido declino sia a livello centrale, sia a livello delle amministrazioni locali. In termini reali, dal 2009 al 2012, si sono ridotte più del 30 per cento e le loro prospettive di sviluppo sono, per i prossimi anni, tutte orientate in senso negativo. A ciò si aggiunga che in molti casi i trasferimenti non possono essere eliminati o ulteriormente ridotti perché si tratta di cifre già impegnate per gli anni futuri a favore di soggetti terzi o a copertura di sgravi fiscali. L'ammontare dei trasferimenti tra cui individuare quelli potenzialmente eliminabili, analizzati in termini di cassa, potrebbe attestarsi, in termini di stanziamenti sul bilancio di previsione di competenza dello Stato per il 2012 a 4,7 miliardi declinanti per il 2013 e 2014 rispettivamente a 4,4 e 4,2 miliardi. Ma, come detto, per il triennio 2012-2014 quelli non impegnati e quindi realisticamente eliminabili, tra tutti

quelli segnalati, sono stimati in 1.378 milioni per il 2012 (salvo quelli già impegnati nel corso dell'anno), 589 milioni per il 2013 e 572 milioni per il 2014.

- La spesa per investimenti pubblici ha subito una riduzione molto rilevante a decorrere dal 2005. La riduzione ha toccato gli investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni. Il loro valore è, oggi, profondamente disallineato rispetto ai valori medi europei. Nella spesa per investimenti pubblici si concentrano, oltre ai problemi connessi alla quantità di risorse disponibili, quelli associati al loro cattivo utilizzo dovuti alla selezione degli interventi, ai tempi e ai costi eccessivi di realizzazione.
- Le spese dei ministeri, riordinate per programmi di attività, mostrano le criticità delle tecniche di riduzione degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi che si trasformano in debiti fuori bilancio sistematicamente ripianati a consuntivo negli anni successivi.

L'analisi presentata dal Governo ha lo scopo di fornire proposte e indicazioni pratiche e operative sulla riduzione della spesa. Alla luce di quest'analisi sarà avviato il dialogo tra le strutture di governo competenti sulle procedure di *spending review* e i responsabili della gestione dei singoli servizi o attività per la formulazione di proposte di riordino della loro organizzazione produttiva, anche finalizzate a realizzare risparmi di spesa.

Il Governo ha poi iniziato a delineare la terza fase della *spending review*, indirizzata soprattutto sulla riduzione dei costi delle strutture territoriali dei dicasteri, dalla razionalizzazione degli enti di medie e piccole dimensioni e delle società degli enti territoriali, prevedendo anche una redistribuzione del personale impiegato. In questa fase si rafforzerebbe ulteriormente il controllo sulla spesa per i consumi intermedi delle Pubbliche Amministrazioni e del sistema sanitario.

## FOCUS

### Il ruolo della centrale di acquisti (CONSIP)

L'ottimizzazione degli acquisti di beni e servizi, attraverso lo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative, ha dato un forte contributo al contenimento della spesa e alla sua qualificazione. L'obiettivo strategico di medio-lungo periodo della revisione della spesa passa attraverso la capacità di definire i parametri di spesa da raggiungere, di programmare i consumi effettivi (superando la logica dei costi storici), di qualificare la domanda, di creare dei flussi trasparenti e leggibili di dati e informazioni, di accentrare le competenze e diffondere le conoscenze. In questa direzione vanno numerosi provvedimenti<sup>13</sup> che nel corso del 2012 hanno ulteriormente rafforzato l'azione di CONSIP sui temi dell'innovazione, della razionalizzazione e della modernizzazione dei processi di acquisto di beni e servizi a supporto della Pubblica Amministrazione.

In merito alla riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e alla trasparenza delle procedure, il Governo aveva già previsto il ricorso alla centrale di committenza nazionale (art. 29 legge 214/2011). Tramite convenzioni, le amministrazioni pubbliche centrali potevano avvalersi della CONSIP nella sua qualità di centrale di committenza per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. La stessa facoltà era stata prevista per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Il decreto sulla *spending review*<sup>14</sup> ha ribadito il ruolo centrale della centrale di acquisti. Si precisa, infatti, che i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Sono escluse da questa disposizione le centrali di acquisto regionali, pur dovendo sempre tenere conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione

<sup>13</sup> L. 94/2012, L. 135/2012; L. 221/2012; L. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013); D.L. 134/2012.

<sup>14</sup> Art. 1, D.L. 95/2012, commi 1 e 2.

da CONSIP. Non sono comunque nulli i contratti stipulati tramite altra centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli.

Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da CONSIP o dalle centrali di committenza regionali possono procedere, qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria (sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della convenzione). In alternativa, gli stessi Comuni possono fare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento e il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA).

Inoltre, i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Sono pertanto illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale.

Il MEPA è stato il primo mercato elettronico strutturato e con uso di firma digitale per il *procurement* pubblico istituito in Europa che – secondo regole flessibili – permette alla PA di decidere, di volta in volta, la procedura d'acquisto ritenuta più efficiente (Ordine Diretto o Richiesta di Offerta) e all'impresa di stabilire la propria strategia e l'ambito geografico su cui operare, con particolari vantaggi per gli operatori di piccole dimensioni.

Tra le maggiori innovazioni introdotte dal MEPA si evidenziano la riduzione dei tempi e dei costi del processo di approvvigionamento e di vendita, la maggior trasparenza ed efficienza delle procedure e l'ampliamento del mercato a nuovi fornitori, in particolare alle piccole e medie imprese. Sul MEPA sono presenti oltre 7.000 imprese (di cui oltre l'80 per cento di piccole dimensioni) che offrono oltre 10.000 cataloghi con oltre 1.400.000 articoli disponibili. Solo nel 2012 i volumi di transato sulla piattaforma sono stati pari a oltre 360 milioni di euro (nel 2011 i volumi erano 240 milioni di euro), mentre le transazioni sono state quasi 105.000 (nel 2011 erano 75.000).

Il MEPA svolge un ruolo importante anche nell'ambito della sostenibilità ambientale e degli acquisti verdi. Le Amministrazioni possono ricercare e acquistare sul MEPA prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichette ambientali.

Nel corso del 2012 la CONSIP ha presidiato oltre 30 miliardi di euro di spesa ed è anche la centrale di committenza per il sistema pubblico di connettività e per l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

### **Razionalizzazione delle dotazioni organiche nella Pubblica Amministrazione**

Per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche non inferiore al 20 per cento di quelle esistenti per il personale dirigenziale e non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa ai posti di organico per il personale non dirigenziale<sup>15</sup>. Le amministrazioni che non hanno emanato i provvedimenti attuativi entro l'ottobre del 2012, non potranno procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Per le eventuali eccedenze di personale sono state previste una serie di possibilità tra le quali: il collocamento a riposo vincolato o l'avvio di processi di mobilità guidata. L'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non è possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione o ricollocato presso altre amministrazioni. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> D.L. 95/2012 art.2.

<sup>16</sup> L.165/2011 art. 33, confermato dalla L.135/2012.

Per gli enti di ricerca, le riduzioni non si applicano ai ricercatori e ai tecnologi. Nel comparto della scuola è prevista la riduzione della dotazione organica per le iniziative e delle istituzioni scolastiche all'estero.

In materia di pubblico impiego, è stata altresì disposta la proroga di un anno dei limiti al *turn-over*<sup>17</sup>.

È rimandato al 2016 il superamento del regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato presso le amministrazioni centrali. In particolare la *spending review*<sup>18</sup> prevede nel triennio 2012-2014 una facoltà di assunzione pari al 20 per cento del personale che ha cessato il servizio l'anno precedente, del 50 per cento nel 2015 e del 100 per cento a decorrere dal 2016<sup>19</sup>.

Il Governo, inoltre, in attuazione di quanto previsto dalla manovra dell'estate 2011<sup>20</sup>, ha recentemente avviato l'iter regolamentare inteso a prorogare per l'anno 2014 il blocco delle retribuzioni e dei rinnovi contrattuali per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Secondo i dati del Dipartimento della Funzione Pubblica su una platea di 50 amministrazioni con 118.571 unità di dotazione organica<sup>21</sup>, il personale non dirigenziale in esubero risulta essere composto da 7.416 unità, mentre 31 sono i dirigenti di prima fascia in eccesso.

Il Governo ha stabilito che il trattamento retributivo percepito annualmente da tutti i soggetti che ricevono retribuzioni o emolumenti a carico delle finanze pubbliche in ragione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, anche in regime di diritto pubblico, con le amministrazioni statali, non possa superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di Cassazione (per l'anno 2012 il limite è di circa 303 mila euro annui). Ulteriori limitazioni alla retribuzione sono previste per il predetto personale in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso ministeri o enti pubblici nazionali<sup>22</sup>.

In merito alla riduzione delle dotazioni organiche degli Enti Locali, il Governo ha stabilito un dialogo con le autorità territoriali per stabilire i parametri di virtuosità sulla base dei quali procedere. La legge<sup>23</sup>, infatti, prevede che siano individuati i criteri per determinare le dotazioni organiche degli Enti Locali tenendo prioritariamente in conto il rapporto tra dipendenti (compresi quelli delle società a partecipazione pubblica) e la popolazione residente.

<sup>17</sup> Già introdotti dal D.L. 78/2010.

<sup>18</sup> Articolo 14, D.L. 95/2015. La disposizione riguarda i Ministeri, le Agenzie, gli Enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, le università, i corpi di polizia ed i vigili del fuoco. Per tali ultimi due comparti, la Legge di Stabilità 2013 (art. 1, comma 91) ha previsto la possibilità di incrementare le facoltà assunzionali per gli anni 2013 e 2014 istituendo un apposito fondo con dotazione pari a 70 milioni di euro per l'anno 2013 ed a 120 milioni di euro a decorrere dal 2014.

<sup>19</sup> Le cessazioni dal servizio derivanti da processi di mobilità e dall'applicazione della disposizione sui pensionamenti d'ufficio non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*.

<sup>20</sup> Art. 16, comma 1, D.L. 98/2011.

<sup>21</sup> In particolare, la riduzione della dotazione organica del personale non dirigenziale riguarda 50 amministrazioni pubbliche di cui 9 ministeri, 21 enti di ricerca, 20 enti pubblici non economici più INPS, ENAC e 24 Enti Parco nazionali.

<sup>22</sup> Il predetto limite trova applicazione anche nei confronti degli amministratori e dei dipendenti delle società non quotate direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni.

<sup>23</sup> L. 95/2012, articolo 16, comma 8.

Rimane in vigore la disciplina normativa che, con riguardo alle Regioni e agli Enti Locali, pone un obbligo di contenimento della spesa di personale complessivamente considerata e un limite alle facoltà assunzionali<sup>24</sup>. Analoghe misure sono previste per le Camere di Commercio. La legge prevede, inoltre, che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province, sia fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

### FOCUS

#### Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Il Governo ha anche definito il nuovo sistema unico di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici, attraverso il quale avverrà il reclutamento fino alla metà dei posti dei funzionari delle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. Con la creazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione<sup>25</sup>, il nuovo sistema garantisce la riconduzione a unità dell'azione delle singole Scuole, necessaria per ottimizzare l'allocatione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative: il sistema diventa, infatti, il punto di riferimento al quale le amministrazioni e gli enti pubblici devono rivolgersi per la formazione del proprio personale, in assenza di ragioni che giustifichino il ricorso a istituti di formazione diversi. L'azione del Sistema unico verrà indirizzata dal 'Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione' che coordina la pianificazione dell'attività di formazione e reclutamento di funzionari e dirigenti, ma anche l'utilizzo delle risorse umane (in particolare del personale docente), finanziarie e logistiche (sedi e locali delle Scuole). Il Governo approva ogni anno il 'Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali'. Il Piano stabilisce il numero e la tipologia dei posti da destinare al reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, o da parte delle singole amministrazioni, nonché il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali. La pianificazione è affidata al Ministero della Funzione Pubblica e al Ministero dell'Economia e delle Finanze; il meccanismo sarà obbligatorio per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici, mentre alle Regioni e agli Enti Locali viene data facoltà di avvalersi del sistema di reclutamento tramite corso-concorso. Il nuovo sistema prenderà piede gradualmente, dato il blocco del *turn over* all'80 per cento, parallelamente alla gestione degli esuberanti nella PA.

Le disposizioni introdotte negli anni precedenti riguardo al pubblico impiego<sup>26</sup> stanno già dando risultati positivi in termini di riduzione della spesa. Come evidenziato nel 'Conto annuale 2011 sul pubblico impiego', tra il 2007 e il 2011 i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono diminuiti del 4,3 per cento. Le riduzioni hanno interessato quasi tutti i comparti, anche

<sup>24</sup> Articolo 76, del D.L. 112/2008

<sup>25</sup> La Scuola superiore della PA (rinominata Scuola nazionale dell'amministrazione) assieme all'Istituto diplomatico Mario Toscano, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno - SSAl, il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, costituisce il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, nell'ambito del quale assumerà il ruolo di *primus inter pares*.

<sup>26</sup> Blocco del *turn-over*, di cui alla L.133/2008 nonché contenimento della spesa in materia di pubblico impiego (introdotto dal D.L. 78/2010 e rafforzato nel 2011 dai D.L. 98, n.138, n.201 e dalla Legge di Stabilità per il 2012).

quello sanitario, ma in misura maggiore la scuola. Anche il costo del lavoro è in riduzione del 2,3 per cento<sup>27</sup>.

**FOCUS****Revisione dello strumento militare nazionale**

La Difesa è interessata da un più ampio processo di riforma delineato dalla legge 31 dicembre 2012, n. 244. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 gennaio 2014, decreti legislativi per disciplinare la revisione, in senso riduttivo, dello strumento militare nazionale. Lo scopo è di realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile, uniformato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali, per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate.

Il progetto di revisione dello strumento militare nazionale tracciato dalla legge si muove secondo le seguenti linee di intervento:

- ridefinizione dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, in modo da conseguire una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento, entro sei anni;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare a 150.000 unità (rispetto alle 170.000 unità previste dai provvedimenti di attuazione della *spending review*), da conseguire gradualmente entro l'anno 2024;
- riduzione delle dotazioni organiche del personale militare dirigente a 310 unità per i gradi di generale/ammiraglio (da attuare in sei anni) e a 1.566 unità per il grado di colonnello/capitano di vascello (da attuare in dieci anni);
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale civile a 20.000 unità (rispetto alle 27.894 unità previste dai provvedimenti di attuazione della *spending review*), da conseguire gradualmente entro l'anno 2024.

I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare, ferma restando l'invarianza dei saldi finanza pubblica, potranno essere indirizzati al riequilibrio dei settori di spesa del Ministero della difesa, al fine di conseguire un più efficiente ed efficace impiego delle risorse assegnate.

In tale contesto, potrà essere dato nuovo impulso all'innovazione tecnologica, avviando selezionate iniziative volte a favorire lo sviluppo di settori industriali e della ricerca tecnologica considerati strategici per la ripresa economica e per il sostegno all'occupazione, con ricadute positive sia per le grandi imprese che per quelle medie e piccole operanti nel settore.

Tra le misure che danno attuazione alla *spending review*, il Governo ha approvato i provvedimenti riguardanti la riduzione, entro il 1° gennaio 2016, del totale generale degli organici delle Forze armate, compresa quella del personale dirigente, in misura non inferiore al 10 per cento, nonché la riduzione delle promozioni. Il provvedimento garantirà un risparmio di spesa di circa 5 milioni di euro nel 2015 e 7 milioni nel 2016. La riforma dello strumento militare, inoltre, prevede entro il 2024, la riduzione delle dotazioni organiche a 150.000 unità (dalle circa 183.000 attuali) per il personale militare e a 20.000 unità (dalle circa 30.000 attuali) per il personale civile, anche attraverso l'utilizzo di meccanismi di mobilità e, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica per la difesa,

<sup>27</sup> Stime Istat relative all'anno 2012.

la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche, oltre a procedure per la valorizzazione, la dismissione e la permuta degli immobili militari.

### Efficienza della Pubblica Amministrazione

L'efficientamento della macchina amministrativa è proseguito attraverso: *i)* una generale riorganizzazione delle funzioni statali sul territorio; *ii)* il trasferimento dei compiti svolti dagli uffici periferici delle amministrazioni centrali alle Prefetture; *iii)* la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

È prevista la soppressione, l'accorpamento e la riorganizzazione di alcuni enti e organismi. L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e l'Agenzia del Territorio vengono accorpate rispettivamente all'Agenzia delle Dogane e all'Agenzia delle Entrate. DigitPA e l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie sono soppresse e i compiti sono assegnati alla neo istituita Agenzia per l'Italia Digitale.

È stato bloccato l'adeguamento all'indice ISTAT dei contratti di locazione passiva degli immobili in uso alle amministrazioni centrali dello Stato.

Ulteriori tagli alla spesa sono previsti dalla Legge di Stabilità 2013-2015. In particolare, a partire dal 2014, i governi locali, il Servizio Sanitario Nazionale e le Autorità indipendenti non potranno acquistare immobili, senza documentarne l'indispensabilità. In questo caso, l'adeguatezza del prezzo sarà stabilita dall'Agenzia del Demanio. La spesa per mobilio non potrà eccedere il 20 per cento dell'ammontare speso nel 2011, a meno d'incorrere in responsabilità amministrative e disciplinari.

La Legge di Stabilità 2013 ha previsto un ulteriore incremento degli obiettivi di finanza pubblica (che si aggiunge a quello fissato dalla prima *spending review*) di 1,95 miliardi di euro per l'anno 2013 e di 2,2 miliardi a decorrere dall'anno 2014 per Regioni ed Enti Locali. Nel dettaglio, la revisione degli obiettivi di finanza pubblica vale un miliardo per le Regioni a statuto ordinario e 500 milioni per le Regioni a statuto speciale a decorrere dall'anno 2013 (in termini di peggioramento degli obiettivi del patto di stabilità interno); 250 milioni per l'anno 2013 e 500 milioni a decorrere dall'anno 2014 per i comuni e 200 milioni a decorrere dall'anno 2013 per le Province (in termini di riduzione delle risorse erariali loro spettanti). È previsto, poi, un taglio aggiuntivo di 600 milioni al Servizio Sanitario Nazionale nell'acquisto di beni, servizi e apparecchiature mediche per l'anno 2013 e di un miliardo a decorrere dal 2014.

A decorrere dal 2013, le Pubbliche Amministrazioni non potranno fare spese per un importo superiore al 50 per cento di quello sostenuto nel 2011 per l'acquisto, il noleggio, la gestione e la manutenzione delle autovetture di servizio e fino al 2014 non sarà possibile stipulare contratti di acquisto o di leasing per nuove autovetture. Tra i primi effetti della *spending review* si segnala la riduzione del 25 per cento delle auto di rappresentanza nei primi 11 mesi del 2012, con un risparmio complessivo stimato per il solo 2012 di 160 milioni.

**Il riordino delle Province**

Il Consiglio dei Ministri a fine ottobre ha approvato il decreto-legge di delega che completava il percorso finalizzato al riordino delle Province e all'istituzione delle città metropolitane. Il provvedimento prevedeva anche una razionalizzazione delle competenze, in particolare nelle materie precipuamente 'provinciali', quali la gestione delle strade e delle scuole. Con il decreto il numero delle Province delle Regioni a statuto ordinario sarebbe stato ridotto da 86 a 51 (ivi comprese le città metropolitane). Le giunte delle Province italiane sarebbero state soppresse e il Presidente avrebbe potuto delegare l'esercizio di funzioni a non più di tre Consiglieri provinciali. Dal 2014 si prevedeva l'operatività delle città metropolitane, che avrebbero sostituito le Province nei maggiori poli urbani del Paese così come previsto dal testo costituzionale. Per assicurare l'effettività del riordino posto in essere, senza necessità di ulteriori interventi legislativi, il Governo aveva delineato una procedura con tempi cadenzati e adempimenti preparatori, garantiti dall'eventuale intervento sostitutivo di commissari ad acta. Restava fermo il divieto di cumulo di emolumenti per le cariche presso gli organi comunali e provinciali. Restava altresì ferma l'abolizione degli Assessorati. Il riordino delle Province sarebbe stato il primo tassello di una riforma più ampia che prevedeva la riorganizzazione degli uffici territoriali di governo (prefetture, questure, motorizzazione civile).

Nel novembre 2012 tale decreto-legge era stato presentato in Parlamento per la conversione in legge. All'avvio dei lavori parlamentari, il Governo ha preso atto delle difficoltà riscontrate in Parlamento a determinare una sintesi su cui fosse presente il più ampio consenso. Il decreto non è stato convertito ma, in considerazione degli effetti che la mancata conversione avrebbe generato, sono state presentate alcune proposte emendative in sede di approvazione della Legge di Stabilità 2013 volte a differire alcuni termini relativi o comunque collegati al riordino delle Province in modo da demandare al Governo e al Parlamento in carica nel corso del 2013 il completamento della procedura di riordino e la definitiva disciplina dei profili connessi.

La Legge di Stabilità 2013 ha quindi:

- rinviato al 31 dicembre 2013 i termini per l'adozione dell'atto legislativo di iniziativa governativa di riordino delle Province;
- attribuito alle Province in via transitoria, in attesa del riordino, le funzioni fondamentali come individuate dal Decreto 'Spending review' (che invece prevedeva l'attribuzione all'esito del riordino);
- sospeso l'applicazione della norma relativa all'istituzione delle città metropolitane fino al 31 dicembre 2013;
- sospeso l'attuazione delle disposizioni contenute nel Decreto 'Salva Italia' sul trasferimento delle funzioni e delle correlate risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province a Regioni e Comuni ;
- prorogato fino al 31 dicembre 2013 il termine per l'approvazione della legge sulle modalità elettive degli organi provinciali prevista dal decreto legge 'Salva Italia';
- stabilita la permanenza in carica degli organi, compresa la giunta, fino a naturale scadenza dei mandati;
- previsto il commissariamento delle Province in caso di scadenza dei relativi organi entro il 31 dicembre 2013.

**Controlli sugli enti territoriali**

Il Governo ha introdotto nuove regole in materia di finanza e funzionamento degli Enti Locali<sup>28</sup>. Le novità principali riguardano il rafforzamento dell'azione di

<sup>28</sup> D.L. 174 del 2012.



controllo della Corte dei Conti, che avrà poteri di controllo e sanzionatori più ampi rispetto al passato. La Corte dei Conti potrà valutare la legittimità e la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni attraverso controlli mirati sulle gestioni e, nel momento finale, mediante la parifica sul rendiconto consuntivo delle Regioni. Alla Corte spetterà anche il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e, ogni sei mesi, l'elaborazione di una relazione sulla copertura finanziaria adottata dalle leggi regionali.

Il Governo ha altresì rafforzato il sistema dei controlli interni per la certificazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, attraverso la verifica della regolarità amministrativa e contabile, la valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi e il rispetto degli equilibri finanziari.

Per gli Enti Locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione - a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 - è stato introdotto il 'controllo strategico' per la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Più in generale, per tutti gli Enti Locali è stato introdotto un 'controllo sugli equilibri finanziari' per la valutazione del rispetto delle norme che regolano il concorso degli Enti Locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione. La revisione del sistema dei controlli interni coinvolgerà anche gli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare le società partecipate<sup>29</sup>. L'esito del controllo potrà condurre a una pronuncia all'accertamento dell'irregolarità con l'obbligo per l'ente di adottare provvedimenti correttivi. Nel caso la Corte dei Conti giudicasse i provvedimenti correttivi inadeguati, all'ente locale sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Sono state introdotte specifiche norme volte a rafforzare le sanzioni per gli amministratori che abbiano cagionato il dissesto finanziario degli Enti Locali<sup>30</sup>.

### **Modifiche al Patto di Stabilità Interno**

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'UE verso specifici parametri comuni a tutti, fissati a livello europeo dal Patto di stabilità e crescita. L'indebitamento netto

---

<sup>29</sup> I nuovi controlli interni sugli enti territoriali sono stati disciplinati dalla Corte dei Conti a marzo 2013. La Corte, con le sue sezioni regionali, dovrà ricevere le relazioni semestrali relative alla regolarità della gestione amministrativa e sull'adeguatezza ed efficacia dei sistemi di controllo interni. In particolare, nel caso dei comuni con più di 15 mila abitanti e delle Province, i documenti da inviare alla magistratura contabile saranno due: il primo relativo alla programmazione triennale, la dinamica delle entrate e delle spese, nonché la trasparenza; il secondo relativo al controllo strategico e di gestione delle società partecipate. Il D.L. 174/2012 prevede anche che la procedura venga estesa agli Enti Locali con più di 100 mila abitanti a partire dal 2013, agli enti con più di 50 mila abitanti dal 2014 e a quelli con più di 5 mila abitanti dal 2015. Le Regioni dovranno, invece, predisporre annualmente una relazione unica sull'assetto istituzionale, la trasparenza, la gestione amministrativa, i controlli interni e la gestione del servizio sanitario.

<sup>30</sup> E' stata introdotta una sanzione pecuniaria da irrogare nei confronti degli amministratori giudicati responsabili e per i componenti del collegio dei revisori degli Enti Locali di cui la Corte abbia accertato le responsabilità. E' inoltre previsto l'obbligo di trasparenza dei redditi degli amministratori dei comuni con più di 15 mila abitanti. Questi sono tenuti a pubblicare la loro situazione patrimoniale annualmente, nonché all'inizio e alla fine del mandato.

della Pubblica Amministrazione costituisce, quindi, un parametro fondamentale da controllare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (Regioni ed Enti Locali)<sup>31</sup>.

La Legge di Stabilità 2013 ha riproposto, con alcune modifiche, la normativa già introdotta con la precedente legge di stabilità. In particolare è aggiornata la base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, individuata nella spesa corrente media registrata nel periodo 2007-2009, cui è applicato un moltiplicatore, differenziato tra Province e comuni e, nell'ambito della medesima tipologia di ente, tra enti virtuosi e non virtuosi.

La virtuosità degli enti è individuata mediante la valutazione dei previgenti parametri integrati con due indicatori socio-economici: valore delle rendite catastali e numero di occupati.

Sono confermati i cosiddetti 'Patti di solidarietà'. Più precisamente, per il 2013, sono confermate le disposizioni in materia di 'patto regionalizzato verticale ed orizzontale' grazie alle quali le Province e i comuni soggetti al patto possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla Regione di appartenenza e dagli altri Enti Locali. È altresì confermato per i comuni (ed esteso anche alle Province) il 'patto regionale verticale incentivato'<sup>32</sup> in base al quale è prevista l'erogazione di un contributo a favore delle Regioni che cedono spazi finanziari agli Enti Locali ricadenti nel proprio territorio che ne fanno richiesta al fine di favorire i pagamenti di residui passivi in conto capitale in favore dei creditori. L'introduzione del 'patto regionale integrato'<sup>33</sup>, in virtù del quale le Regioni possono concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli Enti Locali del proprio territorio, è, invece, posticipata di un anno. Infine, è parimenti confermato il 'patto nazionale orizzontale'<sup>34</sup>, sebbene a differenza dell'anno 2012, non sia più prevista l'attribuzione di un contributo in favore dei comuni che cedono spazi finanziari.

Per gli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno 2013 sono ribadite le sanzioni vigenti nel 2012<sup>35</sup>.

A decorrere dal 2013 sono assoggettati al patto di stabilità interno, oltre le Province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti<sup>36</sup>. Sono, altresì, soggetti al patto di stabilità interno, a partire dal 2013, anche gli Enti Locali commissariati per fenomeni di infiltrazione mafiosa.

<sup>31</sup> La disciplina sul patto di stabilità interno prevede che tutti gli enti siano tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - con cadenza trimestrale per le Regioni, semestrale per gli Enti Locali - le informazioni relative agli andamenti della gestione. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno, gli enti hanno l'obbligo d'inviare la certificazione del risultato finanziario raggiunto entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. La mancata trasmissione della certificazione costituisce inadempimento del patto ed è sanzionata al pari del mancato rispetto dell'obiettivo di risparmio. La legge di stabilità per il 2013, modulando diversamente le sanzioni, ha disciplinato, inoltre, le ipotesi di invio tardivo - dopo 60 giorni dalla approvazione del rendiconto di gestione - e ultra-tardivo - entro i successivi 30 giorni ad opera del commissario ad acta - della certificazione, consentendo un invio superiore ai 90 giorni al ricorrere di casi eccezionali (nuova certificazione di rettifica della precedente inviata nei termini).

<sup>32</sup> Introdotto dall'articolo 16, comma 12 bis e seguenti, del D.L. 95 del 2012.

<sup>33</sup> Articolo 32, comma 17, della L. 183 del 2011.

<sup>34</sup> Introdotto dall'articolo 4-ter del D.L. 16 del 2012.

<sup>35</sup> Disciplinate dall'articolo 31, comma 26, L. 183 del 2011.

<sup>36</sup> Articolo 31, comma 1, della L. 183 del 2011.

È, inoltre, in predisposizione un decreto attuativo per estendere anche alle società *in house* degli Enti Locali<sup>37</sup>, alle aziende speciali e alle istituzioni i vincoli di finanza pubblica previsti dal PSI.

Infine, per rispondere a specifiche esigenze, sono state introdotte ulteriori esclusioni di voci di entrata e di spesa dal saldo finanziario valido ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno che si aggiungono a quelle già previste per il patto 2012.

### FOCUS

#### Centrali di committenza per le unioni di comuni

Il Governo aveva originariamente introdotto l'obbligo per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni, definendo l'istituzione e la composizione degli organi di tale forma associativa<sup>38</sup>.

Successivamente il Governo ha innovato la normativa<sup>39</sup> in materia, prevedendo che l'obbligo di esercizio di funzioni in forma associata da parte dei comuni tramite le unioni di comuni<sup>40</sup> sia esteso demograficamente a tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, limitando, nel contempo, l'alveo di riferimento alle sole funzioni fondamentali. Per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti permane l'obbligo di esercizio in forma associata delle sole funzioni fondamentali, mentre è facoltativo lo svolgimento delle rimanenti funzioni<sup>41</sup>.

I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia devono affidare a un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici<sup>42</sup>. La disposizione in oggetto è volta a garantire una riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici e la concentrazione delle procedure di evidenza pubblica, consentendo così di ridurre i relativi costi di gestione e di ottenere risparmi di spesa<sup>43</sup>.

## Rientro degli squilibri strutturali di bilancio degli Enti Locali

Sono stati rivisti dal Governo i parametri per individuare gli Enti Locali strutturalmente deficitari riguardo al triennio 2013-2015<sup>44</sup>. Il Decreto ha individuato i nuovi parametri di deficitarietà strutturale per gli Enti Locali su base triennale in corrispondenza con la programmazione finanziaria triennale del sistema di bilancio degli Enti Locali come, peraltro, già in precedenza previsto<sup>45</sup>. In linea generale, è confermato l'impianto dei parametri previsti nel triennio precedente con talune modifiche rese necessarie sia dalle variazioni normative nel frattempo intervenute, sia per definire con maggiore dettaglio la struttura dei parametri stessi. Ad esempio, nella nuova normativa l'indicatore sulla spesa di personale prende in considerazione le spese sostenute per i dipendenti delle

<sup>37</sup> Come previsto dall'art. 18, comma 2-bis D.L. 112 del 2008.

<sup>38</sup> Articolo 16 del D.L. 138 del 2011.

<sup>39</sup> Articolo 19 del D.L. 95 del 2012.

<sup>40</sup> Secondo l'art. 32 del D.Lgs. 267 del 2000.

<sup>41</sup> Come disposto dall'articolo 16 del D.L. 138 del 2011. L'unione di comuni richiede il rispetto del disposto di cui all'articolo 16 del D.L. 138 del 2011 e non anche dell'articolo 32 del TUEL.

<sup>42</sup> Come disposto dall'articolo 23, comma 4, del D.L. 201 del 2011.

<sup>43</sup> La norma si inserisce nell'ambito del D.Lgs. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici).

<sup>44</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2013.

<sup>45</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 24 settembre 2009.

partecipate, per i collaboratori e i titolari di contratti di somministrazione lavoro. L'ente locale che risulti fuori linea in 5 dei 10 indicatori verrà sottoposto a un regime speciale di controlli esterni sugli organici e sulla copertura del costo dei servizi.

Il Governo ha poi previsto una nuova procedura per favorire il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti che presentano squilibri strutturali di bilancio tali da provocarne il dissesto. Si tratta di un 'salvagente' di ultima istanza prima di ricorrere alla procedura di dissesto. I comuni e le Province a rischio di dissesto possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con una delibera consiliare. Nell'arco dei due mesi successivi alla delibera, l'ente dovrà predisporre un piano di riequilibrio pluriennale della durata massima di dieci anni<sup>46</sup>. Il piano dovrà spiegare e quantificare i fattori di squilibrio e individuare le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Tra i benefici derivanti dall'avvio della procedura di riequilibrio vi è poi l'accesso alle risorse aggiuntive del 'Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali'<sup>47</sup> istituito presso il Ministero dell'Interno. Il Fondo ha una dotazione base di 30 milioni di euro per il 2012 (cui si aggiungono 60 milioni di residui del Ministero dell'Interno e 498 milioni dei residui di parte corrente per spese vincolate), 90 milioni per il 2013 (cui la Legge di Stabilità 2013 ha aggiunto 130 milioni), 190 milioni per il 2014 e 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 ed è altresì alimentato dalle somme rimborsate dagli Enti Locali beneficiari.

In caso di accesso a tale Fondo, l'ente dovrà adottare entro il termine dell'esercizio finanziario misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio. In particolare, l'ente sarà obbligato a: *i*) ridurre le spese per il personale; *ii*) ridurre le spese per la prestazione di servizi di almeno il 10 per cento nel triennio successivo all'esercizio finanziario; *iii*) ridimensionare le spese per trasferimenti ad altri enti finanziati con risorse proprie del 25 per cento entro tre anni; *iv*) blocco dell'indebitamento, fatta salva la possibilità di ottenere mutui connessi alla copertura di debiti, fuori bilancio, pregressi.

L'ente che intraprenderà la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sarà quindi sottoposto a controlli più stringenti sull'attività di gestione finanziaria sia da parte della Corte dei Conti che dal Ministero dell'Interno. D'altro canto, l'ente locale avrà a disposizione diversi strumenti per il risanamento, *in primis* la facoltà di aumentare le aliquote e le tariffe dei tributi locali nella misura massima o di assumere mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio riferiti a spese d'investimento.

In presenza di eccezionali motivi di urgenza, gli enti che faranno domanda di accesso alla nuova procedura di riequilibrio potranno chiedere un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente. Le anticipazioni possono arrivare a un importo massimo di 300 euro per abitante, nelle Province e città metropolitane il limite è di 20 euro per abitante. I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto: *i*)

<sup>46</sup> Art. 3, comma 5 D.L. 174/2012.

<sup>47</sup> Il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali è previsto dall'art. 4 D.L. 174/2012.

dell'incremento percentuale delle entrate, tributarie ed extra-tributarie, previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; *ii*) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale. L'importo dell'anticipazione dovrà essere rimborsato in un periodo massimo di dieci anni.

Al fine di agevolare la rimozione degli squilibri finanziari delle Regioni che adottano, o abbiano adottato, il piano di stabilizzazione finanziaria, è stato inoltre istituito nello stato di previsione del MEF un Fondo di 50 milioni di euro a valere sulla dotazione del predetto Fondo di rotazione, denominato 'Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni alle Regioni in situazione di squilibrio finanziario', finalizzato a concedere anticipazioni di cassa per il graduale ammortamento dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio accertati, nonché per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria. Al fine di garantire la stabilità finanziaria degli Enti Locali sciolti per fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso il Governo ha stanziato a favore di tali enti, qualora sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto, la facoltà, da parte della commissione straordinaria per la gestione dell'ente, di richiedere, entro sei mesi dal suo insediamento, una anticipazione nel limite massimo di 200 euro per abitante, nei limiti di 20 milioni di euro annui a valere sulle dotazioni del fondo di rotazione sopradetto.

Sono, inoltre, stanziati 20 milioni di euro destinati a favorire il ripristino dell'ordinaria gestione di cassa del bilancio corrente dei comuni che abbiano dichiarato lo stato di dissesto finanziario, attraverso l'anticipazione di somme da parte del Ministero dell'Interno da destinare ai pagamenti in sofferenza di tali enti. Il decreto inasprisce anche le sanzioni per gli amministratori e i componenti dell'organo di revisione dell'ente locale dichiarato in stato di dissesto finanziario. Gli amministratori che saranno giudicati dalla Corte dei Conti come responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario con condotte dolose, gravemente colpose, sia omissive sia commissive, non potranno coprire per un periodo di dieci anni incarichi di assessore, revisore dei conti, rappresentate di Enti Locali presso altri enti, istituzioni e organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili non saranno candidabili a nessuna carica elettiva a livello territoriale, nazionale o europeo.

### **I costi della politica negli Enti Locali**

Il legislatore è recentemente intervenuto adottando una normativa volta alla riduzione dei costi della politica nelle Regioni<sup>48</sup>, attraverso una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali.

In primo luogo, la corresponsione di una quota pari all'ottanta per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (diversi da quelli destinati al finanziamento del SSN e al trasporto pubblico locale) è subordinata all'adozione da parte delle Regioni stesse di una serie di misure di risparmio. Tra le misure vi sono: *i*) la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali in

---

<sup>48</sup> D.L. 174/2012, art. 2.

relazione al numero degli abitanti<sup>49</sup>; ii) la fissazione di un compenso complessivo in relazione al mandato elettorale per il presidente e i consiglieri che non superi l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa<sup>50</sup>; iii) la definizione di ulteriori interventi di contenimento in materia di cumulo delle indennità e trattamenti previdenziali, oltre all'obbligo di pubblicità e trasparenza delle situazioni patrimoniali.

Per quanto concerne la trasparenza e la pubblicità del patrimonio dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, il Governo ha istituito l'obbligo di pubblicare annualmente (all'inizio e alla fine del mandato) sul sito istituzionale dell'ente cui appartengono gli eletti, una dichiarazione con i dati di reddito e di patrimonio. In tale dichiarazione devono risultare i redditi annualmente dichiarati, i beni immobili e mobili registrati posseduti, le partecipazioni in società quotate e non quotate, la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute.

In merito ai gruppi consiliari, la normativa prevede la riduzione dei contributi. Per la sua attuazione, le norme regionali in materia devono essere ridefinite in modo tale che tali contributi non eccedano l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa ridotto della metà, fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale. Sono esclusi da ogni contribuzione i gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni.

Le spese dei gruppi regionali dovranno essere sottoposte al Collegio dei revisori dei conti che diviene un organo di controllo interno.

La norma modifica anche la disciplina sull'erogazione dei vitalizi, che, a partire dalla legislatura 2013, potranno essere conseguiti da coloro che hanno già raggiunto i 66 anni d'età con 10 anni di consiliatura, anche non consecutivi. E' escluso dall'erogazione del vitalizio chi ha subito una condanna in via definitiva per delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Le Regioni, a seguito d'intese definite in ambito di conferenza Stato-Regioni, hanno adottato vari interventi statutari e legislativi in materia. La normativa regionale, attualmente in corso, è condizione indispensabile per la piena erogazione dei trasferimenti erariali a favore del sistema regionale.

Per quanto concerne le Autonomie Speciali, si segnala che le novità sulla riduzione dei costi della politica troveranno applicazione compatibilmente con gli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione, ovvero mediante gli strumenti che consentano di garantire il rispetto della loro autonomia statutaria<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Il numero massimo dei consiglieri regionali, escluso il presidente della giunta regionale, deve essere uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti.

<sup>50</sup> In sede di conferenza Stato-Regioni del 30 ottobre 2012, gli importi in questione sono stati stabiliti in 13.800 euro lordi mensili per i Presidenti delle Regioni e dei Consigli regionali e in 11.100 euro lordi mensili per i Consiglieri regionali.

<sup>51</sup> In altri termini, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano saranno tenute a rendere operative tutte le misure che non necessitano di una modifica statutaria; diversamente, le disposizioni che richiedano tali modifiche potranno essere applicate solo successivamente.

Si segnala, inoltre, che la disciplina del PSI comprende termini e modalità di monitoraggio dei risultati conseguiti dagli enti, ai fini della certificazione dei risultati.

Tra i decreti attuativi approvati dal Governo, vi è quello che regola l'obbligo di comunicazione dei risultati dell'azione amministrativa dei politici giunti alla fine del proprio mandato. La relazione deve essere predisposta dal sindaco o dal presidente di provincia entro 90 giorni dalla scadenza del mandato e deve essere certificata dai revisori dei conti. I risultati di gestione devono essere esplicitati per ogni anno, evidenziando le entrate e uscite del bilancio dell'ente, l'entità dell'indebitamento e i rilievi ricevuti dalla Corte dei Conti. L'intento della disposizione è quindi di fornire uno strumento trasparente per l'identificazione delle responsabilità dell'amministrazione uscente, anche al fine di un corretto confronto elettorale.

In termini più ampi, secondo quanto previsto dalla legge anticorruzione<sup>52</sup> e nell'ottica una maggiore trasparenza della dirigenza delle Pubbliche Amministrazioni, il Governo ha disposto che entro la fine del mese di gennaio 2013, tutte le amministrazioni pubbliche debbano comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica nomi, titoli e curricula dei soggetti a cui sono conferiti incarichi dirigenziali senza procedure selettive pubbliche (sia per gli incarichi di nuova attribuzione che per quelli conferiti in precedenza e ancora in corso). Tale comunicazione diventa obbligatoria con cadenza annuale ed è destinata agli Organismi indipendenti di valutazione nell'ambito del monitoraggio.

### La razionalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale

La razionalizzazione della spesa pubblica ha interessato anche il comparto della sanità. Gli interventi nel settore sanitario previsti dalla *spending review* mirano a incidere sulle aree di spesa che rivelano inefficienze gestionali nell'utilizzo delle risorse. Da tali interventi si attende una riduzione dei costi di 900 milioni per il 2012, 1,8 miliardi per il 2013, 2 miliardi per il 2014 e 2,1 miliardi a decorrere dal 2015. In particolare, le disposizioni intervengono sulle seguenti aree di spesa:

- farmaceutica convenzionata: dal 2012 è ridotto il tetto di spesa consentita e incrementato lo sconto sia a carico dei farmacisti sia, in via transitoria, a carico dell'industria farmaceutica;
- farmaceutica ospedaliera: in caso di superamento del tetto di spesa è introdotto il meccanismo automatico del *pay-back*, per un importo pari al 50 per cento di tale scostamento. Sono stati, inoltre, determinati i valori percentuali riferiti al fabbisogno sanitario nazionale standard e al fabbisogno sanitario regionale standard per gli anni 2013 e 2014, pari rispettivamente al 4,8 ed al 4,4 per cento;
- beni e servizi: è ridotto del 5 per cento il corrispettivo e il volume d'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci) per tutta la durata dei contratti. La misura si applica fino al 31 dicembre 2012 per i dispositivi medici. Le aziende sanitarie dovranno proporre una rinegoziazione dei contratti di

---

<sup>52</sup> Commi 39 e 40 della legge n. 190/2012

fornitura, o eventualmente recedere dagli stessi, qualora il prezzo unitario concordato superi il 20 per cento del prezzo di riferimento individuato dall'Osservatorio per i contratti pubblici;

- acquisto di prestazioni da privati: è prevista la riduzione complessiva degli acquisti (volumi e corrispettivo) per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, in misura tale da ridurre progressivamente la spesa rispetto al consuntivo del 2011. Sono previsti criteri di trasparenza sulla remunerazione delle funzioni agli enti erogatori (es. pronto soccorso, programmi di prevenzione, sperimentazione ecc.).

Le Regioni dovranno adottare provvedimenti per l'efficientamento del numero standard di posti letto a carico del SSN. La misura farà scendere il riferimento dagli attuali 4 posti letto per 1.000 abitanti a 3,7 e, contestualmente, ridurrà il tasso di ospedalizzazione dal 18 al 16 per cento.

A livello di amministrazione centrale, il Ministero della Salute ha predisposto una razionalizzazione degli organi collegiali che si riducono da 30 a 8 unità, con la creazione di due comitati accorpanti le commissioni preesistenti.

#### **FOCUS** Efficienza ospedaliera

Lo schema di regolamento sulla 'Definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera', inviato dal Governo alla Conferenza Stato-Regioni dal Ministro indica il metodo di calcolo per la riduzione delle Unità operative complesse e la riconversione delle strutture ospedaliere. Al 1 gennaio 2012 in Italia erano presenti 231.707 posti letti (3,82 ogni mille abitanti) di cui 195.922 per acuti - ossia pazienti che necessitano di assistenza medica continua - (3,23 ogni mille abitanti) e 35.785 per post-acuti (0,59 ogni mille abitanti). La legge 135/2012 indica come obiettivo una media complessiva di 3,7 posti letto per mille abitanti, di cui 0,7 deve essere dedicato a riabilitazione e lungo-degenti e i restanti 3 per gli acuti. Le Regioni che presentano un numero di posti letto superiore a quello previsto dai nuovi standard dovranno provvedere alla riorganizzazione. Laddove, invece, il numero dei posti letto attuali fosse inferiore, le Regioni avranno la facoltà di aumentarli fino alla soglia indicata dal Regolamento. I posti letto devono quindi arrivare in totale a 224.318. Di questi 181.879 dovranno essere per acuti (- 14.043) e fino a 42.438 per post- acuti (+ 6.635).

I calcoli si basano sulla popolazione generale di ogni Regione pesata e corretta in base alla percentuale di anziani e ai flussi di mobilità ospedaliera tra Regioni. Il correttivo tiene conto del fatto che alcune Regioni registrano una mobilità attiva, in quanto i propri ospedali attraggono pazienti residenti altrove.

Nella riforma della sanità varata dal Governo, si prevede la razionalizzazione di alcuni enti sanitari<sup>53</sup>.

E' stato istituito l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà (INMP), con il compito di promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione<sup>54</sup>. Per il finanziamento delle sue attività sono stanziati 5 milioni di euro per il 2012 e 10

<sup>53</sup> Tra queste vi è la società 'Consorzio anagrafi animali', che è soppressa e posta in liquidazione e i cui compiti affluiscono nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

<sup>54</sup> Alla luce della *spending review*, la ragione d'essere dell'istituto è ottimizzare gli oneri per il SSN nell'erogazione delle prestazioni in favore delle popolazioni immigrate. Infatti, l'Istituto diventa il centro di riferimento della rete nazionale per le problematiche di assistenza in campo socio sanitario legate alle popolazioni migranti e alla povertà, nonché centro nazionale per la mediazione transculturale in campo sanitario.



milioni di euro a decorrere dal 2013. In più sono previsti i rimborsi delle prestazioni erogate a carico del SSN e la partecipazione a progetti anche di ricerca nazionali e internazionali.

### V.2 SANITÀ

Le norme in materia di contenimento della spesa pubblica hanno interessato, come in precedenza illustrato, anche il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). A queste misure di carattere economico, sono stati affiancati interventi di riorganizzazione di alcuni fondamentali elementi dal SSN e, in parte, dello stesso Ministero della Salute, al fine di affrontare le nuove sfide assistenziali in maniera più efficace.

In particolare, la riforma della sanità ha risposto all'urgenza di riassetto, in primo luogo, del sistema delle cure territoriali e, in secondo luogo, di alcuni aspetti normativi relativi al personale dipendente del SSN, in particolare del personale medico, nonché al completamento della riqualificazione e razionalizzazione dell'assistenza farmaceutica. La riforma interviene sostanzialmente modificando il Decreto Legislativo 502/1992 sul riordino della disciplina in materia sanitaria.

#### Assistenza sanitaria territoriale

La riforma prevede la riorganizzazione delle cure primarie, stabilendo che le Regioni ridefiniscano i servizi territoriali di assistenza primaria e i processi di deospedalizzazione. In parallelo, la riforma prevede un rafforzamento dei servizi sul territorio, necessario a garantire l'erogazione dell'assistenza sanitaria in condizioni di efficienza e appropriatezza.

Tra i punti qualificanti del riordino dei servizi territoriali di assistenza primaria spettante alle Regioni vi è l'integrazione tra forme organizzative 'monoprofessionali' (aggregazioni funzionali territoriali) e 'multiprofessionali' (unità complesse di cure primarie). Ciò favorirà un coordinamento operativo tra i medici di medicina generale, i pediatri, gli specialisti ambulatoriali, che potranno associarsi secondo modelli individuati dalle Regioni anche al fine di decongestionare gli ospedali.

La riorganizzazione tende a garantire l'attività di assistenza per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana. Così per le unità complesse o multi professionali, le Regioni sono invitate a privilegiare la costituzione di reti di poliambulatori territoriali dotati di strumentazione di base, aperti al pubblico per tutto l'arco della giornata (tutti i giorni) con idonea turnazione, in coordinamento e in collegamento telematico con le strutture ospedaliere.

La norma prevede che restino invariati i livelli retributivi specifici delle diverse figure professionali, quindi l'estensione del servizio non avrà ripercussione sul bilancio sanitario delle Regioni. Più in generale, le forme organizzative dovranno essere predisposte nei limiti delle disponibilità finanziarie per il SSN assegnate alle Regioni.

Sempre nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate per il SSN, la riforma esplicita i principi normativi che regolano la stipula degli accordi collettivi

nazionali<sup>55</sup> per il personale convenzionato: *i*) la libera scelta del medico da parte dell'assistito; *ii*) la regolamentazione della libera professione a opera della convenzione; *iii*) la preferenza nell'accesso alle attività incentivate (previste dagli accordi integrativi) a favore dei medici che non esercitano attività di libera professione strutturata nei confronti dei propri assistiti; *iv*) la cessazione del rapporto convenzionale con il SSN nel caso di libera professione; *v*) la garanzia di continuità nell'assistenza; *vi*) la ridefinizione della struttura del compenso spettante al medico e la prevenzione dei conflitti d'interesse; *vii*) la disciplina dell'accesso alle funzioni di medico di medicina generale; *viii*) le modalità attraverso le quali le USL individuano gli obiettivi, i programmi, i livelli di spesa programmatici dei medici singoli o associati. In particolare, gli oneri delle convenzioni sono definiti dalla legge di stabilità, sulla base di un atto d'indirizzo del Governo.

Per le esigenze di riorganizzazione della rete assistenziale, le Regioni potranno mettere in atto processi di mobilità del personale dipendente dalle aziende sanitarie con ricollocazione presso altre aziende sanitarie della Regione situate al di fuori dell'ambito provinciale. Questa mobilità è sottoposta all'accertamento preventivo delle situazioni di eccedenza, ovvero di disponibilità di posti, per effetto della predetta riorganizzazione da parte delle aziende sanitarie.

La riforma rivede anche la disciplina di accesso alla professione sanitaria per alcune categorie di medici. Per il ruolo unico di medico di medicina generale e per quello di pediatra di libera scelta, l'accesso alla professione avverrà attraverso una graduatoria unica per titoli, predisposta annualmente a livello regionale. Per l'accesso alle funzioni di specialista ambulatoriale<sup>56</sup> l'accesso avverrà invece secondo graduatorie provinciali esclusive per titolo di specializzazione.

La riforma sancisce poi il trasferimento delle competenze per l'assistenza ai marittimi e al personale dell'aviazione civile dal Ministero della Salute alle Regioni. Il trasferimento esclude la certificazione delle competenze in materia di primo soccorso sanitario e di assistenza medica a bordo di navi mercantili.

In merito alla promozione dell'integrazione sanitaria dei cittadini stranieri detenuti negli Istituti di pena italiani, attraverso il pieno accesso al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), anche durante il periodo di detenzione il Governo ha curato un Progetto 'Salute senza barriere' finanziato dal FEI (Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi)<sup>57</sup>. Nell'ambito dell'attuazione della Riforma della medicina penitenziaria, l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti (INMP) ha inoltre firmato un protocollo d'intesa per la collaborazione con il Forum Nazionale per la salute in carcere<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Modificando il D.Lgs. 502/1992 sul riordino della disciplina in materia sanitaria.

<sup>56</sup> Ad esempio medico, odontoiatra, biologo, chimico, psicologo, medico veterinario.

<sup>57</sup> Tre sono gli obiettivi specifici degli interventi: *i*) crescita della consapevolezza di detenuti e operatori sul diritto all'assistenza sanitaria in carcere, sul funzionamento del SSN e sulla conoscenza della riforma della medicina penitenziaria; *ii*) miglioramento della capacità di presa in carico dei bisogni di salute della popolazione straniera detenuta; *iii*) mappatura dello stato di attuazione del trasferimento delle competenze della salute in carcere dal Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (DAP) al SSN.

<sup>58</sup> Il Progetto, avviato a maggio 2012, ha durata annuale e coinvolge nove Istituti di pena e relative ASL, in altrettante Regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia. Sono previsti seminari informativi residenziali, rivolti anche al personale sanitario e un monitoraggio dell'applicazione della riforma della medicina penitenziaria.

## **Livelli essenziali di assistenza**

Al fine di assicurare la tutela della salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza, la riforma ha previsto un Decreto Ministeriale per aggiornare i livelli essenziali di assistenza (Lea) previsti dall'art. 1 del D.L. 502/1992. L'aggiornamento tiene conto delle nuove patologie emergenti con riferimento prioritario alle malattie croniche, alle malattie rare e alle persone affette da ludopatia<sup>59</sup>.

Per la formulazione della proposta di aggiornamento è stata creata una rete di referenti regionali per valutare le esigenze dei cittadini e delle amministrazioni. Per alcune patologie di particolare complessità sono stati creati specifici gruppi di lavoro che hanno approfondito le relative problematiche<sup>60</sup>. A tal fine lo schema di decreto in predisposizione potrà prevedere oltre 110 nuove malattie rare e includere nei Lea alcune nuove patologie croniche<sup>61</sup>.

Potranno anche essere introdotte misure per favorire l'appropriatezza dell'assistenza specialistica ambulatoriale e per conseguire una riduzione degli oneri a carico del SSN per livello di assistenza. In particolare, le Regioni dovranno attivare programmi di verifica sistematica dell'appropriatezza prescrittiva e di erogazione dell'assistenza specialistica ambulatoriale effettuando nello specifico un controllo sulle ricette. Per favorire lo svolgimento dei controlli, si prevede l'obbligo del medico che prescrive d'indicare nella ricetta il quesito o il sospetto diagnostico che motiva la prescrizione, pena l'inutilizzabilità della ricetta stessa. Andranno anche segnalate le 'indicazioni prioritarie' per la prescrizione di prestazioni di diagnostica strumentale per evitare indicazioni inappropriate.

A dicembre 2012 è stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2012. Il Governo ha sottolineato come la ripartizione dei fondi destinati sia stata volta alla realizzazione degli obiettivi prioritari e di rilevanza nazionale, tra cui la non autosufficienza, i fondi destinati ai malati di Sla, ai pazienti in stato vegetativo (240 milioni di euro). Tra gli obiettivi vi sono anche 50 milioni per interventi destinati al contrasto degli effetti sulla salute connessi alla povertà e al basso reddito.

---

<sup>59</sup> Definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come la patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita di denaro. Il provvedimento elaborato dal Ministero della Salute che attua l'aggiornamento dei Lea include esplicitamente le persone affette da ludopatia tra coloro cui sono rivolti i servizi territoriali per le dipendenze (SERT, Centri diurni, ecc.) già attivi nelle ASL. Si afferma il principio che le persone con ludopatia hanno diritto ad accedere al SSN per ricevere le prestazioni di cui hanno bisogno, al pari dei soggetti con altre forme di dipendenze patologiche, senza che questo comporti ulteriori oneri dal momento che le Regioni non saranno tenute a istituire servizi *ad hoc*.

<sup>60</sup> Il coinvolgimento di numerosi specialisti ed esperti è avvenuto in riferimento alla malattia diabetica, alle malattie dell'apparato respiratorio, alle malattie reumatologiche, nefrologiche e gastroenterologiche.

<sup>61</sup> Le nuove patologie croniche sono: *i*) le Broncopneumopatie croniche ostruttive (BPCO) al II stadio (moderato), III stadio (grave), e IV stadio (molto grave), comunemente conosciute come enfisema polmonare e bronchite cronica; *ii*) le Osteomieliti croniche, cioè malattie croniche infiammatorie delle ossa; *iii*) le Patologie renali croniche (con valori di creatinina clearance stabilmente inferiori a 85 ml/min); *iv*) il Rene Policistico Autosomico Dominante; *v*) la Sarcoidosi al II, III e IV stadio, cioè malattie che interessano più tessuti e organi con formazioni di granulomi e che comportano problemi polmonari, cutanei e oculari; *vi*) la Sindrome da Talidomide. Viene prevista nei Lea anche la maggiore diffusione dell'analgesia epidurale, prevedendo che le Regioni individuino nel proprio territorio le strutture che effettuano tali procedure e che sviluppino appositi programmi volti a diffondere l'utilizzo delle procedure stesse.

## Digitalizzazione della sanità

La riforma della sanità ha dato nuovo slancio allo sviluppo dell'ICT quale strumento irrinunciabile per l'aggregazione funzionale e per l'integrazione delle cure territoriali e ospedaliere. Così lo sviluppo ulteriore del cosiddetto 'Sistema Tessera Sanitaria' contribuirà a migliorare in modo significativo la capacità di monitoraggio e controllo della spesa e la verifica dell'appropriatezza prescrittiva. Tale Sistema, finalizzato al monitoraggio tempestivo e omogeneo delle prescrizioni mediche, è stato potenziato ai fini della verifica puntuale delle condizioni reddituali per le esenzioni dal ticket sanitario, attraverso l'interconnessione telematica con i Sistemi Informativi dell'Agenzia delle Entrate, dell'INPS e del Ministero del Lavoro. Al fine, poi, di conseguire la disponibilità in tempo reale delle informazioni, il vigente ordinamento prevede l'ulteriore evoluzione del Sistema per la realizzazione della ricetta elettronica e la dematerializzazione del modulo cartaceo; sono in corso le attività per la progressiva realizzazione del progetto in tutte le Regioni.

Il Governo ha inoltre creato la nuova area *Open Data* del portale del Ministero della Salute<sup>62</sup> dedicata alla valorizzazione, promozione e diffusione di dati pubblici prodotti dal Ministero stesso. I dati sono disponibili in formato aperto, standardizzato e leggibili informaticamente per facilitare la loro consultazione e incentivare il loro utilizzo.

## Esercizio dell'attività libero professionale intramuraria

Sono state introdotte nuove norme in materia di attività professionale *intramoenia* dei medici. Le aziende sanitarie dovranno procedere a una definitiva ricognizione degli spazi disponibili per le attività libero-professionali. Gli spazi ambulatoriali potranno essere acquisiti anche tramite l'acquisto o la locazione presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate o attraverso la stipula di convenzioni con altri soggetti pubblici.

Entro il 31 marzo 2013 dovrà essere attivata l'infrastruttura di rete per il collegamento, in voce o in dati, tra l'ente o l'azienda e le singole strutture nelle quali sono erogate le prestazioni di attività libero professionale intramuraria. La riforma ha, inoltre, stabilito che le autorizzazioni concesse per l'attività *interamoenia* allargata agli studi professionali esauriscano la loro validità al 31 dicembre 2012. Oltre questa data, l'autorizzazione è prorogata fino all'attivazione del collegamento dello studio professionale all'infrastruttura di rete. Il Governo ha adottato il decreto attuativo in cui sono definite le regole tecniche per la realizzazione della infrastruttura di rete<sup>63</sup>. Questa infrastruttura è realizzata fornendo al professionista accesso telefonico al sistema del Centro Unico

<sup>62</sup> I primi set di dati disponibili riguardano le ASL e la relativa popolazione, i prodotti fitosanitari (una delle sezioni più visitate del portale), le farmacie, le parafarmacie, i depositi e i grossisti di medicinali, i 50 medicinali senza obbligo di prescrizione o da banco più venduti, gli stabilimenti di trasformazione alimentare, l'elenco dei dispositivi medici. Per ulteriori informazioni, si rimanda al sito: [www.dati.salute.gov.it](http://www.dati.salute.gov.it)

<sup>63</sup> Il decreto prevede una disposizione regionale che precisi le funzioni e le competenze dell'azienda sanitaria e del professionista. Attraverso la rete, la Regione garantirà l'espletamento del servizio di prenotazione, l'inserimento obbligatorio e la comunicazione, in tempo reale, all'azienda sanitaria competente dei dati relativi all'impegno orario del sanitario, ai pazienti visitati, alle prescrizioni e agli estremi dei pagamenti, anche in raccordo con le modalità di realizzazione del fascicolo sanitario elettronico.

Prenotazione, ove esistente, o ad altro sistema dell'azienda sanitaria per le prenotazioni.

Entro il 31 aprile 2013 il pagamento di tutte le prestazioni dovrà essere corrisposto al competente ente o azienda del SSN, assicurando così la tracciabilità della corresponsione di qualunque importo. Allo stesso tempo dovrà essere adottato un programma sperimentale che preveda lo svolgimento dell'attività *intramoenia* presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete. Il collegamento in rete fra studi privati e aziende sanitarie dovrà avvenire previa sottoscrizione di una convenzione rinnovabile annualmente tra il professionista interessato e l'azienda sanitaria di appartenenza. Il programma sperimentale dovrà essere verificato entro febbraio 2015, quando ciascuna Regione o provincia autonoma potrà consentire in via permanente e ordinaria, lo svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria presso gli studi collegati in rete.

L'attività d'*intramoenia* non potrà essere svolta presso studi professionali collegati in rete nei quali operino anche professionisti non dipendenti o non convenzionati del SSN, ovvero dipendenti non in regime di esclusività, salvo deroga dell'azienda del SSN e a condizione che sia garantita la completa tracciabilità delle singole prestazioni, senza oneri economici per il SSN.

È stata infine prevista una revisione delle tariffe al fine di comprendere gli importi che consentano di coprire per ogni prestazione i compensi del professionista e i costi dell'*equipe*, delle apparecchiature e della struttura nonché dei costi diretti e indiretti sostenuti dalle aziende sanitarie, anche per la realizzazione dell'infrastruttura di rete. Sugli importi che l'assistito corrisponde al libero professionista, l'azienda o ente competente del SSN tratterrà il 5 per cento vincolato a interventi di prevenzione e alla riduzione delle liste d'attesa.

### FOCUS

#### **Trasparenza nella dirigenza sanitaria e responsabilità professionale**

La riforma interviene sulle modalità di nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del SSR (Servizio Sanitario Regionale) da parte delle Regioni. Nella nomina dei direttori generali, le Regioni dovranno attingere a un elenco regionale d'idonei della stessa o di altre Regioni, costituito previo avviso pubblico, attraverso una procedura selettiva secondo modalità e criteri individuati dalle Regioni. La commissione giudicatrice sarà composta da esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche, indipendenti dalla Regione. Alla procedura potranno accedere solo coloro che documenteranno, oltre ai titoli richiesti, un'adeguata esperienza dirigenziale nel settore. Saranno, inoltre, garantite idonee misure di pubblicità, anche sul web, dei bandi, delle nomine e dei curricula, oltre che di trasparenza nella valutazione degli aspiranti alla nomina. L'aggiornamento dell'elenco deve essere eseguito almeno ogni due anni.

Per i primari, i dirigenti ospedalieri, i medici e sanitari di strutture complesse, viene istituita una procedura selettiva affidata ai primari della stessa disciplina, ma non della stessa ASL, sorteggiati a livello nazionale. Il direttore generale dovrà scegliere il primario necessariamente entro la rosa dei primi tre candidati. Per consentire il sorteggio, saranno costituiti entro tre mesi elenchi regionali dei primari, per singole discipline, e l'elenco nazionale sarà la sommatoria degli elenchi regionali.

Le Regioni dovranno prevedere l'istituzione nelle aziende e negli enti del SSR, del Collegio di direzione quale organo dell'azienda. Tale collegio è incaricato al governo delle attività cliniche e partecipa alla pianificazione delle attività, incluse la ricerca, la formazione e l'attuazione dell'attività libero professionale intramuraria.

Le Regioni devono concordare in sede di Conferenza delle Regioni e delle Provincie

autonome, i criteri e i sistemi per la valutazione dell'attività dei direttori generali, che dovranno essere definiti sulla base degli obiettivi di salute e funzionamento dei servizi previsti nel quadro della programmazione regionale. In merito alle responsabilità di gestione, nell'ipotesi di grave inadempienza da parte dei direttori generali, oltre alla loro destituzione, la riforma prevede la decurtazione della retribuzione di risultato pari ad almeno il 20 per cento.

Il Governo è intervenuto sulla disciplina di alcuni aspetti della responsabilità professionale degli esercenti professioni sanitarie, sia medico che non medico. L'obiettivo è quello di garantire un'adeguata copertura assicurativa delle responsabilità civili di tutto il personale sanitario per le eventuali conseguenze derivanti da azioni giudiziarie di terzi con giusto diritto di risarcimento. La legge ha previsto espressamente un regolamento governativo per attuare il principio dell'obbligo del professionista di stipulare, a tutela del cliente, un'adeguata assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale. La riforma rende obbligatoria l'assicurazione anche per le strutture sanitarie.

È prevista poi l'istituzione di un fondo di garanzia e di un fondo per il rischio terapeutico nonché di un osservatorio degli errori medici e del contenzioso medico-paziente. In particolare, il fondo atto a garantire idonee coperture assicurative, verrà finanziato con il contributo dei professionisti e delle assicurazioni, in misura percentuale sui premi incassati, comunque non superiore al 4 per cento.

In materia di responsabilità civile, la riforma prevede la riduzione dei tempi di prescrizione, una graduazione della colpa grave, la possibilità di rivalsa solo in caso di dolo e la conciliazione civile obbligatoria. Nel valutare la responsabilità dei professionisti, ed eventualmente determinare il risarcimento del danno, il giudice dovrà tenere conto della conformità dell'operato del personale sanitario alle linee guida e le buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. La riforma prevede anche un regime di responsabilità per contenere il fenomeno della cosiddetta 'medicina difensiva', ossia la prescrizione di esami diagnostici inappropriati al solo scopo di evitare responsabilità civili, con gravi conseguenze sia sulla salute dei cittadini, sia sull'aumento delle liste di attesa e dei costi a carico delle aziende sanitarie.

## **Prevenzione sanitaria**

In materia di prevenzione, la riforma rafforza il divieto di vendita di prodotti del tabacco a tutti i minori di 18 anni, e non più, come la normativa precedente prescriveva, ai minori di 16 anni. Da gennaio 2013, chiunque venda tabacchi deve chiedere il documento d'identità salvo che la maggiore età dell'acquirente non sia manifesta. La sanzione per il tabaccaio che non rispetta il divieto va da 250 a 1.000 euro, nel caso di recidiva la sanzione sale da 500 a 2000 euro, fino alla sospensione, per tre mesi, della licenza. Entro ottobre 2013, anche i distributori automatici per la vendita di prodotti del tabacco dovranno essere dotati di un sistema automatico di rilevamento dell'età. Simili sanzioni amministrative pecuniarie sono previste anche per chi viola il divieto di vendita di bevande alcoliche a minori di 18 anni.

Al fine di contenere la diffusione delle dipendenze dalla pratica di gioco con vincite in denaro, il Governo ha previsto una serie di misure prevalentemente destinate ai minori. Tra queste, vi è il divieto di trasmettere messaggi pubblicitari relativi ai giochi (anche *on line*) con vincite di denaro nelle trasmissioni televisive,

radiofoniche, teatrali, cinematografiche rivolte a minori. La riforma vieta, inoltre, ai minori di 18 anni l'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro<sup>64</sup>.

Il Governo ha poi predisposto un piano annuale di controlli su tutto il territorio per contrastare il gioco minorile. La riforma, infatti, prevede almeno diecimila controlli su base annuale nei confronti degli esercizi presso i quali sono installati gli apparecchi di gioco o dove sono svolte attività di scommessa collocati in prossimità degli istituti scolastici primari e secondari, di strutture sanitarie e ospedaliere, di luoghi di culto.

Al fine di salvaguardare la salute dei cittadini che praticano un'attività sportiva non agonistica o amatoriale, il Governo ha reso obbligatoria la certificazione medica, nonché l'adozione da parte di società sportive, sia professionistiche sia dilettantistiche, di defibrillatori semiautomatici e di eventuali altri dispositivi salvavita.

La riforma prevede anche una serie di norme che mirano a garantire la sicurezza alimentare ai consumatori attraverso l'attribuzione agli Enti Locali del controllo sugli stabilimenti di produzione e confezionamento.

È inoltre introdotto l'obbligo di avviso ai consumatori, con appositi cartelli affissi nei punti vendita, sulle corrette condizioni d'impiego per il consumo di latte crudo e pesce crudo e bevande analcoliche<sup>65</sup>.

### Farmaci

La riforma della sanità attuata dal Governo dedica ampio spazio alla farmaceutica. Ad esempio, le regole sulle autorizzazioni inerenti ai farmaci omeopatici sono precisate e semplificate, mantenendo le necessarie garanzie di qualità e sicurezza.

Indipendentemente dall'inserimento nei prontuari terapeutici ospedalieri o regionali, le Regioni dovranno assicurare l'immediata disponibilità agli assistiti dei medicinali a innovativa terapeutica di particolare rilevanza<sup>66</sup> - a carico del SSN ed erogati attraverso gli ospedali e le aziende sanitarie locali. Sono previste inoltre misure finalizzate a garantire che i farmaci innovativi, riconosciuti dall'AIFA come rimborsabili dal SSN, siano tempestivamente messi a disposizione delle strutture sanitarie di tutte le Regioni italiane.

Le Regioni sono tenute ad aggiornare con periodicità almeno semestrale i prontuari terapeutici ospedalieri e ogni altro strumento analogo regionale allo scopo di razionalizzare l'impiego dei farmaci da parte delle strutture pubbliche, di consolidare prassi assistenziali e di guidare i clinici in percorsi diagnostico-terapeutici specifici.

Entro giugno 2013 l'AIFA dovrà provvedere a una revisione straordinaria del Prontuario farmaceutico nazionale. Viene, inoltre, disposto l'aggiornamento del Prontuario farmaceutico nazionale per eliminare farmaci obsoleti e dare più

---

<sup>64</sup> Quali le sale in cui sono installati i videoterminali per il gioco in denaro e i punti di vendita in cui si eserciti come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. Il titolare dell'esercizio commerciale, del locale ovvero del punto di offerta del gioco con vincite in denaro è tenuto a identificare ed escludere i minorenni.

<sup>65</sup> Nell'ambito della ristorazione collettiva, comprese le mense scolastiche, la legge vieta la somministrazione di latte crudo e crema cruda.

<sup>66</sup> Secondo il giudizio della Commissione tecnico scientifica dell'Agenzia Italiana del farmaco (AIFA).

spazio ai farmaci innovativi. Si prevede la sperimentazione, da parte delle Regioni, di nuove modalità di confezionamento dei farmaci per eliminare sprechi di prodotto e meccanismi impropri di prescrizione e per facilitare la personalizzazione del confezionamento stesso.

Le aziende titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un farmaco e le aziende responsabili della commercializzazione dei medicinali devono trasmettere i dati di vendita, ai fini della predisposizione della banca dati centrale finalizzata a monitorare le confezioni dei medicinali all'interno del sistema distributivo<sup>67</sup>.

La riforma prevede che nella prescrizione di un farmaco compaia il nome del principio attivo, cioè il nome della sostanza, contenuta nel farmaco, che possiede le proprietà terapeutiche. Il medico avrà comunque la facoltà di aggiungere, anche il nome commerciale di un farmaco, specificando sulla ricetta che esso non è sostituibile, ma in tal caso dovrà giustificare con una sintetica motivazione scritta<sup>68</sup>. Ciò potrà essere monitorato attraverso le funzionalità della ricetta elettronica, rese disponibili dal Sistema Tessera Sanitaria.

Sul regime di vendita dei medicinali appartenenti alla classe C, cioè a totale carico del cittadino, il Governo ha predisposto il decreto che individua i medicinali che dovranno continuare a essere venduti su ricetta medica e che, pertanto, i cittadini potranno trovare solo nelle farmacie<sup>69</sup>. Per gli altri farmaci è riconosciuta la possibilità di vendita senza ricetta, anche negli esercizi commerciali (parafarmacie, grande distribuzione, ecc.).

#### **FOCUS** Edilizia sanitaria

Per far fronte alla scarsità delle risorse destinate all'edilizia sanitaria, la riforma potenzia le norme che regolano il partenariato pubblico-privato in materia di edilizia sanitaria ampliando la possibilità di collaborazione tra investitore privato e azienda sanitaria pubblica. La procedura dei lavori di ristrutturazione e di adeguamento, nonché di realizzazione di strutture ospedaliere, può prevedere la cessione all'aggiudicatario, come componente del corrispettivo, di strutture ospedaliere da dismettere, anche nel caso questo comporti il cambiamento di destinazione d'uso.

È stato poi accelerato e facilitato l'utilizzo delle risorse, già destinate alla creazione di strutture socio-sanitarie, per trasferire i pazienti attualmente ospitati negli ospedali psichiatrici giudiziari di cui è stata recentemente stabilita per legge la chiusura definitiva.

<sup>67</sup> Secondo le modalità previste dal Decreto del Ministro della salute 15 luglio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 2 del 4 gennaio 2005.

<sup>68</sup> Resta ferma la possibilità per il paziente di richiedere al farmacista un medicinale, sia equivalente che di marca, con lo stesso principio attivo ma con un costo più alto, pagando a proprie spese la differenza di prezzo rispetto al farmaco meno costoso (Decreto 'Cresci Italia', articolo 11 comma 12).

<sup>69</sup> La maggior parte di questi farmaci appartiene alle quattro categorie di medicinali per le quali è stato lo stesso decreto-legge a escludere la possibilità del passaggio alla vendita senza ricetta: si tratta dei medicinali stupefacenti, degli iniettabili, dei medicinali del sistema endocrino e di tutti i medicinali per i quali è previsto il più rigoroso regime della vendita dietro presentazione di ricetta medica, da rinnovare volta per volta.



## V.3 EDUCAZIONE E RICERCA

### Aiuto alle scuole

Al fine di creare procedure più semplici e tempestive per trasferire risorse alle scuole, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha provveduto a dare respiro ai bilanci degli istituti scolastici più in difficoltà all'interno di un ampio piano, elaborato nel corso del 2012 per semplificare le procedure amministrative e trasferire con maggiore tempestività le risorse dall'amministrazione centrale alle scuole. Attraverso un'attenta verifica dei debiti di tutte le scuole italiane, il MIUR ha individuato gli istituti che, dopo aver anticipato con risorse proprie i pagamenti delle supplenze e di altre spese per il personale, si sono trovati a dover gestire le maggiori difficoltà di bilancio. Le scuole in questione sono 1.076, su un totale di oltre 9 mila e a esse saranno assegnati, complessivamente, 54,4 milioni di euro. In media ogni scuola beneficerà di oltre 50 mila euro. A partire dal 2013, tutti i fondi potranno essere messi a disposizione delle scuole con un solo decreto ministeriale, da emanare già nel mese di gennaio, in modo da garantire risorse certe nei tempi necessari per programmare le attività amministrative e didattiche per l'intero anno solare.

### La valutazione del sistema scolastico

A marzo 2013 è stato definitivamente varato il Regolamento del Sistema Nazionale di Valutazione delle scuole pubbliche e delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni (Progetto VALeS)<sup>70</sup>. L'Italia si allinea così agli altri Paesi Europei sul versante della valutazione dei sistemi formativi pubblici, e risponde agli impegni assunti nel 2011 con l'Unione europea, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020.

Il Sistema Nazionale di Valutazione ha lo scopo di:

- migliorare la qualità dell'offerta scolastica e gli esiti formativi ed educativi degli studenti;
- aiutare ogni scuola a tenere sotto controllo gli indicatori di efficacia e di efficienza del proprio servizio;
- fornire all'Amministrazione scolastica le informazioni utili a progettare azioni di sostegno per le scuole che necessitano di supporto;
- valutare i dirigenti scolastici e offrire alla società civile e ai decisori politici la dovuta rendicontazione sulla effettiva qualità del sistema d'istruzione e formazione.

---

<sup>70</sup> Il Regolamento adottato dà attuazione alla delega conferita al Governo con il D.L. 225/2010 convertito in L. n.10/2011 e costituisce un rilevante passo avanti nel percorso cominciato con il D.Lgs. 286 del 2004. Il Regolamento ha concluso il suo iter di approvazione avviato il 24 agosto 2012, data in cui è stato presentato in prima lettura al CdM. Il Regolamento adottato recepisce le osservazioni e le proposte contenute nei pareri del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e della VII Commissione del Senato.

**Il Sistema Nazionale di Valutazione**

Il Sistema Nazionale di Valutazione (S.N.V.) viene attuato: *i)* dall'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione e formazione), che predispone tutti gli adempimenti necessari per l'autovalutazione e la valutazione esterna delle scuole; *ii)* dall'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), che può supportare le scuole nei piani di miglioramento; *iii)* da un contingente d'ispettori nominati dal Ministro dell'Istruzione che ha il compito di guidare i nuclei di valutazione esterna. L'INVALSI svolge anche il coordinamento funzionale del S.N.V.

Il procedimento di valutazione si snoda attraverso quattro fasi essenziali:

*i)* Autovalutazione delle istituzioni scolastiche, effettuata sulla base di un quadro di riferimento comune e delle risultanze delle banche dati (del Ministero dell'istruzione e dell'INVALSI) messe a disposizione dal sistema informativo tramite il fascicolo 'Scuola in chiaro', dalla restituzione dei dati sulle rilevazioni degli apprendimenti dell'INVALSI e dai dati già a disposizione delle istituzioni scolastiche derivanti da autonomi processi di autovalutazione. Ogni scuola ha il compito di redigere un rapporto di autovalutazione, secondo un formato elettronico comune a livello nazionale definito dal MIUR, nonché di predisporre un piano di miglioramento. L'INVALSI presterà supporto ai processi di autovalutazione delle scuole, fornendo loro strumenti di analisi e di documentazione.

*ii)* Valutazione esterna, da parte di nuclei ispettivi coordinati da un dirigente tecnico sulla base di protocolli, indicatori e programmi definiti dall'INVALSI, con la conseguente validazione o ridefinizione dei piani di miglioramento da parte delle istituzioni scolastiche.

*iii)* Azioni di miglioramento, con l'eventuale sostegno dell'INDIRE, di Università e di enti, associazioni scelti dalle scuole stesse.

*iv)* Rendicontazione pubblica dei risultati del processo, secondo una logica di trasparenza, di condivisione e di miglioramento del servizio scolastico. I risultati saranno pubblicati sul sito 'Scuola in chiaro'.

Non sono previste premialità per le scuole che raggiungono i risultati migliori, ma finanziamenti per tutti gli istituti partecipanti, rapportati agli obiettivi da raggiungere. Alle scuole in difficoltà sarà dunque garantito un maggiore supporto per sostenere il piano di miglioramento. Inoltre l'OCSE collaborerà in tutte le fasi, per assicurare l'allineamento dell'esperienza italiana con il panorama internazionale.

Il S.N.V. svolgerà le sue funzioni anche nei confronti del sistema d'istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni, secondo linee guida che dovranno essere condivise in sede di Conferenza unificata.

Sono più di 1300 le istituzioni scolastiche che, durante l'anno scolastico 2012/2013 stanno già seguendo in via sperimentale questo percorso. Sono 300 le scuole selezionate per il progetto VALeS (che hanno il compito di sperimentare le fasi e gli strumenti previsti nel Regolamento). A queste, si aggiungono ulteriori 200 scuole che hanno chiesto di aderire al progetto in modo autonomo e senza finanziamenti. Inoltre, vi sono 850 dirigenti scolastici di nuova nomina che hanno intrapreso, nel periodo di formazione e tirocinio, la redazione di un primo rapporto di autovalutazione sulla propria scuola. Tra gennaio e marzo 2013 tutti i dirigenti delle scuole italiane e i docenti referenti per la valutazione (oltre 20.000 fra dirigenti e referenti), hanno partecipato a seminari di presentazione generale del Regolamento e degli specifici strumenti di lavoro già a disposizione delle scuole che intendano intraprendere in autonomia la prima fase di autovalutazione.

In merito al progetto VALeS, entro il 15 di maggio 2013 le scuole partecipanti consegneranno un rapporto di autovalutazione sulla base delle informazioni derivanti da diverse banche dati (in particolare prove INVALSI e 'Scuola in chiaro') nonché dai dati raccolti con il questionario scuola e con i questionari di percezione per studenti, genitori e docenti (tutti i dati della scuola saranno comparati su base provinciale, regionale e nazionale, per poter avere un punto di confronto esterno). Fra i mesi di ottobre e novembre,

i nuclei di valutazione esterna (un ispettore, un dirigente, un esperto di valutazione esterno al mondo della scuola), selezionati dall'INVALSI in seguito alla pubblicazione di un bando, si recheranno nelle scuole. I nuclei verificheranno la scuola sulla base del processo di autovalutazione attivato e valideranno il rapporto di autovalutazione presentato. Entro dicembre 2013 la scuola presenterà il rapporto di autovalutazione definitivo con gli obiettivi di miglioramento concordati e i risultati attesi dalla realizzazione del piano di miglioramento. Dopo due anni, i nuclei di valutazione ritorneranno nella scuola per verificare i risultati effettivi determinati dalla realizzazione del piano di miglioramento.

Nell'ambito del progetto, particolare rilievo assume lo sviluppo di un sistema di valutazione specifico per il dirigente scolastico. La valutazione del dirigente farà riferimento a opportuni indicatori individuati all'interno delle seguenti macro-aree: direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, organizzazione e gestione delle risorse finanziarie e strumentali, promozione della qualità dei processi interni alla comunità professionale, sviluppo delle innovazioni, attenzione alle famiglie e alla comunità sociale, collaborazione con i soggetti istituzionali, culturali, professionali, sociali ed economici del territorio.

Tutte le scuole che hanno presentato la propria candidatura per partecipare alla prima sperimentazione (progetto VALeS, cfr. focus), rimaste escluse dalla selezione, possono usufruire, comunque, degli strumenti di autovalutazione messi a disposizione dall'INVALSI. Al fine di definire in modo integrato il piano di miglioramento della scuola e gli obiettivi di risultato della dirigenza scolastica, sono organicamente inserite, nelle relative attività, sia la valutazione delle scuole sia la valutazione dei dirigenti scolastici.

Obiettivo delle prove INVALSI è migliorare e rendere più omogenea la qualità della scuola italiana, elaborando valutazioni oggettive e mettendo a disposizione delle istituzioni e delle singole scuole i risultati. In particolare, nel caso dei singoli istituti, questo meccanismo dà la possibilità di avviare processi di valutazione e autovalutazione, individuando sia gli elementi positivi da conservare, sia quelli negativi sui quali intervenire per risolverli. Negli ultimi anni l'INVALSI ha messo a punto un sistema di comunicazione grazie al quale ciascuna scuola riceve i risultati dei propri alunni, con i dati disaggregati delle singole classi e la distribuzione delle risposte domanda per domanda. Nel 2012 le prove INVALSI sono state effettuate per la prima volta in tutte le scuole del Paese, statali e paritarie. I risultati confermano, almeno in parte, quanto già emerso nelle rilevazioni degli anni precedenti, con le Regioni del Nord che registrano risultati migliori rispetto al Mezzogiorno. Fanno eccezione Puglia, Abruzzo e Basilicata che, specie nel primo ciclo d'istruzione, hanno nel tempo ridotto la distanza rispetto al dato nazionale di qualche punto percentuale, fino a raggiungere in alcuni casi i livelli medi del Paese. Per il resto, i risultati sottolineano come i divari geografici tendano ad aumentare nei diversi livelli d'istruzione e divengono sempre più consistenti al crescere dell'età degli studenti. Rimane ancora consistente lo svantaggio del Sud, e in parte del Centro, rispetto al Nord per quanto riguarda la scuola secondaria di secondo grado. In termini percentuali, il divario supera di 12 punti la media per quanto riguarda l'Italiano e di 11 punti per la Matematica. In particolare, la divaricazione tra Nord, Centro e Sud, tranne le eccezioni citate, inizia con la scuola secondaria di primo grado.

A fine 2012 sono state emanate le nuove indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione. Sono state stabilite conoscenze, abilità e competenze che gli studenti devono acquisire a

conclusione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado. In tal modo la scuola di base italiana - statale e paritaria - dispone di un documento unico che consente a tutte le comunità scolastiche di organizzare le attività educative e didattiche per conseguire l'insieme delle competenze fondamentali. È prevista anche la costituzione di un Comitato scientifico nazionale per l'attuazione delle indicazioni nazionali e il miglioramento continuo dell'insegnamento. Il Comitato sarà incaricato d'indirizzare, sostenere e valorizzare le iniziative di formazione e di ricerca in modo da aumentare l'efficacia dell'insegnamento.

### **La valutazione del sistema universitario**

La nuova normativa sull'accREDITAMENTO delle università e dei corsi di laurea<sup>71</sup> prevede un accREDITAMENTO iniziale - indispensabile affinché le università possano ospitare ed attivare i corsi - e un accREDITAMENTO periodico, fissato in 5 anni per le sedi universitarie e 3 anni per i singoli corsi, al termine dei quali dovrà essere verificata la rispondenza ai requisiti che hanno permesso di ottenere il primo accREDITAMENTO.

I parametri da considerare riguardano: la trasparenza, i requisiti di qualità, tra i quali rientra il coinvolgimento attivo degli studenti, i requisiti di struttura, che comprendono sia le strutture messe a disposizione dei singoli corsi (aule, laboratori, ecc.) che quelle di corsi di studio afferenti a medesime strutture di riferimento (dipartimenti, strutture di raccordo quali biblioteche, aule studio, ecc.)<sup>72</sup>.

Inoltre, ciascun corso di laurea dovrà avere almeno 3 docenti nell'anno accademico in corso, che diventeranno 12 a regime, nell'anno accademico 2016/2017. Un'ulteriore distinzione riguarda l'attivazione dei corsi in sedi decentrate o di nuova attivazione, per i quali si applica, già dal prossimo anno accademico, la riforma a regime. I parametri minimi di docenza riguarderanno anche gli atenei telematici, senza grosse differenze, mentre sono più elevati per alcune aree di studio, quali le professioni sanitarie e per i corsi con molti studenti. Per i corsi che rilasciano a tutti il doppio titolo o che sono erogati interamente in inglese, almeno la metà dei docenti dovrà arrivare da università straniere. I corsi non devono avere più di 6 esami all'anno, e non meno di 5 crediti per corso di studio o per modulo.

La valutazione e l'accREDITAMENTO sono previsti anche per i corsi di dottorato. Il provvedimento, emanato a febbraio 2013, ha l'obiettivo di migliorare e valorizzare la qualità dell'alta formazione universitaria, dando maggiore impulso ai dottorati congiunti tra enti di ricerca e atenei, ai dottorati di ricerca industriale e allineando gli ambiti disciplinari di riferimento dei dottorati italiani a quelli europei sul modello dello *European Research Council*. Le attività di valutazione, che saranno svolte dall'ANVUR, prenderanno in esame criteri quantitativi e

<sup>71</sup> Il meccanismo è previsto dalla L. n.240/2010 ed è disciplinato dal D.Lgs. n.19/2012, di cui il D.M. 30 gennaio 2013 n. 47 è attuativo.

<sup>72</sup> Per gli atenei statali, dovrà essere considerata anche la sostenibilità finanziaria delle iniziative didattiche, data dal rapporto tra entrate (Fondo di finanziamento ordinario + Fondo programmazione triennale + contribuzione netta studenti, al netto dei fitti passivi) e spese del personale più oneri di ammortamento.

qualitativi, in modo da verificare l'adeguatezza delle strutture delle sedi di dottorato, la qualità dell'offerta didattica, il numero delle borse messe a disposizione, nonché la sostenibilità dei corsi attivati. Tra gli elementi più qualificanti, necessari per l'attivazione di corsi di dottorato, vi sono: la presenza di un collegio dei docenti composto da almeno 16 persone in possesso di un curriculum che attesti risultati disciplinari a livello internazionale; un numero minimo di 4 borse per ogni corso di dottorato e una media di 6 borse per l'insieme dei corsi attivati da un'istituzione. Inoltre, sarà preso in considerazione anche il sostegno economico ai dottorandi attraverso la previsione di un ulteriore budget, pari ad almeno il 10 per cento del valore della borsa annuale, per sviluppare il proprio percorso di ricerca. Il rispetto dei requisiti e delle caratteristiche previste sarà condizione necessaria a ricevere l'accreditamento, quindi l'autorizzazione a istituire enti e sedi di dottorato o nuovi corsi nel caso di enti già accreditati. Le università entro 45 giorni dovranno adattare la propria regolamentazione interna. Successivamente, saranno gradualmente sottoposti alla valutazione dell'ANVUR i dottorati previsti nella programmazione dell'anno accademico 2013/2014.

### La formazione tecnica

Al fine di potenziare la formazione tecnica sino a livello post-secondario, sono stati rafforzati gli Istituti Tecnici Superiori (ITS), con percorsi formativi biennali e triennali strettamente correlati alle reali esigenze di sviluppo e internazionalizzazione delle aziende, soprattutto medie e piccole. Gli ITS sono 'scuole speciali di tecnologia', alternative alle università, finalizzate alla formazione di tecnici specializzati in aree tecnologiche strategiche per l'economia. Gli istituti sono organizzati in modo tale che gli studenti apprendano in contesti applicativi e di lavoro: il 30 per cento delle ore è, infatti, riservato a *stage* in azienda e il 50 per cento dei docenti sono professionisti e artigiani. In ciascuna Regione non è possibile avere più di un ITS per il medesimo ambito tecnologico.

Nel periodo 2009-2011 sono state costituite 62 Fondazioni ITS. A partire dal 2013, gli ITS saranno messi a regime come un'offerta formativa stabile di livello terziario, distinta da quella universitaria, previa valutazione dei risultati conseguiti soprattutto in termini di esiti occupazionali. Le università sono soci fondatori delle fondazioni ITS e possono anche federarsi. Per sostenere queste fondazioni è istituito uno specifico Fondo di 14 milioni di euro a partire dal 2013.

Gli ITS s'inseriscono nel contesto dell'entrata in operatività dei poli tecnico-professionali, che si configurano come reti tra istituti tecnici, istituti professionali, centri di formazione professionale accreditati e imprese, aventi l'obiettivo di favorire lo sviluppo della cultura tecnica e scientifica, l'occupazione dei giovani anche attraverso i percorsi in apprendistato e nuovi modelli organizzativi, come le 'scuole impresa'<sup>73</sup>.

A settembre 2012, Stato, Regioni e Autonomie locali hanno raggiunto un'intesa sulle Linee Guida per consolidare e sviluppare i rapporti tra istituti

---

<sup>73</sup> Le scuole bottega, le scuole impresa e le piazze dei mestieri, di cui vi sono già alcune positive esperienze pilota in Lombardia e in Piemonte.

tecniche, istituti professionali, centri di formazione professionale e imprese. L'intesa mira a definire una rete di collegamento tra filiere formative e filiere produttive, la costituzione dei poli tecnico-professionali a livello provinciale e il potenziamento dell'autonomia e del ruolo degli ITS. Tra i partner di eccellenza, si segnalano il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Confindustria, Confartigianato, mentre altre organizzazioni datoriali hanno manifestato interesse a mobilitare le imprese associate perché partecipino alle attività dei poli con le risorse professionali, i laboratori e le altre risorse di cui dispongono.

I dati sulle iscrizioni alla scuola secondaria di secondo grado, per l'anno scolastico (a.s.) 2012/2013 rivelano che i percorsi degli istituti tecnici e degli istituti professionali risultano preferiti dagli studenti e dalle loro famiglie, superando il 52 per cento del totale delle iscrizioni.

Per potenziare l'istruzione tecnico-professionale è stato firmato un *memorandum* tra 6 Paesi Europei, tra i quali l'Italia, per l'occupazione giovanile e il potenziamento del ruolo dell'istruzione tecnico-professionale. Il *memorandum* si propone di: *i)* accrescere l'attrattiva e la qualità dell'istruzione e formazione professionale; *ii)* coinvolgere le parti sociali e le realtà produttive in materia d'istruzione e formazione professionale; *iii)* incrementare la mobilità in materia d'istruzione e formazione professionale, come contributo allo sviluppo di un mercato europeo del lavoro e dell'istruzione; *iv)* realizzare almeno 30 progetti, con l'obiettivo di creare reti di formazione regionali tra le imprese e le Camere di Commercio nei Paesi partner nel corso dei prossimi due anni. In Italia, dal 2013 verrà istituita una *task force* operativa per la realizzazione di 5 progetti che coinvolgeranno istituti tecnici, istituti professionali, centri di formazione professionale, fondazioni ITS e aziende in alcune aree cruciali per lo sviluppo del Paese: mecatronica, efficienza energetica, trasporti e logistica. Saranno coinvolti circa duemila giovani che avranno la possibilità d'intraprendere percorsi fortemente integrati con l'impresa e svolgere stage e tirocini in aziende italiane e tedesche. Il *memorandum* segue gli accordi siglati tra Italia e Germania per l'apprendistato (per maggiori dettagli cfr. paragrafo V.4).

Un passo importante è stato compiuto per l'internazionalizzazione della scuola italiana, con l'introduzione della metodologia CLIL (*Content and Language Integrated Learning*).

#### **FOCUS** La metodologia CLIL

Sulla base della metodologia *Content and Language Integrated Learning* (CLIL), dall'anno scolastico (a.s.) 2012/2013, verrà introdotto l'insegnamento di una materia in lingua straniera in modo graduale nelle classi terze dei Licei Linguistici. Nell'a.s. 2013/2014 nelle classi quarte dei Licei Linguistici la didattica si svilupperà con una seconda disciplina insegnata in un'altra lingua straniera. In tutti gli altri Licei e negli Istituti Tecnici, gli insegnamenti CLIL saranno attivati nelle classi quinte nell'a.s. 2014/2015. A gennaio 2013 il MIUR ha indicato le norme transitorie su: requisiti per l'insegnamento di una disciplina non linguistica in lingua straniera, modalità di attuazione dell'insegnamento, organi e figure di riferimento, la Rete dei Licei Linguistici.

Per l'avvio dell'insegnamento in lingua straniera è fondamentale la formazione dei docenti. Nel 2012 sono stati 16.000 gli insegnanti che hanno dato la disponibilità alla frequenza dei corsi. Nell'anno scolastico in corso è stata privilegiata la formazione dei docenti dei Licei Linguistici: sono circa 1.000 quelli che frequenteranno i corsi metodologico-didattici presso le università e 2.750 quelli che frequenteranno i corsi linguistici. Altri 2.500 docenti saranno coinvolti nella formazione a partire dal 2013-2014. Sono state definite, inoltre, le

Università nelle quali si svolgeranno i percorsi formativi che offrono 50 corsi d'inglese, francese, tedesco e spagnolo finalizzati al conseguimento della certificazione linguistica di livello C1 del Quadro Comune Europeo di riferimento per le lingue e 30 corsi di perfezionamento metodologico-didattico. I corsi sono destinati sia ai docenti a tempo indeterminato sia a quelli a tempo determinato dei Licei Linguistici, i primi a iniziare con l'attivazione del CLIL nel corrente anno scolastico 2012/2013.

È prevista la creazione delle sezioni a indirizzo sportivo dei licei scientifici. I licei sportivi potranno essere attivati immediatamente negli istituti che possiedono le strutture e hanno già avviato le sperimentazioni e, a regime, in oltre un centinaio di sedi. La caratteristica sarà l'aumento delle ore di educazione fisica e la sostituzione del latino con il potenziamento delle scienze motorie e le discipline sportive<sup>74</sup>.

Per dipendenti o familiari di dipendenti pubblici sono stati stanziati 6 milioni di euro per borse di studio, formazione all'estero e aggiornamento d'insegnanti e dirigenti della scuola statale. Sono stati previsti anche dottorati di ricerca in azienda e progetti di alternanza scuola-lavoro.

In particolare, con un Protocollo d'Intesa MIUR-INPS, sono state previste 100 borse di studio, per un importo di massimo di 12 mila euro ciascuna, per consentire per la prima volta a studenti figli di dipendenti pubblici, di frequentare una scuola all'estero, per un anno o un semestre. Inoltre, sono stati stanziati 2 milioni di euro per finanziare voucher formativi per corsi di perfezionamento e aggiornamento dedicati a docenti e dirigenti, da svolgere in Italia o all'estero.

Anche l'alternanza scuola-lavoro ha conquistato uno spazio maggiore nella scuola italiana. Nell'a.s. 2011/12, il 44 per cento degli istituti d'istruzione secondaria di secondo grado (2.365 su 6.850) ha utilizzato l'alternanza come metodologia didattica per sviluppare le competenze di base e tecnico-professionali previste dai diversi indirizzi di studio. Secondo i dati del monitoraggio nazionale, sono stati realizzati 9.791 percorsi (il 71,2 per cento negli istituti professionali, il 31,4 per cento negli istituti tecnici e il 17 per cento nei licei) per formare il 7,5 per cento della popolazione scolastica della scuola secondaria di secondo grado. Anche il mondo del lavoro ha dato un contributo: gli studenti in alternanza sono stati ospitati in 65.447 strutture, di cui il 58 per cento sono imprese.

Da notare anche che la terza e ultima riprogrammazione del Piano di Azione Coesione ha previsto misure per il potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale nel Mezzogiorno (per maggiori dettagli cfr. V.6). Il 'Tavolo Sud Impresa e lavoro' ha indicato gli interventi prioritari da realizzare nelle quattro Regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

### **Abbandono scolastico nell'educazione secondaria**

Il Governo ha rinnovato il Piano Nazionale di Orientamento (*Longlife Career Guidance*) rivolto alle scuole di ogni ordine e grado, il cui obiettivo principale è di diminuire i tassi di dispersione scolastica e d'interruzione di frequenza. Tale Piano ha riguardato in particolare la formazione in servizio del personale docente sul

---

<sup>74</sup> A partire dal triennio, l'insegnamento del disegno verrà sostituito con diritto ed economia dello sport.

tema della didattica orientativa, mirata alla diminuzione dei tassi di dispersione scolastica e di abbandono nei primi due anni di scuola secondaria e a evitare i problemi connessi a scelte errate.

Gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali finalizzati alla riduzione degli abbandoni scolastici e, più in generale, al miglioramento dell'istruzione hanno beneficiato, nell'attuale ciclo di programmazione, di circa 4,4 miliardi di euro. I fondi impegnati sono stati 3,3 miliardi (il 72 per cento del totale), di cui 2,1 spesi in iniziative mirate ad accrescere la formazione lungo tutto l'arco della vita, l'acquisizione delle competenze chiave per i giovani, la progettazione, promozione e attuazione delle riforme nel campo dell'istruzione e della formazione. Gli interventi si concentrano nel Mezzogiorno, attuati dai POR e, soprattutto, dai due PON a titolarità del MIUR che intervengono nelle Regioni Convergenza.

Dal monitoraggio delle azioni intraprese nell'ambito del Programma Operativo Nazionale è emerso che: *i*) le azioni volte al miglioramento delle competenze di base degli studenti (italiano, matematica, scienze, lingua straniera e nuove tecnologie), con un prolungamento dell'orario scolastico nelle ore pomeridiane, sono state attuate nel 95 per cento delle istituzioni scolastiche con un coinvolgimento di 1,2 milioni di giovani; *ii*) i progetti destinati alle fasce più deboli della popolazione scolastica e che prevedono, tra l'altro, il coinvolgimento dei genitori degli allievi, sono stati realizzati nel 40 per cento delle istituzioni scolastiche. Fino a oggi tali azioni hanno coinvolto 1,2 milioni di giovani nelle azioni di miglioramento delle competenze di base e circa 450 mila ragazzi in azioni contro la dispersione scolastica. Circa 3.500 scuole hanno potuto realizzare 12.500 laboratori.

Alle azioni appena descritte si affianca un nuovo intervento previsto dal Piano Azione Coesione, finalizzato a contenere il fenomeno dell'abbandono scolastico, che prevede la realizzazione di prototipi di azioni integrate, affidate a reti di scuole e altri attori del territorio, concentrate in aree di esclusione sociale e culturale particolarmente grave, con un impegno finanziario di circa 25 milioni e la durata di due anni scolastici. È stato altresì previsto il finanziamento di dotazioni tecnologiche e laboratori per migliorare l'apprendimento delle competenze chiave per sostenere l'attuazione dell'Agenda Digitale prevista dal Piano Azione Coesione.

Inoltre, il MIUR ha stanziato 103 milioni di euro da ripartire fra le Regioni per la fornitura gratuita, nell'anno scolastico corrente 2012-2013, dei libri di testo per gli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e delle secondarie superiori.

A livello sperimentale sono stati messi gratuitamente a disposizione degli studenti i software di orientamento S.OR.PRENDO (per consentire agli studenti di terza media di fare un percorso di orientamento e di esplorare le professioni in funzione delle proprie personali preferenze e caratteristiche) e ALMAORIENTATI (per aiutare gli studenti di scuola secondaria a scegliere l'università giusta).

Sono stati, inoltre, finanziati i Progetti per le aree a rischio sociale e di dispersione scolastica e quelle a forte processo immigratorio per 53 milioni annui. Le istituzioni scolastiche che hanno realizzato tali progetti sono state complessivamente 7.497.



Le iniziative realizzate fino a oggi consentono di registrare un risultato considerevole riguardo alla riduzione del tasso di dispersione scolastica<sup>75</sup>, che dal 2007 al 2011 nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza è passato dal 26,3 per cento al 21,8 per cento, riducendo il divario fra Regioni del Nord e Regioni Obiettivo Convergenza da 10,6 punti percentuali a 5,8 punti percentuali in soli quattro anni.

### Abbandono scolastico nell'educazione universitaria

In relazione alle misure adottate per ridurre il tasso di abbandono dei corsi universitari, si segnala in primo luogo che le procedure e gli indicatori relativi alla valorizzazione dell'efficienza delle università sono oggetto di un Decreto del Ministero dell'Istruzione attualmente in corso di redazione, che recepisce e integra le proposte ricevute in materia dall'Agenzia Nazionale di Valutazione (ANVUR).

Il rifinanziamento del Piano Lauree Scientifiche ha consentito la prosecuzione dei progetti e delle azioni che vedono interagire insieme studenti di scuola secondaria e i loro docenti con i docenti universitari (delle discipline di matematica e statistica, chimica, fisica, scienza dei materiali). La collaborazione è finalizzata all'attivazione di laboratori per il miglioramento delle competenze tecnico scientifiche e all'incremento degli immatricolati presso le facoltà scientifiche.

Sono, inoltre, in corso di progettazione percorsi di studio e di alternanza studio - lavoro per agevolare il conseguimento della laurea per gli studenti *part time*, già inseriti nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda la revisione del diritto allo studio<sup>76</sup> è in fase di costituzione il relativo Osservatorio, cui compete, in particolare, la creazione di un sistema informativo per il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni normative, anche attraverso una banca dati dei beneficiari delle borse di studio. Entro il mese di marzo di ogni anno l'Osservatorio presenta al MIUR una relazione annuale sull'attuazione del diritto allo studio. A sua volta, il Ministro dell'Istruzione presenta al Parlamento, ogni tre anni, un rapporto sull'attuazione del diritto allo studio.

La nuova normativa prevede un sistema integrato di strumenti e servizi per la garanzia del diritto allo studio, al quale partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze, diversi soggetti. In particolare, lo Stato ha competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); le Regioni esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi per il concreto esercizio di tale diritto; le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM)<sup>77</sup> nei limiti delle proprie risorse, organizzano i propri servizi - compresi quelli di orientamento

---

<sup>75</sup> Il tasso si riferisce ai giovani con età compresa tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media, che non frequentano altri corsi scolastici o svolgono attività formative superiori ai 2 anni.

<sup>76</sup> D. Lgs.68/2012 sulla 'Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti'.

<sup>77</sup> Le disposizioni del D.Lgs. hanno effetto a decorrere dall'anno accademico 2012-2013 e riguardano gli studenti iscritti ai corsi svolti dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e dalle Scuole superiori per mediatori linguistici abilitate a rilasciare titoli equipollenti ai diplomi di laurea conseguiti presso le università.

e tutorato - al fine di realizzare il successo formativo degli studi e promuovono attività culturali, sportive e ricreative, nonché interscambi tra studenti di università italiane e straniere.

È, inoltre, attribuito al MIUR il compito di promuovere accordi di programma e protocolli d'intesa per favorire il raccordo tra le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti e potenziare la gamma di servizi e interventi posti in essere dalle stesse.

Gli strumenti e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo sono i servizi abitativi e di ristorazione, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi di orientamento e tutorato, servizi per la mobilità internazionale, materiale didattico, nonché borse di studio per gli studenti meritevoli. Regioni, Province autonome, università, istituzioni AFAM, possono, inoltre, definire altri servizi.

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sono riferiti all'assistenza sanitaria e alla borsa di studio. In particolare, i LEP di assistenza sanitaria - garantiti a tutti gli studenti iscritti ai corsi, uniformemente su tutto il territorio nazionale - consistono nella fruizione dell'assistenza sanitaria di base nella Regione o provincia autonoma in cui ha sede l'università (o istituzione AFAM) cui gli studenti sono iscritti, anche se diversa da quella di residenza.

Con riferimento alla borsa di studio, la determinazione dell'importo standard tiene in considerazione le differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Questi ultimi sono fissati con decreto<sup>78</sup> aggiornato con cadenza triennale e sono calcolati, in maniera distinta per gli studenti in sede, pendolari o fuori sede, con riferimento alle voci di costo riferite a materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura.

La concessione delle borse di studio è assicurata, nei limiti delle risorse disponibili, a tutti gli studenti in possesso dei requisiti relativi al merito e alla condizione economica definiti con il medesimo decreto interministeriale che fissa con cadenza triennale l'importo della borsa di studio. Nelle more dell'emanazione del provvedimento, continuano ad applicarsi le disposizioni relative ai requisiti di merito - che utilizzano come parametro i crediti formativi universitari (CFU) - e di condizione economica, individuati sulla base dell'ISEE<sup>79</sup>, anche tenendo conto della situazione economica del territorio in cui ha sede l'università o l'istituzione AFAM.

Al fabbisogno finanziario necessario per garantire la concessione delle borse di studio si provvede, in particolare, attraverso:

- un nuovo Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, da ripartire tra le Regioni. Sul Fondo confluiscono le risorse del 'Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore'. Per l'anno 2013, il Fondo integrativo statale è finanziato con un importo 150,6 milioni.

<sup>78</sup> Una bozza di decreto interministeriale è attualmente all'esame della Conferenza Stato-Regioni. Nel frattempo, per l'anno accademico 2012/2013, il DM 22 maggio 2012 ha definito gli importi minimi delle borse di studio in 4.905,40 euro per gli studenti fuori sede, 2.704,27 euro per gli studenti pendolari, 1.848,95 euro per gli studenti in sede.

<sup>79</sup> Per l'a.a. 2012/2013, un ulteriore DM 22 maggio 2012 ha fissato i limiti massimi dell'ISEE tra i 15.093,53 e i 20.124,71 euro e i limiti massimi dell'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente tra i 26.413,70 e i 33.960,46 euro.

- il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, il cui importo si prevede sia articolato in tre fasce (a seconda della condizione economica dello studente). La misura minima della tassa regionale è fissata, rispettivamente per le diverse fasce, in 120 euro, 140 euro e 160<sup>80</sup> euro.
- risorse proprie delle Regioni, pari almeno al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo. Le Regioni che superano tale percentuale ricevono una quota premiale del Fondo integrativo statale e le università attive nel territorio, un maggiore premio sul Fondo per il finanziamento ordinario<sup>81</sup>.

È inoltre attiva la Fondazione per il merito, come strumento operativo cui viene affidata la gestione del Fondo relativo, destinato a erogare premi di studio (a fondo perduto) e buoni studio (di cui una quota, determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti, corrisposta in forma di prestito) e a costituire una garanzia per finanziamenti concessi agli studenti. In particolare, la Fondazione attua il coordinamento operativo delle prove nazionali standard - cui partecipano gli studenti dopo l'esame di maturità - e disciplina criteri e modalità di utilizzo del Fondo, inclusa la ripartizione delle relative risorse tra le differenti destinazioni. Alla Fondazione possono affluire capitali pubblici e privati. In particolare, per la costituzione del fondo di dotazione della Fondazione, è stata autorizzata la spesa di 9 milioni di euro per il 2011 e di 1 milione di euro a decorrere dal 2012.

Infine, è stato varato a luglio 2012 il portale '*University*' che, realizzato con la collaborazione di tutti gli atenei italiani, della CRUI e del Cineca (Consorzio Interuniversitario formato da 54 università italiane e 5 Enti, tra cui il MIUR), fornirà un'ampia descrizione di tutte le componenti del sistema universitario italiano a tutti gli studenti interessati, sia italiani che stranieri. Con un sistema di navigazione e d'interazione permette di comparare l'offerta delle università ed è aggiornato dagli atenei stessi. Il portale elettronico unico per le università conterrà anche, su base nazionale, le votazioni degli esami degli studenti. Tale misura intende agire sia sul miglioramento della pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro che sui tassi di abbandono dell'università, in primo luogo attraverso delle consultazioni sulla domanda di formazione con le figure professionali di riferimento. Inoltre, è richiesto alle università di migliorare il proprio monitoraggio sui profili e le carriere professionali dei laureati a un anno e tre anni di distanza dal conseguimento del titolo. È prevista la valutazione comparata delle competenze trasversali (utile anche ai fini dell'ingresso nel mondo del lavoro) e l'introduzione della regolarità negli studi come elemento di valutazione periodica.

---

<sup>80</sup> Le Regioni e le Province autonome possono stabilire l'importo della tassa fino a un massimo di 200 euro (da aggiornare annualmente, in base al tasso d'inflazione programmato). Qualora non vi provvedano, la stessa è fissata in 140 euro.

<sup>81</sup> È previsto l'esonero totale dal pagamento della tassa d'iscrizione e dei contributi universitari per gli studenti in possesso dei requisiti per l'accesso alle borse di studio, gli studenti disabili con un'invalidità pari almeno al 66 per cento, gli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio erogata dal Governo italiano nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo e degli accordi intergovernativi culturali e scientifici, gli studenti costretti a interrompere gli studi a causa d'infermità gravi e prolungate (per il periodo d'infermità), gli studenti che intendono ricongiungere la carriera dopo un periodo d'interruzione.

## Apprendimento permanente

Secondo i dati ISTAT, nel Paese oltre 28 milioni di cittadini adulti sono in possesso, al massimo, di un titolo di studio conclusivo del primo ciclo. Inoltre, l'attuale indice di vecchiaia è tra i più elevati in Europa. Altri elementi di criticità sono rappresentati dalla scarsa mobilità sociale e dalla presenza di stranieri con bassa qualificazione. I dati sui titoli formali di studio non fanno, comunque, emergere il grande capitale sommerso, costituito dalle competenze acquisite sul lavoro, nella vita quotidiana e nel tempo libero.

Per superare questa situazione, è stato definito il sistema nazionale per l'apprendimento permanente, in coerenza con gli indirizzi europei in tema di *Lifelong Learning*.

Il progetto valorizza le esperienze positive già realizzate. Le scuole d'istruzione secondaria superiore con corsi serali e i centri territoriali permanenti per l'istruzione degli adulti (CTP) svolgono da anni un ruolo strategico nel quadro delle politiche nazionali finalizzate a contrastare il deficit formativo, sostenere l'invecchiamento attivo, promuovere l'integrazione linguistica e sociale degli stranieri e favorire la mobilità sociale. Nell'a.s. 2010/11, le sedi funzionanti erano 1.327 (di cui 529 centri per la formazione degli adulti e 798 corsi serali) con 18.215 corsi erogati (di cui 4.038 corsi finalizzati al conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo. Gli adulti frequentanti sono stati 345.771 (di cui 151.730 stranieri, pari al 43,88 per cento). I titoli rilasciati raggiungono 41.615, di cui 20.916 conclusivi del primo ciclo d'istruzione e 20.699 conclusivi del secondo ciclo d'istruzione. Nell'attuale a.s. 2012/13 le iscrizioni ai corsi per adulti hanno raggiunto quota 428.625.

La riforma del lavoro si è espressa anche in materia di apprendimento permanente, allo scopo di facilitare e disciplinare l'individuazione, la validazione e il riconoscimento delle competenze acquisite dalle persone in contesti non formali e informali (per maggiori dettagli cfr. V.4).

Per innalzare i livelli d'istruzione degli adulti, con particolare riguardo alle competenze chiave di cittadinanza (*Keyskills*), il Governo ha adottato un regolamento riguardante l'istituzione e l'organizzazione dei nuovi Centri provinciali d'istruzione per gli adulti (CPIA), che sostituiranno, entro il prossimo triennio, gli attuali CTP. Si tratta di strutture dotate di autonomia finanziaria, didattica e organizzativa e di strumenti adeguati per facilitare la personalizzazione dei percorsi formativi<sup>82</sup>.

A dicembre 2012, Stato, Regioni e Autonomie locali, hanno siglato: l'accordo per l'orientamento permanente degli adulti; l'intesa per la costruzione di reti territoriali per l'apprendimento permanente; l'accordo sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF). Tale impegno prevede l'adozione di tutte le misure necessarie affinché, dal 1 gennaio 2014, tutte le certificazioni delle qualificazioni rilasciate in Italia riportino un chiaro riferimento al corrispondente livello EQF.

<sup>82</sup> Per corrispondere, inoltre, ai fabbisogni formativi espressi dagli stranieri, anche in relazione alle disposizioni contenute nel DM 4 giugno 2010 (test d'italiano per stranieri) e nel DPR 179/11 (Accordo d'integrazione), Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha stipulato specifici Accordi Quadro.

## **Infrastrutture scolastiche**

Nel corso del 2011, il PON FESR ‘Ambienti per l’apprendimento’ ha consentito di avviare interventi per la riqualificazione e l’efficientamento energetico in 541 edifici scolastici pubblici, per un investimento di 222 milioni. A queste risorse si aggiungono i 384 milioni stanziati a seguito della riprogrammazione dei Programmi regionali FESR nell’ambito del Piano di Azione Coesione, finalizzati a destinare altre risorse alla riqualificazione degli edifici scolastici. Il Decreto ‘Crescita 2.0’ prevede la predisposizione di Piani triennali regionali per gli interventi di edilizia scolastica. A tal fine è prevista l’istituzione di un Fondo unico per l’edilizia scolastica, con un sistema premiale di assegnazione delle risorse, definito in base alla capacità di spesa dimostrata dagli Enti Locali in ragione della tempestività, dell’efficienza e dell’utilizzo delle risorse assegnate nell’anno precedente. Alle amministrazioni virtuose è attribuita, a livello regionale, una quota aggiuntiva non superiore al 20 per cento di quanto sarebbe ordinariamente spettato in sede di riparto.

Ampio spazio è dedicato anche alla digitalizzazione della scuola, primo passo fondamentale per una trasformazione culturale del Paese, attraverso la promozione degli *e-book* (a partire dall’anno scolastico 2014-2015), *e-learning* e la riorganizzazione degli spazi scolastici.

Per i libri di testo è ridotto del 20 e del 30 per cento, rispettivamente per i libri cartacei e per quelli digitali, il costo complessivo dei testi adottati da ciascun collegio docente. I risparmi ottenuti potranno essere utilizzati dalle scuole per dotare gli studenti dei supporti tecnologici necessari (*tablet*, PC portatili) per utilizzare al meglio i contenuti digitali per la didattica e l’apprendimento. La consultazione dei testi digitali sarà resa possibile attraverso una piattaforma che il Ministero metterà a disposizione degli istituti scolastici e degli editori. L’INDIRE attiverà azioni di monitoraggio continuo sia dell’andamento della adozione dei libri in versione mista e digitale, sia delle proposte di integrazione, sviluppate dal mercato, tra supporti tecnologici destinati agli studenti (*tablet*, PC/portatili), soluzioni di connettività (fibra, satellite, *WiFi*) e libri di testo e connessioni digitali.

Con una Direttiva del MIUR sono state ridefinite le linee guida per l’architettura interna delle scuole: non ci saranno più solo aule, ma nuovi spazi di apprendimento in linea con l’innovazione nella scuola. La Direttiva include anche il programma pluriennale per l’edilizia scolastica e la sicurezza attraverso lo strumento del Fondo immobiliare. Trattasi di un fondo da costituire, gestito da una Società di gestione del risparmio individuata dall’ente locale e/o dalla Regione tramite procedure a evidenza pubblica, che realizzerà le nuove strutture grazie sia alla valorizzazione degli immobili obsoleti, conferiti dall’ente locale/Regione, sia ad eventuali cofinanziamenti. Ciascuna amministrazione locale può accedere al fondo presentando un modello di protocollo d’intesa (che, una volta selezionata l’amministrazione, dovrà essere firmato con il MIUR). Il finanziamento massimo ottenibile è del 25 per cento del costo totale previsto per la realizzazione degli interventi, ma non può comunque eccedere l’importo complessivo di 5 milioni.

Infine, il Programma delle Infrastrutture Strategiche ha previsto programmi di messa in sicurezza degli edifici pubblici esistenti, ivi compresi quelli destinati all'uso scolastico. Ad oggi, su detta linea di attività, sono stati finanziati 2581 interventi per oltre 599 milioni di euro.

**FOCUS****La Scuola Digitale**

Nell'anno scolastico 2011/2012 il 68 per cento delle famiglie ha iscritto *on line* i propri figli alle prime classi della scuola primaria e secondaria di I° e II° grado. Il 32 per cento ha, invece, effettuato l'iscrizione recandosi presso le segreterie scolastiche. I risultati mostrano, comunque, rilevanti differenze territoriali. Ai primi posti il Friuli-Venezia Giulia, con l'82,9 per cento d'iscrizioni *on line*, all'ultimo posto la Puglia, con il 46,3 per cento. È stato stimato che le iscrizioni *on line* hanno consentito un risparmio di circa 5 milioni di fogli di carta e 84 mila ore di lavoro degli impiegati delle segreterie scolastiche. Inoltre, a pochi giorni dal termine della procedura, ogni scuola ha già pronto il quadro dei nuovi iscritti, con un vantaggio considerevole per la programmazione e l'organizzazione delle attività didattiche.

Per garantire un'accelerazione dei processi d'innovazione della scuola italiana, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, il Governo e le Regioni si sono accordate sulla diffusione nelle scuole di ogni ordine e grado di progetti e azioni d'innovazione didattica. Le finalità che si intendono conseguire vanno in molteplici direzioni: dallo sviluppo della propensione all'uso abituale delle tecnologie informatiche nella didattica, alla produzione di contenuti digitali nel campo dell'editoria scolastica, alla modifica degli ambienti di apprendimento della scuola, alla capillare formazione dei docenti, al supporto alla didattica nelle piccole isole e nei comuni montani attraverso l'uso avanzato delle telecomunicazioni.

Il 'Piano Nazionale Scuola Digitale' riserva una particolare attenzione nei confronti delle scuole situate nelle piccole isole o nelle zone montane per garantire agli alunni residenti il normale svolgimento del percorso di studi di scuola secondaria di primo e secondo grado. Questo Piano non vuole in alcun modo sostituire gli insegnanti con i *computer* ma, grazie al ricorso alle tecnologie, permette di esistere a scuole che, diversamente, non esisterebbero, dato l'esiguo numero di studenti iscritti. Le scuole vengono collegate alla rete anche tramite postazioni satellitari, quindi, anche nelle più lontane e disagiate zone del Paese è possibile fare questa esperienza.

Il Piano prevede le seguenti azioni che concorrono al raggiungimento degli obiettivi sopra delineati: 'LIM in Classe', 'CI@ssi 2.0', 'Scuole 2.0'. L'azione LIM in Classe prevede una diffusione capillare della Lavagna Interattiva Multimediale (LIM) nella didattica in classe e si rivolge a circa 322.000 classi della scuola statale italiana. L'azione CI@ssi 2.0 segue l'inserimento delle LIM, per cui emerge la necessità di dotare gli studenti di propri strumenti e d'integrarli tra loro e con la LIM, di adottare contenuti e ambienti digitali e di trasformare l'ambiente della classe tradizionale.

Il totale delle LIM acquisite dalle scuole nel corso degli anni scolastici 2008/2009 - 2011/12 è pari a 51.681. L'azione LIM ha interessato 83.000 docenti; l'utilizzo delle LIM, al momento, tocca oltre 1.000.000 studenti. L'azione CI@ssi 2.0 ha coinvolto 416 classi distribuite sul territorio nazionale. L'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica sta infine realizzando un'accurata attività di documentazione di tutto il processo, che sarà disponibile a conclusione della prima fase dell'iniziativa. L'azione Scuol@ 2.0 prevede il coinvolgimento dell'intero istituto scolastico, con l'obiettivo di modificare l'ambiente di apprendimento in modo che le attività didattiche, curriculari ed extra-curriculari, consentano un apprendimento distribuito e focalizzato sullo studente.

Le fonti di finanziamento ammontano a circa 40 milioni, tra fondi nazionali e fondi regionali, finalizzati all'accelerazione dello sviluppo digitale della scuola italiana e alla realizzazione degli accordi con le Regioni. A questi vanno sommati i fondi PON/FESR, resi disponibili dalle quattro Regioni del Sud Italia per un importo di circa 12 milioni di euro, nell'ambito della

programmazione dei Fondi Strutturali europei 2007/2013. A queste risorse si aggiungono, infine, quelle della Regione Sardegna, pari a circa 100 milioni di euro, oltre ai 193 milioni di euro dei Fondi POR previsti per le Regioni Calabria, Sicilia e Campania.

Nell'ottica della razionalizzazione della spesa, la CONSIP ha avviato a fine 2012 la prima consultazione sulle tecnologie per la didattica lanciata in collaborazione con il MIUR, che ha portato alla predisposizione del bando 'MePi: soluzioni per la scuola'. Il bando consentirà l'abilitazione di fornitori che presenteranno 'Soluzioni integrate per la Scuola Digitale' e quindi sarà possibile l'avvio del Mercato elettronico della Pubblica Istruzione, un'area del Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione che sarà messa a disposizione delle scuole italiane per acquistare *on line* beni e servizi. Saranno quindi favorite la standardizzazione e l'interoperabilità delle soluzioni, semplificando e velocizzando il processo d'acquisto attraverso la piattaforma elettronica.

### Ricerca

Tra le prime misure adottate dal Governo, è da segnalare il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE) finanziato dal MIUR. Sono stati assegnati oltre 1,6 miliardi a 12 enti e istituzioni di ricerca, fra i quali il CNR, l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN). La ripartizione ha tenuto conto degli impegni che ciascun ente ha assunto per la realizzazione dei Progetti Bandiera. Dal 2012, infatti, all'interno del Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2011-2013 sono stati individuati specifici progetti, definiti appunto 'Progetti Bandiera', attraverso cui orientare il sistema della ricerca nei settori più strategici per lo sviluppo del Paese. Ai Progetti Bandiera è riservato l'8 per cento delle risorse complessive del Fondo, in funzione di un profilo pluriennale di spesa. Il Fondo di finanziamento è stato erogato sulla base della programmazione degli enti, elaborata tenendo presenti le indicazioni contenute nel PNR 2011-2013. Sono, inoltre, stati definiti i parametri in base ai quali sarà assegnata la quota premiale del 7 per cento del FOE, con l'obiettivo di promuovere e sostenere la qualità dell'attività scientifica degli Enti e migliorare l'efficienza nell'utilizzo dei fondi. Le risorse, circa 125 milioni, saranno assegnate su proposta della Direzione Generale per il Coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca che, in collaborazione con il Comitato PNR, valuterà i programmi e i progetti proposti dagli Enti.

Il Programma Nazionale della Ricerca ha sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione nel settore della ricerca e il ruolo di coordinamento e cooperazione istituzionale del MIUR, per realizzare una strategia d'intervento unitaria su scala nazionale.

In tale ambito il Governo si è posto l'obiettivo di riorganizzare il sistema degli incentivi alla ricerca, al fine di rendere più chiaro e trasparente l'assetto delle regole, avvicinandolo a quello dell'Unione Europea.

Tra le prime misure, da annoverare lo stanziamento di 70 milioni di euro per la ricerca, da erogare attraverso i bandi FIRB E PRIN<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Decreto MIUR 28 dicembre 2012 n. 956/ric, per il Progetto 'Futuro in ricerca 2013'; Decreto Ministeriale 28 dicembre 2012 n. 957/ric, per il Progetto 'PRIN 2012'.

**FOCUS****Bandi FIRB e PRIN**

Per quanto riguarda il Fondo per Investimenti nella ricerca di base (FIRB), è stato varato il Programma 'Futuro in Ricerca 2013' volto a favorire il ricambio generazionale presso gli atenei e gli enti pubblici di ricerca, nonché rafforzare le basi scientifiche nazionali, finanziando progetti di ricerca proposti da giovani ricercatori. Per ogni progetto ammesso, viene garantito un finanziamento pari al 70 per cento dei costi, a eccezione dei costi relativi ai contratti dei responsabili di unità, finanziati al 100 per cento. Il secondo bando, il PRIN (Progetti di Ricerca d'interesse nazionale) ha, invece, lo scopo di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali, finanziando al 70 per cento progetti che per complessità e natura possono richiedere la collaborazione di più docenti e ricercatori coinvolgendo più organismi di ricerca, nazionali o internazionali, le cui esigenze di finanziamento eccedono la normale disponibilità delle singole istituzioni.

I due bandi sono collegati in modo sequenziale. Si accede secondo linee che partono dall'impiego temporaneo (post-dottorato, assegno di ricerca, ricercatore a tempo determinato) per arrivare alle posizioni permanenti (ricercatore, associato, ordinario). In sintesi il FIRB costituisce il primo gradino del PRIN. Lo schema è simile a quello dello *European Research Council*, che prevede tre livelli: *starting*, *consolidator* e *advanced*. La seconda caratteristica di questi programmi è la scomparsa delle 14 aree disciplinari (matematica, chimica, fisica, ecc.) ormai inadeguate a rappresentare la trasversalità della ricerca, sostituite dai macrosettori dello *European Research Council*: SH (scienze sociali e umane), PE (scienze matematiche, fisiche, informatiche, ingegneristiche e scienze della Terra) e LS (scienze della vita).

I finanziamenti saranno allocati per macrosettori: 40 per cento sia a LS che PE e il restante 20 per cento a SH. L'opera di valutazione dei progetti sarà effettuata tramite 'peer review' anonima, sulla base di una presentazione iniziale di poche pagine (*short proposal*), alla quale seguirà, solo per i progetti approvati, lo sviluppo in *full projects* per l'esame successivo. Tutti gli atenei accederanno alla stessa banca dati di valutatori e con lo stesso meccanismo. Servirà a impedire che si ripeta la non comparabilità delle scelte dei diversi atenei in fase di selezione nazionale.

Nell'ambito della politica di coesione, il Programma Operativo Nazionale 'Ricerca e Competitività' (PON R&C) 2007-2013 ha stanziato 915 milioni, di cui: *i*) 389 milioni destinati allo sviluppo e potenziamento dei Distretti ad Alta Tecnologia (DAT) e dei Laboratori Pubblico-Privati (LPP) esistenti (rispettivamente per 282 e 107 milioni); *ii*) 526 milioni destinati alla creazione di nuovi distretti e aggregazioni d'impresa.

Nell'ambito del PON R&C e del Piano di Azione Coesione, il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), oltre ai 50 milioni di euro a favore dei bandi pre-commerciali, ha messo a disposizione del sistema imprenditoriale delle 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia), per la realizzazione di progetti di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e innovazione, un totale di 559 milioni di euro, di cui: *i*) 139 milioni destinati ai Progetti di Innovazione Industriale (PII) che promuovono l'innovazione del sistema produttivo verso aree tecnologico-produttive strategiche a livello nazionale (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *made in Italy*); *ii*) 100 milioni di euro destinati allo sportello 'Analisi fattuale' del fondo (FIT), riguardanti agevolazioni per lo sviluppo sperimentale dei risultati della ricerca industriale in aree tecnologiche individuate come prioritarie per lo sviluppo innovativo delle Regioni Convergenza; *iii*) 320 milioni di euro a favore dello strumento Contratti di Sviluppo



finalizzati a favorire la realizzazione di investimenti innovativi di grandi dimensioni, e di collegati progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale<sup>84</sup>.

Nell'ambito del PON si è concluso l'iter del bando '*Smart Cities and Communities and Social Innovation*' dedicato alle Regioni del Mezzogiorno. Sono stati dichiarati vincitori 8 progetti selezionati in un gruppo di 17, cui sono stati assegnati in totale 200 milioni<sup>85</sup>.

Successivamente, il MIUR ha pubblicato a luglio 2012 un nuovo bando per le città intelligenti, rivolto stavolta a tutto il territorio nazionale, con il quale il MIUR ha assegnato 655,5 milioni di euro (di cui 170 milioni di contributo alla spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) aperto a imprese, centri di ricerca, consorzi e società consortili, organismi di ricerca con sedi operative su tutto il territorio nazionale<sup>86</sup>. Sono stati ammessi alla seconda fase 82 progetti (su 148 presentati) tra i quali, entro maggio 2013, verranno selezionate le 32 proposte che verranno finanziate. Sono stati individuati i 40 progetti, presentati da giovani al di sotto dei 30 anni, ammessi al finanziamento di 25 milioni per l'innovazione sociale. Sono state, inoltre, identificate le 83 idee progettuali per le città intelligenti, da valutare per l'attribuzione dei restanti 630,5 milioni. La selezione è stata svolta da 35 esperti internazionali, scelti dalla banca dati *ad hoc* della Commissione UE, affiancati da valutatori nazionali iscritti nell'apposito albo, per singole tematiche. Il settore con più progetti presentati è quello delle tecnologie del welfare e dell'inclusione, con 11 domande ammesse al finanziamento per un valore complessivo di 6,7 milioni. Il lavoro di scrematura dei progetti ammessi dovrebbe concludersi in aprile.

E' stato istituito il Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)<sup>87</sup>. Il FCS è destinato, tra l'altro, alla promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica nazionale, in stretto collegamento con le linee guida dettate dal programma quadro ricerca e innovazione '*Horizon 2020*'. Il decreto attuativo del FCS prevede, infatti, che i progetti imprenditoriali debbano essere diretti a introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di 'tecnologie abilitanti fondamentali' o di tecnologie che consentano il di fronteggiare le 'sfide per la società', come definiti nell'ambito dello stesso programma '*Horizon 2020*'. Anche in linea con i principi generali del futuro programma di ricerca dell'UE '*Horizon 2020*', a livello nazionale sono stati stanziati 408 milioni di euro per la nascita di '*cluster hi-tech*', grandi aggregati nazionali in settori d'interesse strategico per l'industria nazionale quali: chimica verde, aerospazio, sistemi di trasporto, domotica, scienze della vita, *agrifood*, tecnologie per le *smart communities*, energie rinnovabili, fabbrica intelligente. Il

---

<sup>84</sup> L'intervento è volto al rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle Regioni del Mezzogiorno, attraverso l'utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata.

<sup>85</sup> L'obiettivo del bando è la promozione nelle Regioni della Convergenza (Puglia, Sicilia, Calabria e Campania) e, più in generale, nel Mezzogiorno, di progetti di ricerca che, attraverso i più avanzati strumenti tecnologici, elaborino soluzioni innovative per la mobilità sostenibile, la sanità, l'istruzione, la gestione delle informazioni e dei dati nella PA, le energie rinnovabili, la cultura e il turismo, l'efficienza energetica e la gestione delle risorse naturali.

<sup>86</sup> Per essere ammessi, i progetti dovevano essere orientati a risolvere problemi di scala urbana e metropolitana, nei seguenti ambiti: sicurezza del territorio; invecchiamento della società; tecnologie welfare e inclusione; domotica; giustizia; scuola; *waste management*; tecnologie del mare; salute; trasporti e mobilità terrestre; logistica ultimo miglio; *smart grids*; architettura sostenibile e materiali; *cultural heritage*; gestione risorse idriche; *cloud computing technologies* per *smart government*.

<sup>87</sup> In attuazione dell'articolo 23 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con L.7 agosto 2012, n. 134. Tale Fondo sostituisce il Fondo speciale rotativo di cui all'articolo 14 della L.17 febbraio 1982, n. 46.

bando si è chiuso a fine settembre 2012 e sono state considerate ammissibili otto domande, per complessivi 30 progetti per 344,7 milioni. Tali risorse saranno in grado di mobilitare investimenti di 1,1 miliardi.

A febbraio 2013 è stato pubblicato il bando per il potenziamento delle infrastrutture di ricerca nelle Regioni Convergenza. Il nuovo intervento rientra nel Piano di Azione Coesione, in continuità con le azioni promosse nel quadro del PON Ricerca e Competitività 2007-2013, al fine di rafforzare le infrastrutture di Centri di ricerca di elevata qualificazione attivi in ambiti e discipline di particolare rilevanza strategica per lo sviluppo delle aree della Convergenza. L'obiettivo principale è individuare nuovi investimenti in grado di sostenere lo sviluppo del sistema della ricerca e dell'istruzione nel Mezzogiorno, attraverso il potenziamento delle strutture di servizio. Il bando prevede risorse complessive per 76,5 milioni di euro, con cui sarà finanziato un progetto per ciascuna delle tre linee d'intervento per le Regioni. L'intervento prevede il rafforzamento strutturale delle reti telematiche e infrastrutture digitali per: *i*) la promozione dell'uso della tecnologia tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione (a riguardo sono stati stanziati 46,5 milioni); *ii*) il monitoraggio ambientale (stanziati 20 milioni); *iii*) la realizzazione di un sistema di diffusione dei risultati della ricerca attraverso l'*open access* (stanziati 10 milioni). I soggetti chiamati a partecipare sono le università e gli enti di ricerca pubblici con sede nelle quattro Regioni a Convergenza.

A questo primo bando a favore delle Regioni Convergenza, se ne aggiungono altri due destinati alla Pubblica Amministrazione e al sostegno delle *start up*. Il MISE e MIUR hanno stanziato 150 milioni di euro per favorire la ricerca e lo sviluppo di soluzioni e servizi innovativi di pubblica utilità, al momento non presenti sul mercato. Tali risorse saranno impiegate attraverso lo strumento dei bandi pre-commerciali, cui potranno partecipare tutte le amministrazioni pubbliche delle Regioni Convergenza. Attraverso un'apposita 'Chiamata d'idee', le PA interessate potranno descrivere il proprio fabbisogno di servizi innovativi e progetti tecnologici e di ricerca che, in linea con le indicazioni del VIII Programma quadro di ricerca e innovazione '*Horizon 2020*', comportino una ricaduta positiva sul tessuto industriale della propria comunità di riferimento. Una commissione mista MISE-MIUR vaglierà le proposte avanzate dalle PA, formando un'apposita graduatoria. Le proposte migliori saranno poi utilizzate come base dei bandi pre-commerciali veri e propri, attraverso i quali saranno selezionate le imprese incaricate di svolgere, tramite il finanziamento pubblico, le attività di ricerca e sviluppo necessarie alle esigenze delle PA. Attraverso questa iniziativa sperimentale, le amministrazioni locali potranno svolgere un ruolo importante nella promozione e nella realizzazione di prodotti e servizi di ricerca oggi non esistenti e che, una volta funzionanti, potranno supportare sensibilmente lo sviluppo industriale ed economico del territorio.

Il bando aperto per il sostegno di *start up* ha invece l'obiettivo di sostenere la competitività delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie delle Regioni Convergenza, attive da meno di sei anni (*start up o spin-off*), in collaborazione con università, centri di ricerca, amministrazioni pubbliche e grandi imprese.

## FOCUS

**Bando *Start up***

I progetti avranno a disposizione 30 milioni di euro e si articoleranno su quattro direttrici: i) valorizzazione e gestione dell'imponente flusso di dati generati dalle tecnologie digitali (Big Data, 8 milioni); ii) utilizzo di tecnologie digitali per innovare le modalità di produzione, fruizione e distribuzione dei contenuti culturali (Cultura a impatto aumentato, 14 milioni); iii) valorizzazione d'iniziativa d'innovazione in ambito sociale (*Social Innovation Cluster*, 7 milioni); iv) sviluppo all'interno delle Università italiane di luoghi di contaminazione fra studenti di discipline diverse per promuovere la cultura dell'imprenditorialità e dell'innovazione (*Contamination Labs*, 1 milione).

Università, Istituti Universitari statali, Enti e Istituzioni Pubbliche Nazionali di Ricerca vigilati dalla Amministrazione Pubblica Centrale, nonché altri organismi di ricerca, sono chiamati a presentare proposte relative a:

- Interventi coordinati di adeguamento e rafforzamento strutturale di reti telematiche e infrastrutture digitali (ICT), mediante lo sviluppo e l'adozione di soluzioni fortemente innovative e tecnologicamente avanzate.
- Adeguamento e consolidamento d'infrastrutture per il monitoraggio ambientale;
- Realizzazione strutturale di un sistema di '*long term digital preservation*' dei prodotti/risultati della ricerca, attraverso l'utilizzo di soluzioni standard aperte (logica dell'*open government* e *open access*).

La qualità dei contenuti delle proposte sarà sottoposta al vaglio di esperti indipendenti, anche internazionali. Dovrà essere dimostrata la capacità del progetto di generare ricadute economico-industriali (effettiva attivazione di rapporti con il mondo imprenditoriale, creazione di opportunità di ritorni economici, generazione di nuova imprenditorialità innovativa), di accrescere la competitività e l'attrattività del sistema della ricerca pubblica meridionale, di garantirsi una comprovata auto-sostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo periodo.).

'*Horizon 2020 Italia*', risultato di una consultazione pubblica condotta dal MIUR, dota l'Italia di un Documento di visione strategica nazionale su ricerca e innovazione, allineato con l'Europa; la proiezione corrisponde con il periodo di programmazione settennale dell'Unione Europea. Tale Documento strategico raccoglie anche le proposte emerse dalla consultazione pubblica da parte dei cittadini e degli 'addetti ai lavori', che ha avuto luogo a partire dal mese di ottobre 2012. Le proposte sono principalmente quattro: i) favorire l'incontro tra la domanda di ricerca e innovazione espressa dai cittadini, con l'offerta da parte di università e imprese; ii) definire un metodo di programmazione che possa incrementare l'efficacia e l'efficienza degli investimenti su ricerca e innovazione; iii) aumentare l'attrattività del sistema per una maggiore mobilità dei ricercatori in entrata e in uscita; iv) intercettare quote crescenti di risorse europee.

In tale ambito, è giudicato fondamentale l'incontro tra domanda e offerta, per il quale è stato creato il portale web del MIUR '*Research Italy*', sviluppato dal Consorzio CINECA, con l'obiettivo di fotografare, supportare e promuovere la ricerca italiana d'eccellenza. Tale portale è rivolto non solo ai ricercatori, ma anche agli studenti e ai cittadini, con l'obiettivo di mettere in rete sinergie differenti ma utili per accrescere il sistema di ricerca italiano<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Disponibile in due lingue, italiano e inglese, *ResearchItaly* si presenta nel panorama nazionale ed europeo come il nuovo portale della ricerca italiana in grado di parlare e mettere in rete contenuti identificati dalle quattro sezioni presenti nel sito. La sezione CONOSCERE per chi non sa cos'è la ricerca o ne ha sentito solo parlare, per

Infine, uno degli obiettivi del documento *'Horizon 2020 Italia'* è di far aumentare del 50 per cento le risorse per l'innovazione provenienti dai Fondi UE per il prossimo ciclo di programmazione 2014-2020. In particolare, nei prossimi sette anni si prevede di aggiungere, ai fondi nazionali, 5,1 miliardi di fondi europei: 1,6 miliardi l'anno dal programma europeo *'Horizon 2020'* e 3,5 miliardi dai Fondi di coesione. Nella precedente programmazione 2007-2013 i fondi sono ammontati, rispettivamente, a 600 milioni e 1,1 miliardi. Per raggiungere questo obiettivo il primo strumento sarà quello di migliorare la capacità di spesa dei fondi, aggiornando i sistemi di governo orizzontale e verticale e rafforzando l'integrazione con le imprese.

Nell'ambito dei programmi regionali, sono stati stanziati 2 miliardi di euro per lo sviluppo del capitale umano, attraverso il co-finanziamento di scuole di dottorato di ricerca, di master universitari o tramite l'alta formazione e l'apprendistato in azienda. Le Regioni che hanno attivato interventi più significativi in questo ambito, in termini di risorse impegnate, sono la Sardegna, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Toscana e la Campania.

A fine settembre 2012 è stato varato il Progetto *'Messaggeri'*, un bando per la selezione di ricercatori provenienti dai centri leader della ricerca e dello studio universitario all'estero. Per il rientro in Italia di giovani studiosi impegnati all'estero è stato varato, per il 2013, il Programma per il reclutamento di giovani ricercatori *'Rita Levi Montalcini'*.

**FOCUS****Progetto *'Messaggeri'* e Programma *'Rita Levi Montalcini'***

Previsto dalla politica di sviluppo regionale attraverso il Piano di Azione Coesione e attuato dal Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca, il progetto *Messaggeri* consente ai dipartimenti Universitari delle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia di attivare iniziative di didattica integrativa svolte da ricercatori affiliati a Università o centri di ricerca non italiani. Al progetto sono stati assegnati 5,5 milioni di euro ripartiti in tre anni ed è articolato in tre linee di attività. La prima prevede che uno o due *'Messaggeri'* svolgano un programma di lezioni presso ognuna delle università interessate; la seconda consiste nella partecipazione di alcuni studenti, selezionati nell'ambito dei corsi, a stage presso le Università o i centri di ricerca di provenienza dei docenti; al loro ritorno - la terza fase - gli studenti dovranno *'contaminare'* i propri colleghi, svolgendo una serie di attività al fine di trasferire le conoscenze acquisite. Le tre fasi sono state precedute dalla selezione di circa 15-20 dipartimenti universitari in cui realizzare il progetto e dei ricercatori italiani e stranieri che svolgono la loro attività all'estero, ai quali verranno affidati gli incarichi di docenza e

chi è interessato e vuole saperne di più, *ResearchItaly* offre una panoramica chiara e completa della ricerca italiana puntando l'attenzione sull'impatto che le scoperte scientifiche, le innovazioni e gli avanzamenti tecnologici hanno sulla vita, sulla società e sull'economia. La sezione INNOVARE per il sistema produttivo sia pubblico sia privato, per promuovere il suo coinvolgimento in attività di collaborazione con enti e attori che in maniera diretta si occupano di ricerca. Il sito è uno strumento per favorire l'attivazione di processi di condivisione delle conoscenze, trasferimento tecnologico e innovazione produttiva. La sezione ESPORARE per gli studenti e i docenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, per avvicinare il settore dell'educazione e dell'istruzione al mondo della ricerca. *ResearchItaly* ha l'obiettivo di soddisfare le curiosità dei più giovani e portare la ricerca nelle scuole, fornendo strumenti e stimoli per innovare il modo in cui si fa didattica. La sezione FARE per i ricercatori propone un *workspace* innovativo e all'avanguardia, un punto di unione capace di raccogliere in un unico ambiente le informazioni sui programmi di ricerca e le opportunità di finanziamento, collaborazione e lavoro. Uno strumento complesso ma facilmente fruibile che risponde all'esigenza di promuovere lo Spazio Europeo della Ricerca ampliando le opportunità di connessione e mobilità tra istituzioni, settori e Paesi.

tutoraggio. Con un decreto del MIUR di fine febbraio 2013 sono stati ammessi a finanziamento 113 progetti, per un importo di circa 4,2 milioni.

Grazie al Programma 'Rita Levi Montalcini' sarà possibile per 24 giovani studiosi, attualmente in servizio presso università ed enti di ricerca stranieri, tornare a lavorare nel nostro Paese. L'iniziativa è rivolta ai dottori di ricerca, italiani e stranieri, che abbiano conseguito il titolo da non più di 6 anni, impegnati stabilmente all'estero in attività di ricerca o didattica da almeno 3 anni. Previsti 24 contratti a tempo determinato, di durata triennale e non rinnovabili, che le università italiane potranno stipulare per la realizzazione di programmi di ricerca autonomamente proposti. Al termine dei tre anni il ricercatore, se in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale e in caso di valutazione positiva del lavoro svolto da parte dell'ateneo, potrà essere inquadrato nel ruolo di professore associato. La selezione dei progetti di ricerca è affidata a un comitato composto dal Presidente della CRUI e da quattro studiosi di alta qualificazione scientifica in ambito internazionale, nominati dal MIUR. Al termine della valutazione il Comitato ordinerà, secondo una lista di priorità, tutte le domande valutate positivamente e proporrà al Ministero quelle da finanziare sulla base dello stanziamento disponibile. Per partecipare alla selezione gli studiosi, nel corso dei tre anni all'estero, non devono aver ricoperto alcuna posizione presso enti o università italiane e devono aver completato il dottorato di ricerca entro il 31 ottobre 2009.

Il Governo ha creato, inoltre, un fondo per finanziare la ricerca delle imprese (Legge di Stabilità per il 2013), che partirà dal 2013 e prevede un credito d'imposta alla ricerca, in particolare per le PMI. Il Fondo sarà alimentato con le risorse derivanti dalla progressiva riduzione degli stanziamenti di parte corrente e di conto capitale destinati ai trasferimenti e ai contributi alle imprese. Sono state anche introdotte misure per incentivare le imprese ad assumere giovani altamente qualificati, così come a promuovere nelle imprese stesse meccanismi di collaborazione con i dottorandi di ricerca presso le maggiori università. Il Pacchetto Sviluppo (D.L. 83/2012) ha introdotto, infatti, un credito d'imposta per le nuove assunzioni a tempo indeterminato di personale altamente qualificato, pari al 35 per cento delle spese calcolate sul costo aziendale. Il personale, per cui si beneficia dell'incentivo, dovrà essere aggiuntivo e mantenuto in occupazione per almeno tre anni.

Infine, per migliorare il sistema formativo nazionale e rafforzare la capacità della ricerca italiana nella competizione europea, il Governo ha creato una più stretta collaborazione tra Università ed Enti di ricerca. È stato, infatti, varato un nuovo strumento ministeriale per favorire lo scambio di professori e ricercatori tra Università ed enti pubblici di ricerca. Le convenzioni, che per semplificare le procedure di stipula potranno interessare più dipendenti di entrambi gli enti firmatari, potranno avere una durata minima di un anno ed essere rinnovate fino a un massimo di cinque anni. Con l'accordo del professore o ricercatore/tecnologo interessato, la convenzione stabilirà il modo in cui sarà ripartito il suo impegno annuo e le attività da svolgere presso l'ente o l'ateneo di destinazione, con particolare riferimento a un eventuale impegno didattico. Sulla base di queste informazioni saranno inoltre definite le modalità di ripartizione degli oneri stipendiali. In ogni caso, per l'intera durata della convenzione sarà riconosciuto al professore o ricercatore il trattamento economico e previdenziale ricevuto presso l'ente o l'ateneo di appartenenza. Le disposizioni e i criteri previsti dal Decreto interessano gli enti di ricerca vigilati dal MIUR, le università statali, compresi gli

istituti universitari a ordinamento speciale, le università statali legalmente riconosciute, le università straniere e i centri internazionali di ricerca.

L'Accordo siglato di recente dal Centro Nazionale delle Ricerche (CNR) e Confindustria ha l'obiettivo d'intensificare la collaborazione su progetti di ricerca industriale e di diffusione dell'innovazione, in risposta alle esigenze tecnologiche ed economiche delle aziende, soprattutto le PMI. Alcuni dei punti chiave di tale Accordo riguardano lo sviluppo di *cluster* tecnologici e di attività di ricerca di eccellenza, per attrarre investimenti; il potenziamento degli strumenti per il trasferimento tecnologico; la definizione di modelli efficienti di gestione della proprietà intellettuale. Un focus specifico sarà dedicato alla partecipazione ai programmi europei di ricerca e innovazione, individuando i settori prioritari sui quali concentrare le attività e la collaborazione. È prevista anche una mappa delle competenze pubbliche e private in ricerca, per definire un sistema di studio e conoscenza del territorio, necessario a individuare le specializzazioni richiamate dalle politiche della Strategia Europa 2020. Il CNR ha già rapporti con tutte le grandi imprese e, negli ultimi anni, anche con 2.500 PMI. L'obiettivo è, invece, di arrivare a una vera e propria *partnership*, superando il modello attuale di collaborazione saltuaria.

La Commissione Nazionale Ricerca Sanitaria ha approvato la graduatoria dei progetti vincitori del bando 'Ricerca Finalizzata e Giovani Ricercatori' del Ministero della Salute, che assegna complessivamente circa 83 milioni di euro di finanziamenti a 294 progetti su 2.826 presentati tra settembre e novembre 2011. Ai Giovani Ricercatori sono andati 32 milioni di euro. I progetti coprono tutti i settori medici, con una particolare presenza delle neuroscienze, dell'oncologia, della genetica e della genomica, dell'*health care*, della gestione dei sistemi sanitari, della veterinaria, della sicurezza alimentare.

A novembre 2012, è stato pubblicato sul portale del Ministero della Salute il Bando sulla ricerca finalizzata 2011-2012. Ammontano a 135 milioni di euro le risorse messe a disposizione, metà per progetti clinici-assistenziali, metà per progetti di ricerca biomedica traslazionale. Sono invitati a concorrere tutti i ricercatori del Servizio Sanitario Nazionale relativamente alle nuove strategie diagnostiche, terapeutiche e clinico-assistenziali.

## **V.4 MERCATO DEL LAVORO E PERCORSI FORMATIVI**

### **La riforma del mercato del lavoro**

A giugno 2012 è stata approvata la Legge n. 92 recante 'Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita'. La riforma del mercato del lavoro, connessa a quella previdenziale - intende realizzare un mercato del lavoro più inclusivo e dinamico, atto a superare le attuali segmentazioni e rigidità e a contribuire strutturalmente all'aumento dell'occupazione e della produttività del lavoro.

Gli obiettivi delle misure adottate consistono nel favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili, valorizzando l'apprendistato come 'canale d'ingresso privilegiato' nel mondo del lavoro per i giovani, contrastando l'uso improprio di alcune tipologie contrattuali; superare rigidità in uscita, favorire la conciliazione e

snellire i processi relativi a controversie di lavoro; superare il dualismo tra lavoratori fortemente protetti e lavoratori (soprattutto giovani e donne) pressoché privi di protezione, ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego collegandole alle politiche attive, per favorire l'occupabilità delle persone e un più efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La riforma prevede, inoltre, espressamente che le disposizioni del provvedimento costituiscano anche principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, con esclusione del personale in regime di diritto pubblico.

### Razionalizzazione degli istituti contrattuali

La prima area della riforma riguarda la razionalizzazione degli istituti contrattuali esistenti. Con la riforma se ne preservano gli usi virtuosi, limitando quelli impropri. I contratti più flessibili o parasubordinati vengono mantenuti nelle loro accezioni più favorevoli sia al lavoratore che al datore di lavoro e nei settori che necessitano di flessibilità e professionalità.

La riforma rivede la disciplina del contratto a tempo determinato (c.d. contratto a termine) e del contratto di somministrazione<sup>89</sup>. Per la stipula di un primo contratto di lavoro a termine di durata non superiore a un anno (con divieto esplicito di proroga), la riforma elimina la necessità delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo<sup>90</sup>.

Per contrastare la reiterazione eccessiva dei rapporti di lavoro a termine, la legge ha allungato l'intervallo tra un contratto a termine e l'altro, stipulato dalla stessa impresa con lo stesso lavoratore. In caso di contratti di durata inferiore ai 6 mesi, l'intervallo passa da 10 a 60 giorni. In caso di contratti di durata superiore ai sei mesi, l'intervallo passa da 20 a 90 giorni. La norma non si applica ai contratti stagionali. Le imprese possono ridurre il periodo di sospensione contrattuale mediante la stipula di un accordo collettivo e comunque per un periodo non inferiore ai 20 giorni (30 nel caso il contratto precedente sia superiore ai sei mesi) nei casi di *start up*, innovazione tecnologica e rinnovo o proroga di una commessa esistente. Dall'autunno del 2012 le parti sociali si sono attivate in vario modo e a seconda dei settori (commercio e alimentari, turismo, telecomunicazioni, servizi di pulizia, poligrafici) per stipulare accordi collettivi specifici che riducano per tutti i contratti a termine l'intervallo ai minimi previsti dalla legge<sup>91</sup>.

La riforma consente alle imprese di prolungare la durata del contratto a termine per soddisfare esigenze organizzative entro il 30esimo (50esimo) giorno dalla scadenza del termine - nel caso di contratto con durata minore (o maggiore) di 6 mesi - senza che la prosecuzione comporti la trasformazione in contratto a

---

<sup>89</sup> Modificato con il D.Lgs. 368/2001 che disciplina il contratto di lavoro a tempo determinato.

<sup>90</sup> La contrattazione collettiva (a livello interconfederale o decentrato in caso di delega) può stabilire, in alternativa, che l'esclusione delle ragioni tecniche e organizzative avvenga, se pur nei limiti del 6 per cento degli occupati nell'unità produttiva e con il solo vincolo di divieto di proroga, nei casi di start-up, innovazione tecnologica e rinnovo o proroga di una commessa esistente.

<sup>91</sup> In ogni caso, è previsto un decreto ministeriale entro il 18 luglio 2013 in caso di inerzia da parte della contrattazione collettiva.

tempo indeterminato<sup>92</sup>. Il decreto ministeriale del 10 ottobre 2012 disciplina le modalità per comunicare la prosecuzione di fatto, ivi compresa la relativa durata, in modo del tutto omogeneo al sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie.

Ai fini della determinazione del periodo massimo di durata di 36 mesi dei contratti a termine con un medesimo dipendente, comprensivo di proroghe e rinvii, vengono computati anche eventuali periodi di somministrazione a tempo determinato intercorsa tra lo stesso lavoratore e il datore di lavoro, con mansioni equivalenti. Superato il periodo massimo, il rapporto a termine si considera comunque a tempo indeterminato.

Nel contenzioso relativo alla nullità del termine al contratto di lavoro, viene ampliato il periodo per l'impugnazione anche extragiudiziale da 60 a 120 giorni a decorrere dalla cessazione del contratto. I termini per il successivo ricorso giudiziale o per la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato si riducono, invece, da 270 a 180 giorni a decorrere dalla data della precedente impugnazione.

La riforma si prefigge anche l'obiettivo di razionalizzare il ricorso alle collaborazioni rese da titolari di partita IVA. Le prestazioni rese dai titolari di partita IVA sono da considerarsi rapporti di collaborazione coordinata e continuativa<sup>93</sup> qualora ricorrano almeno due dei seguenti presupposti: *i)* la durata della collaborazione sia superiore a 8 mesi nell'arco di due anni solari consecutivi; *ii)* l'ammontare dei corrispettivi percepiti dal collaboratore nell'arco di due anni solari consecutivi superi la misura dell'80 per cento dei corrispettivi complessivamente percepiti; *iii)* la disponibilità di una postazione fissa di lavoro presso il committente.

Dal 1° gennaio 2013 è soppresso il contratto d'inserimento<sup>94</sup>. In sua parziale sostituzione, la riforma introduce un nuovo sistema d'incentivi all'occupazione per i lavoratori over 50 e le donne nelle aree svantaggiate.

La riforma ha rivisto anche la disciplina in materia di lavoro accessorio, a progetto, a tempo parziale, intermittente o a chiamata con l'obiettivo di rendere più efficaci tali tipologie di prestazione lavorativa, evitandone contemporaneamente l'abuso. In particolare, in tema di lavoro intermittente, l'introduzione della comunicazione della 'chiamata' ha permesso di conoscere l'esatta entità del fenomeno e ne ha limitato gli abusi. Il percorso di rivisitazione di questa tipologia contrattuale si è recentemente concluso con l'emanazione del Decreto Interministeriale 27 marzo 2013 che ha disciplinato le varie modalità di comunicazione della chiamata, privilegiando quella telematica.

<sup>92</sup> Il D.M. del 10 ottobre 2012 disciplina le modalità di comunicazione tra il datore di lavoro e il Centro per l'impiego territoriale; attraverso detta comunicazione il datore indica anche la durata della prosecuzione del contratto.

<sup>93</sup> Detta presunzione non opera nei seguenti casi: *i)* la prestazione lavorativa è connotata da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso percorsi formativi o esperienze lavorative; *ii)* la prestazione è svolta da un soggetto titolare di un reddito annuo da lavoro autonomo non inferiore a 1,25 volte il livello minimo imponibile ai fini INPS; *iii)* la prestazione si riferisce all'esercizio di attività professionali per le quali è necessaria l'iscrizione a un ordine professionale o a registri pubblici. Con riferimento al punto *iii)* il Ministero del lavoro ha emanato un apposito decreto il 20 dicembre 2012.

<sup>94</sup> Abrogazione degli articoli 54-59 del D.Lgs. 276/2003 relativi alla disciplina di questo tipo di contratto.



## Tutela e flessibilità del lavoratore

La riforma del mercato del lavoro è intervenuta modificando la disciplina dei licenziamenti individuali prevista dall'articolo 18 della Legge 300/1970 (Statuto dei Lavoratori). In particolare, la novella dell'art. 18 contempla tre regimi sanzionatori di licenziamento illegittimo, a seconda che il giudice accerti: *i*) la natura discriminatoria o il motivo illecito del licenziamento; *ii*) l'inesistenza del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa (licenziamenti c.d. soggettivi o disciplinari); *iii*) l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo (licenziamenti c.d. oggettivi o economici).

In relazione ai licenziamenti discriminatori, le conseguenze sanzionatorie rimangono quelle previste dalla precedente versione dell'art. 18: il datore di lavoro è condannato, a prescindere dal numero dei dipendenti occupati, a reintegrare il dipendente nel posto di lavoro e a risarcirlo dei danni subiti (con un minimo di 5 mensilità di retribuzione e il risarcimento dei contributi previdenziali e assistenziali in misura piena). Il lavoratore può richiedere al datore di lavoro, in alternativa al reintegro, il pagamento di un'indennità pari a 15 mensilità di retribuzione<sup>95</sup>. Il medesimo regime si applica ai licenziamenti intimati in violazione dei divieti posti a tutela della maternità e della paternità, nonché in concomitanza del matrimonio.

Con riferimento ai licenziamenti soggettivi (o disciplinari) illegittimi, qualora ricorra l'insussistenza del fatto contestato o quest'ultimo rientri tra le fattispecie punibili solo con sanzioni conservative sulla base dei contratti collettivi, il licenziamento è annullato e il datore di lavoro è condannato alla reintegrazione del dipendente nel precedente posto di lavoro e al risarcimento dei danni subiti dal predetto<sup>96</sup>.

In alternativa alla reintegrazione, il lavoratore ha (come in precedenza) la facoltà di chiedere un'ulteriore indennità per un importo pari a 15 mensilità. Nel caso, invece, che il licenziamento disciplinare sia ritenuto illegittimo per motivi diversi da quelli di cui sopra (ad es. se esso sia ritenuto sproporzionato per ragioni inerenti al caso concreto), il lavoratore non ha diritto al ripristino del rapporto ed alla reintegrazione, ma solo a un indennizzo onnicomprensivo che può essere modulato dal giudice tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità. L'importo effettivamente corrisposto tiene conto *i*) dell'anzianità del lavoratore (in misura prioritaria), *ii*) del numero dei dipendenti occupati e delle dimensioni dell'attività economica e *iii*) del comportamento tenuto dalle parti nella fase antecedente al giudizio.

In relazione ai licenziamenti oggettivi (o economici) illegittimi, qualora tale illegittimità sia ritenuta dal giudice a causa della 'manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento', il lavoratore può essere reintegrato e vedersi risarciti i danni subiti, entro il massimale di 12 mensilità per quanto concerne i danni retributivi (come accade per i licenziamenti disciplinari). Nei casi di ritenuta illegittimità del licenziamento, diversi da quello sopra considerato, il

---

<sup>95</sup> Il percepimento dell'indennità comporta la risoluzione del rapporto di lavoro.

<sup>96</sup> Danni che però, per quanto concerne le retribuzioni perdute, non possono superare le 12 mensilità (i danni contributivi continuano a dover essere risarciti, invece, in misura piena), a prescindere dai tempi di durata del processo

lavoratore ha titolo, invece, soltanto all'indennizzo tra 12 e 24 mensilità di retribuzione.

La riforma pone attenzione anche all'assunzione dei lavoratori disabili. In tal senso, il Governo ha ridefinito i criteri per l'applicazione degli obblighi di assunzione delle categorie protette<sup>97</sup>, includendo nella base di calcolo tutti i lavoratori con contratto di lavoro subordinato salvo: *i*) i soci di cooperative di produzione e lavoro, *ii*) i dirigenti, *iii*) i lavoratori assunti con contratto di inserimento, *iv*) i lavoratori occupati con contratto di somministrazione, *v*) i soggetti impegnati in lavori socialmente utili, *vi*) i lavoratori a domicilio, oltre ai *vii*) lavoratori che aderiscono ai programmi di emersione dal sommerso. Si dispone, altresì, l'aggiornamento della disciplina sui procedimenti relativi agli esoneri parziali, sui criteri e le modalità per la loro concessione e la definizione di norme volte al potenziamento delle attività di controllo<sup>98</sup>.

A maggior controllo e monitoraggio del rispetto delle norme sul collocamento mirato, il Governo è intervenuto prevedendo che gli uffici competenti dei servizi regionali per l'impiego comunichino, anche in via telematica, con cadenza almeno mensile, alla competente Direzione territoriale del lavoro, il mancato rispetto delle norme sulle assunzioni obbligatorie e il ricorso agli esoneri, ai fini dell'attivazione degli eventuali accertamenti.

La riforma del lavoro comprende anche alcuni riferimenti alla promozione del coinvolgimento dei lavoratori nella gestione dell'impresa. Al Governo è attribuita, infatti, una delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi per conferire organicità alle norme in materia d'informazione e consultazione dei lavoratori, e di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale.

La riforma introduce importanti modifiche procedurali in merito al processo del lavoro. In particolare, s'introduce l'obbligo del datore di comunicare alla Direzione territoriale del lavoro l'intenzione di procedere al licenziamento per giustificato motivo oggettivo con relative motivazioni. Si avvia, quindi, una fase di conciliazione obbligatoria di durata massima di 20 giorni dalla notifica. Al termine di tale procedura, il datore potrà, comunque, procedere al licenziamento e avrà inizio la fase giudiziale, nella quale sarà valutato il comportamento complessivo delle parti.

La legge di riforma, inoltre, introduce più incisive disposizioni volte a contrastare il fenomeno delle 'dimissioni in bianco'<sup>99</sup> che consente all'impresa di licenziare un lavoratore o, più spesso, una lavoratrice, mascherando il licenziamento con finte dimissioni volontarie. La riforma estende<sup>100</sup> ai primi tre anni di vita del bambino la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie. L'estensione è valida anche nei casi di minore adottato o in affidamento. L'istituto della convalida obbligatoria è esteso anche al caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. È inoltre prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro nelle ipotesi in cui il datore di lavoro abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice al fine di simularne le

<sup>97</sup> Previsti all'articolo 4, comma 1 della legge n. 68/1999.

<sup>98</sup> Il regolamento è stato predisposto e inviato alla Conferenza Unificata per il previsto parere ma la stessa non si è ancora pronunciata.

<sup>99</sup> Si veda oltre nel par.V.4, nella sessione 'Incentivi per l'occupazione giovanile e femminile'.

<sup>100</sup> In precedenza la facoltà era entro il primo anno del figlio.

dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto. In tal modo, sono delineate misure dirette non solo ad incrementare il livello di tutela ma anche a perseguire finalità di trasparenza e semplificazione.

### Sistema degli ammortizzatori sociali

Coerentemente con la razionalizzazione dei margini di flessibilità e la redistribuzione tra istituti contrattuali delle tutele dell'impiego, la riforma prevede interventi di ampliamento, potenziamento e razionalizzazione degli strumenti assicurativi e di sostegno al reddito, sia in caso di disoccupazione sia di costanza di rapporto di lavoro.

La principale novità del sistema degli ammortizzatori sociali è l'istituzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl). L'istituto è entrato in vigore dal 1° gennaio 2013 e consiste nell'erogazione di un'indennità mensile ai lavoratori dipendenti del settore privato, compresi gli apprendisti e i soci di cooperative di lavoro e i lavoratori a termine della Pubblica Amministrazione, che hanno perso involontariamente il lavoro. L'ASpl, a regime, sostituisce l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione non agricola a requisiti normali e ridotti, nonché l'indennità di disoccupazione speciale edile. Sono esclusi dalla godimento dell'ASpl i lavoratori che sono cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto. In sostanza, con l'ASpl si realizza il potenziamento dell'istituto dell'assicurazione contro la disoccupazione, estendendone l'accesso ai più giovani, a coloro da poco entrati nel mercato del lavoro e alle tipologie d'impiego attualmente escluse come gli apprendisti.

#### **FOCUS** Assicurazione Sociale per l'Impiego

La riforma del lavoro mira a estendere la platea di lavoratori con un rapporto di lavoro dipendente che ha diritto alla tutele in caso di perdita involontaria dell'occupazione. Dal 1° gennaio 2013, le indennità di disoccupazione e mobilità sono gradualmente unificate per confluire nella nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl). Il processo prevede delle tappe graduali e il sistema funzionerà a pieno regime a partire dal 2017. I beneficiari dell'ASpl sono, in generale i lavoratori dipendenti, ivi compresi gli apprendisti, ai soci lavoratori di cooperativa e agli artisti (precedentemente esclusi dall'applicazione di ogni strumento di sostegno del reddito). Sono coperti dalla nuova assicurazione anche i lavoratori delle Amministrazioni pubbliche con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato. Con riferimento ai collaboratori coordinati e continuativi, pur esclusi dall'ambito di applicazione dell'ASpl, è previsto il potenziamento e la stabilizzazione del meccanismo una tantum introdotto nel 2009.

A regime, l'ASpl verrà corrisposta ai lavoratori di età inferiore a 55 anni per un periodo massimo di dodici mesi (detratti i periodi d'indennità eventualmente fruiti negli ultimi dodici mesi). Ai lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni, l'indennità sarà corrisposta per un periodo massimo di diciotto mesi (nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni, detratti i periodi d'indennità eventualmente fruiti negli ultimi diciotto mesi).

I lavoratori con meno di due anni di anzianità contributiva ma con almeno 13 settimane di lavoro negli ultimi 12 mesi possono beneficiare della 'mini ASpl'. La mini ASpl sarà corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà di quelle oggetto di contribuzione nei dodici mesi precedenti la data di cessazione del rapporto di lavoro (non si computano i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione della prestazione).

L'importo dell'ASpl è rapportato alla retribuzione globale lorda percepita nell'ultimo biennio.

In generale, l'ASpl è pari al 75 per cento della retribuzione mensile nei casi in cui quest'ultima non superi, nel 2013, l'importo mensile di 1.180 euro. Tale importo viene annualmente rivalutato sulla base della variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Nel caso in cui la retribuzione mensile sia superiore a 1.180 euro, l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. In ogni caso l'indennità mensile non può superare un massimale, che per il 2013 è fissato in 1.152,90 euro (annualmente rivalutati in base all'incremento dei prezzi al consumo). È prevista anche una riduzione della mensilità in relazione alla sua durata, pari al 15 per cento dopo i primi 6 mesi di fruizione e di un ulteriore 15 per cento dopo il dodicesimo mese di fruizione. La fruizione dell'indennità è, comunque, condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione.

Nel regime transitorio dell'ASpl, la riforma quantifica le mensilità da erogarsi ai soggetti interessati dagli eventi di disoccupazione a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2015 in relazione alla loro età anagrafica, prevedendo che la durata dei trattamenti aumenti in misura proporzionale all'età dei beneficiari. Nel dettaglio, la durata massima legale viene disciplinata nei seguenti termini: *i)* per le prestazioni relative agli eventi intercorsi nel 2013: 8 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a cinquanta anni; 12 mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquanta anni; *ii)* per le prestazioni relative agli eventi intercorsi nel 2014: 8 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a cinquanta anni; 12 mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquanta anni e inferiore a cinquantacinque anni; 14 mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquantacinque anni, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni; *iii)* per le prestazioni relative agli eventi intercorsi nel 2015: 10 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a cinquanta anni; 12 mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquanta anni e inferiore a cinquantacinque anni; 16 mesi per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a cinquantacinque anni, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni. La fruizione dell'indennità è condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione, ma è possibile sospenderla per un periodo inferiore a sei mesi, e riprendere l'erogazione a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa.

Per beneficiare dell'ASpl, il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'INPS esclusivamente per via telematica, entro due mesi dalla data di spettanza del trattamento. L'ASpl è liquidata a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro, ovvero dal giorno successivo a quello in cui sia stata presentata la domanda. La liquidazione dell'indennità avviene dietro presentazione da parte dei lavoratori aventi diritto di un'apposita domanda.

È possibile la sospensione d'ufficio della fruizione dell'ASpl fino a un massimo di sei mesi nei casi di nuovo rapporto di lavoro subordinato. Lo svolgimento di lavoro autonomo è invece compatibile con la riduzione dell'indennità mensile.

Ai fini della presentazione di una domanda d'indennità nell'ambito dell'ASpl, sono state semplificate le procedure per la dichiarazione dell'interessato volta ad attestare l'attività lavorativa precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa può essere resa all'INPS, che la trasmette al servizio regionale per l'impiego competente per territorio, mediante apposito sistema informativo.

La riforma definisce anche le modalità di contribuzione per il finanziamento del nuovo sistema d'indennità. A regime, si dispone l'estensione dell'aliquota contributiva già prevista per il finanziamento dall'assicurazione per la disoccupazione involontaria ai lavoratori prima non coperti. Per ogni rapporto di lavoro subordinato diverso da quello a tempo indeterminato (ivi compreso l'apprendistato), al datore di lavoro è richiesto un contributo addizionale pari all'1,4 per cento. La contribuzione addizionale versata negli ultimi 6 mesi è

restituita al datore nel caso di trasformazione in un contratto o assunzione a tempo indeterminato. Contestualmente all'assorbimento nell'ASpl dell'indennità di disoccupazione speciale in edilizia e dell'indennità di mobilità è prevista, a regime, l'eliminazione dei contributi dello 0,8 per cento e dello 0,3 per cento a carico dei rispettivi datori di lavoro.

La riforma stabilisce, infine, una contribuzione aggiuntiva<sup>101</sup> a carico dei datori che hanno interrotto rapporti di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni del lavoratore, a decorrere dal 2013 e nella misura del 41 per cento del massimale mensile di ASpl per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. Simile norma si applicherà, a partire dal 2017, anche ai licenziamenti collettivi, con penalizzazione in caso di mancato accordo sindacale (fino a quella data a tali licenziamenti si applica infatti il contributo di ingresso per la mobilità).

Al fine di favorire i comportamenti virtuosi e di responsabilizzare i lavoratori che beneficiano di prestazioni di sostegno del reddito la riforma prevede alcune ipotesi di decadenza dalle prestazioni. È prevista la decadenza dall'indennità di mobilità o di altra indennità o sussidio per i lavoratori che: *i)* rifiutino di partecipare a un corso di formazione o riqualificazione o che non lo frequentino con regolarità senza un giustificato motivo, *ii)* che rifiutino di partecipare a iniziative di politiche attive proposte dai centri per l'impiego; *iii)* non accettino un'offerta di lavoro congrua, ossia con inquadramento in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui hanno diritto.

Per garantire la graduale transizione verso il nuovo regime di ammortizzatori sociali, per gli anni 2013-2016 il Governo si è riservato la facoltà di disporre la concessione di trattamenti d'integrazione salariale e di mobilità in deroga alla normativa vigente. I trattamenti sono concessi per periodi non superiori a dodici mesi sulla base di specifici accordi governativi, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del 'Fondo sociale per occupazione e formazione'. A tale scopo, il Fondo è incrementato di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013<sup>102</sup> e 2014, 700 milioni di euro per il 2015 e 400 milioni di euro per il 2016.

Resta ferma la normativa in materia di Cassa Integrazione Ordinaria (CIG), finalizzata a fornire alle aziende uno strumento di gestione degli eventi di carattere temporaneo ed episodico che rendono necessaria la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Viene rivisitata, invece, la normativa in tema di Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS), allo scopo di ricondurla al ruolo di tutela di casi in cui la ripresa dell'attività lavorativa sia probabile o comunque verosimile. La CIGS viene soppressa a decorrere dal 1° gennaio 2016 nei casi di fallimento, di liquidazione coatta amministrativa, di amministrazione straordinaria e di omologazione del concordato preventivo con cessione dei beni, nonché nei casi di aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi della disciplina contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso. A decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ambito di

---

<sup>101</sup> Per il periodo 2013-2015, il maggiore contributo non è dovuto nei seguenti casi: *i)* licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto; *ii)* interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili.

<sup>102</sup> Per l'anno 2013 la Legge di Stabilità (L. n. 228/2012) ha previsto ulteriori incrementi per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga per l'anno 2013.

applicazione della CIGS è estesa a: *i*) imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti; *ii*) agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti; *iii*) imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti; *iv*) imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti; *v*) imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

Per quei settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria o straordinaria, sono istituiti i 'Fondi di solidarietà bilaterali'. La costituzione di tali fondi (presso l'INPS) è obbligatoria per le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti e, possono perseguire ulteriori finalità quali: *i*) assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego; *ii*) prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; e *iii*) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

Nel caso in cui non siano stipulati, entro il 18 luglio 2013, gli accordi collettivi volti all'attivazione di fondi di solidarietà bilaterali, la riforma prevede l'obbligo di istituire un Fondo di solidarietà residuale. Tale fondo è finanziato con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori dei settori coperti, secondo le aliquote definite con gli stessi decreti di istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali e del fondo residuale stesso. Il fondo residuale deve comunque garantire le stesse prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali.

Per le imprese nei confronti delle quali trova applicazione la disciplina in materia di mobilità, gli accordi e contratti collettivi possono prevedere che il fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal gennaio 2017, con un'aliquota contributiva pari allo 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali.

I lavoratori con un rapporto a tempo indeterminato licenziati da imprese in CIGS che non siano in grado di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi o che rientrano nel campo del licenziamento collettivo, hanno diritto all'indennità di mobilità (con eccezione dei dirigenti). La riforma prevede un progressivo ridimensionamento di questo istituto, riducendo il periodo massimo di diritto della relativa indennità di mobilità per i lavoratori collocati in mobilità a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2016<sup>103</sup>, fino al pieno assorbimento nell'ambito dell'ASpl, dal 1° gennaio 2017.

La riforma prevede anche il riconoscimento, in via sperimentale, per il periodo 2013-2015, dell'erogazione dell'ASpl (per una durata massima di 90 giorni da computare in un biennio mobile) ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso di specifici requisiti, a condizione che ci sia un intervento integrativo da parte dei Fondi bilaterali o dei Fondi di solidarietà bilaterali pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa. Il

<sup>103</sup> Ai sensi dell'articolo 7 della L. 223/2001.

trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse non superiori a 20 milioni di euro annui per il periodo 2013-2015

Il Governo ha, inoltre, introdotto a decorrere dal 2013 una specifica indennità *tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi che risultano esclusi dall'ambito di applicazione dell'ASpl. L'indennità è pari a una somma del 5 per cento (elevato al 7 per cento nel triennio 2013-2015) del livello minimo di reddito imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione<sup>104</sup>.

Il Governo ha infine adottato il provvedimento attuativo che incentiva i lavoratori disoccupati verso la ricollocazione in attività di lavoro autonomo. Come previsto dalla riforma, infatti, il decreto consente ai beneficiari dell'ASpl e della mini-ASpl di chiedere la liquidazione anticipata, in un'unica soluzione, delle mensilità non ancora percepite, al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo o di associarsi in cooperativa<sup>105</sup>. La misura, adottata in via sperimentale per un triennio, viene riconosciuta nel limite massimo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015<sup>106</sup>.

### Politiche attive per il lavoro

Un'ulteriore area d'intervento ha riguardato le politiche attive e i servizi per l'impiego. Il Governo si è impegnato ad accrescere l'occupabilità dei soggetti e il tasso di occupazione del sistema rafforzando i canali di convergenza tra l'offerta e la domanda di lavoro e definendo i livelli essenziali minimi delle prestazioni dei servizi sociali per l'impiego<sup>107</sup>.

Con intesa in sede di Conferenza Unificata e in accordo con le parti sociali, il Governo ha dettato gli indirizzi per la realizzazione di reti territoriali comprendenti i servizi d'istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica (l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo e l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati). In tale contesto, vengono considerate prioritarie le azioni riguardanti: *i*) il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale; *ii*) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti acquisiti; *iii*) la fruizione di servizi di orientamento per tutta la vita.

---

<sup>104</sup> Vengono integrate le risorse finanziarie a copertura della concessione dell'indennità nella misura di 60 milioni annui di euro per il triennio 2013 - 2015, a valere, per l'anno 2013, sulla dotazione del Fondo per gli interventi urgenti ed indifferibili di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del D.L. 5/2009, come integrato dall'articolo 33, comma 1, della L. 183/2011 e, per gli anni 2014 e 2015, sull'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne di cui all'articolo 24, comma 27, del D.L. 201/2011.

<sup>105</sup> O anche di sviluppare a tempo pieno un'attività autonoma già iniziata durante il rapporto di lavoro dipendente la cui cessazione ha dato luogo all'ASpl o alla mini-ASpl.

<sup>106</sup> Il decreto, ora, dovrà essere registrato dai competenti organi di controllo.

<sup>107</sup> La riforma ha previsto l'emanazione di un decreto legislativo in materia di servizi per l'impiego al fine di collegare le misure di sostegno al reddito con le politiche attive e garantire maggiore uniformità e coordinamento a livello nazionale. Tuttavia, nonostante la predisposizione del relativo schema, non è stato possibile completarne la definizione a causa della fine anticipata della legislatura e per carenza del tempo necessario alla definizione delle intese, in particolare con le Regioni.

Alla realizzazione e allo sviluppo delle reti territoriali dei servizi concorrono anche: *i*) le università, attraverso l'inclusione dell'apprendimento permanente nelle strategie istituzionali e un'offerta formativa flessibile e di qualità (anche a distanza)<sup>108</sup>; *ii*) le imprese, attraverso rappresentanze datoriali e sindacali; *iii*) le Camere di Commercio nell'erogare i servizi destinati alla crescita del sistema imprenditoriale e del territorio come la formazione, l'apprendimento e la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dalle persone; *iv*) l'Osservatorio sulla migrazione interna nell'ambito del territorio nazionale e le strutture territoriali degli enti pubblici di ricerca.

La riforma fissa anche alcuni livelli minimi delle offerte e delle prestazioni che devono essere svolte dai servizi regionali per l'impiego nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione o d'inoccupazione costituisca requisito. In particolare, si prevede: un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; una formazione della durata complessiva di almeno due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; la proposta di adesione a iniziative d'inserimento lavorativo entro il termine del periodo del trattamento di sostegno del reddito. È previsto, inoltre, un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Europeo legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego.

**IN ITINERE****Ruolo dei centri per l'impiego**

Un intervento fondamentale per il Paese riguarda il rinnovamento e la riorganizzazione dei servizi per l'impiego, ridefinendo una *governance* del sistema attraverso *standard* nazionali di riferimento. Per i centri per l'impiego, la riforma sottolinea la necessità di individuare Livelli Essenziali di Servizio omogenei. I centri dovranno erogare direttamente questi servizi oppure esternalizzarli ad agenzie private. La riforma definisce premialità e sanzioni per incentivare l'efficienza dei servizi per il lavoro e per spingere a comportamenti virtuosi sia i soggetti che erogano i servizi, sia le persone/lavoratori che beneficiano dei servizi e dei sussidi. La proposta prevede, inoltre, la piena realizzazione di una dorsale informativa unica e l'utilizzo dei flussi congiunti provenienti dalla banca dati percettori e dai sistemi informativi lavoro delle Regioni. Il sistema informativo unico, caratterizzato da *standard* statistici condivisi, è condizione essenziale per il corretto ed efficace utilizzo dei flussi e, di conseguenza, per realizzare la convergenza tra politiche passive e attive. Un primo passo consiste nell'accelerazione del processo d'informatizzazione dei servizi per il lavoro (rilascio delle certificazioni, istituzione del fascicolo personale web).

Per rafforzare il sistema e garantirne l'effettività e l'efficacia dei servizi, è prevista la creazione di una sede unica per accedere a politiche passive e attive. Da questo punto di vista, l'attuale quadro istituzionale prevede che le politiche attive siano assegnate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (rientrano nella nozione di 'tutela e sicurezza del lavoro'), mentre quelle passive (rientrando nella nozione di 'previdenza sociale'), sono di competenza esclusiva dello Stato. Appare, quindi, necessaria una strategia che identifichi le linee d'indirizzo della riforma e gli eventuali riassetti di enti e organismi ritenuti necessari.

<sup>108</sup> Idonei servizi di orientamento e consulenza attraverso partenariati nazionali, europei e internazionali a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico.



La riforma prevede, infine, l'attivazione di un puntuale e permanente monitoraggio delle azioni intraprese, anche sperimentali, definendo i piani di controllo e le eventuali azioni per il miglioramento del mercato del lavoro, in coerenza con le dinamiche economiche e sociali del Paese.

Al fine di sostenere l'assunzione di lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo, il Governo ha varato, a marzo 2013, un decreto che prevede specifici premi per l'assunzione di questi lavoratori. In particolare, il decreto dispone l'attribuzione di un incentivo per i datori di lavoro che, nel corso del 2013, assumano a tempo indeterminato o determinato, anche part-time o a scopo di somministrazione, i lavoratori che sono stati licenziati nei dodici mesi precedenti l'assunzione per un giustificato motivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro. L'incentivo è disegnato in forma capitolaria, ed è una cifra fissa mensile, riproporzionata per le assunzioni a tempo parziale. L'importo dell'incentivo è pari a 190 euro mensili per un periodo di 12 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato. Il medesimo importo è corrisposto per un massimo di 6 mesi in caso di assunzione a tempo determinato. L'ammissione al beneficio è gestita dall'INPS con procedura informatizzata nei limiti delle risorse stanziare che sono pari a 20 milioni di euro. Questo provvedimento tenta di colmare il differente trattamento sul piano dell'assunzione agevolata riservato ai lavoratori che possono iscriversi alle liste di mobilità, perché licenziati, con procedimento collettivo, da imprese con più di quindici dipendenti.

### FOCUS

#### **Servizi d'intermediazione locale per il lavoro**

In una nuova ottica di sussidiarietà del livello di governo da attuarsi anche nel campo dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, dal 2010 è stato attivato il progetto 'Servizi d'intermediazione Locale per il Lavoro' (SILLA). Il progetto mira a integrare i sistemi d'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro coinvolgendo direttamente le amministrazioni comunali, maggiormente inserite nel tessuto socio-produttivo del territorio. Il finanziamento fa capo ai Fondi Strutturali Europei ed è indirizzato alle Regioni a Obiettivo Convergenza. A guida del progetto vi è la FormezPA<sup>109</sup>. Attraverso l'attività di formazione la FormezPA mira a sviluppare competenze specifiche presso le amministrazioni comunali per la gestione dei servizi e la promozione dell'apprendistato, dei tirocini formativi e di orientamento ai canali di micro-credito e agli incentivi all'assunzione. Il progetto punta anche a favorire la comunicazione e lo scambio con altri soggetti territoriali quali Camere di Commercio o coinvolti nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e tra i diversi livelli istituzionali.

La prima edizione del progetto si è conclusa a maggio 2012 con l'inaugurazione di 30 Sportelli Lavoro presso altrettanti Comuni di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. A settembre 2012 ha avuto avvio il progetto 'SILLA 2'. Questa seconda edizione è rivolta anche alle amministrazioni comunali del Centro Nord. Due sono i progetti principali: i) 'SILLA 2 Competitività' che prevede un'attività di consulenza dal parte del FORMEZ PA a otto amministrazioni pilota dell'obiettivo competitività, finalizzata all'avvio di Sportelli Lavoro che siano in condizione di erogare un insieme minimo di prestazioni, stipulare accordi di programma con le associazioni di categoria, i centri per l'impiego provinciali e gli altri soggetti che operano nel campo dell'intermediazione al lavoro, nonché predisporre la Carta dei servizi; ii) 'SILLA 2 Convergenza' che prevede un'azione di rafforzamento e di sviluppo

<sup>109</sup> La Formez PA è un centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA che opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

degli Sportelli Lavoro già attivati nei Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione pilota effettuata nel corso della prima edizione e la creazione di almeno quattro reti territoriali intorno alle stesse amministrazioni. È, altresì, prevista la realizzazione di una 'rete delle reti' che metta in comunicazione tutti gli sportelli attivati.

L'INAIL ha messo a disposizione delle PMI e le imprese individuali, 155 milioni d'incentivi per migliorare la sicurezza e i livelli di salute nei luoghi di lavoro. Il progetto prevede uno stanziamento a fondo perduto pari al 50 per cento dell'investimento realizzato dalle imprese, per un massimo di 100 mila euro (il contributo minimo è di 5 mila euro). Del totale di 155 milioni, circa 9 sono trasferiti al Ministero del Lavoro per progetti destinati all'adozione di modelli organizzativi e di gestione della sicurezza, mentre la restante quota è utilizzata dall'INAIL per progetti d'investimento e di responsabilità sociale. Il progetto è già operativo dal 2010 e proseguirà, con un impegno di risorse fino al 2014 di 750 milioni.

**FOCUS****Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale**

L'Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale (AMVA) è un programma promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attuato da Italia Lavoro, con il contributo dei PON del Fondo Sociale europeo 2007-2013 'Azioni di sistema' e 'Governance e azioni di sistema'. L'obiettivo del Programma è favorire l'inserimento lavorativo dei giovani nel mercato del lavoro italiano.

L'attività si realizza attraverso un'azione integrata tra politiche per lo sviluppo delle imprese, politiche per il lavoro e politiche per la formazione.

L'azione, sviluppata sull'intero territorio nazionale, coinvolgerà gli attori del mercato del lavoro, i giovani e le aziende dei comparti produttivi tipici della tradizione italiana. Il Programma si realizza attraverso due linee di intervento:

- un'azione di sistema, che prevede di rafforzare la cooperazione tra Stato, Regioni, Servizi per il lavoro, Associazioni di Categoria e Imprese sui temi dell'apprendistato, delle Botteghe di Mestiere e la Creazione di Nuova Impresa con particolare riferimento a comparti produttivi propri della tradizione italiana;
- una sperimentazione operativa, all'interno della quale saranno promossi dispositivi, modalità operative e strumenti per favorire la formazione on the job, l'inserimento occupazionale in sinergia con la Rete di attori costituita proprio grazie all'azione di sistema.

La dotazione finanziaria è di 118 milioni di euro disponibili fino a gennaio 2014 per raggiungere i seguenti obiettivi operativi: *i)* promuovere l'assunzione con contratto di apprendistato di circa 15.800 giovani; *ii)* agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro di 3.300 giovani attraverso esperienze formative *on the job* (tirocini) realizzate in 110 'Botteghe di Mestiere' attive su tutto il territorio italiano; *iii)* contribuire all'avvio di 500 trasferimenti di azienda verso giovani imprenditori.

**Apprendistato e tirocinio**

In base alla riforma del mercato del lavoro attuata dal Governo l'apprendistato diviene il canale privilegiato di accesso dei giovani al mercato del

lavoro. L'apprendistato è, infatti, un contratto di lavoro subordinato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani. Il Testo unico dell'apprendistato<sup>110</sup> articola questo istituto in tre diverse tipologie contrattuali: *i)* apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; *ii)* apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; *iii)* apprendistato di alta formazione e ricerca.

Per aumentare il valore formativo dell'apprendistato, la riforma del lavoro: *i)* introduce un meccanismo che collega l'assunzione di nuovi apprendisti al fatto di averne stabilizzati almeno il 50 per cento nell'ultimo triennio; *ii)* stabilisce una durata minima di sei mesi del periodo di apprendistato, fatti salvi i contratti stipulati per le attività stagionali; *iii)* innalza il numero massimo di apprendisti assumibili, in base ai lavoratori qualificati (dall'attuale rapporto di un apprendista ogni lavoratore a tre apprendisti ogni due lavoratori)<sup>111</sup>. Dopo il primo anno d'implementazione, le Regioni hanno presentato al Governo alcune modifiche dell'istituto per renderlo meno oneroso per le aziende e per colmare la mancata corrispondenza tra la durata del contrattuale e quella del percorso formativo.

In questi ultimi mesi il Ministero del Lavoro ha predisposto un piano d'azione sull'apprendistato rivolto a una pluralità di attori. Nel febbraio 2013 è stato sottoscritto con le Regioni e le Province Autonome un 'Protocollo per la promozione e la diffusione dell'istituto del nuovo apprendistato', con l'obiettivo di consolidare una rete informativa tra *stakeholder* e di assicurare la massima simmetria informativa tra livello nazionale e locale. Un'altra linea d'azione, più direttamente orientata alle imprese, ha visto la programmazione e la realizzazione d'incontri di approfondimento con Direttori delle risorse umane, con Associazioni di rappresentanza del mondo imprenditoriale e con i consulenti del lavoro, finalizzati a illustrare le caratteristiche del nuovo apprendistato e discutere delle criticità incontrate dalle aziende nella gestione di contratti di apprendistato. In quest'ottica, è stato lanciato il portale nazionale sull'apprendistato<sup>112</sup>, con l'intento di favorire la massima divulgazione delle informazioni e la conoscenza del contratto da parte dei cittadini e dei giovani in particolare.

D'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e in linea con i principi comunitari di trasparenza delle certificazioni delle competenze e di validazione dell'apprendimento non formale e informale, il Governo ha definito il 'sistema nazionale di certificazione delle competenze'. Il provvedimento fissa i criteri generali e i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti l'individuazione e la validazione degli apprendimenti acquisiti dalle persone, in modo intenzionale, in contesti formali, informali e non formali lungo l'arco della loro vita. Il provvedimento indica quindi i soggetti pubblici e privati che hanno il compito di certificare le competenze delle persone attingendo a un elenco pubblico di competenze riconosciute. Tra questi soggetti vi sono le camere di commercio, le scuole, le università, le istituzioni formative.

---

<sup>110</sup> Il D.L. 167/2011.

<sup>111</sup> Per i datori di lavoro che occupano meno di 10 addetti, il rapporto rimane di 1 a 1.

<sup>112</sup> Per maggiori dettagli si veda il sito dedicato: [www.nuovoapprendistato.gov.it](http://www.nuovoapprendistato.gov.it)

**FOCUS****Il sistema nazionale di certificazione delle competenze**

Con il decreto legislativo 13/2013, il Governo ha portato a termine la delega contenuta nella riforma del mercato del lavoro<sup>113</sup> che prevedeva l'emanazione di regole certe per la valorizzazione del diritto all'apprendimento permanente. Il 'sistema nazionale di certificazione delle competenze' è in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede europea per la valorizzazione delle competenze acquisite in tutti i contesti (sul lavoro, nella vita quotidiana e nel tempo libero) e ha ricevuto l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni, città e Autonomie locali. Si ricorda che già la legge Biagi, con il decreto legislativo 276/2003<sup>114</sup>, prevedeva il 'Libretto formativo del cittadino' quale strumento di registrazione delle competenze acquisite dai cittadini-lavoratori, durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto d'inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle Regioni, nonché delle competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione Europea in materia di apprendimento permanente.

Il recente decreto definisce come apprendimento permanente qualsiasi attività formativa intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, sociale e occupazionale. Il 'sistema nazionale di certificazione delle competenze' definisce quindi i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti:

- l'individuazione e la validazione degli apprendimenti acquisiti dalle persone, in modo intenzionale, in contesti non formali (ovvero al di fuori delle istituzioni scolastiche e formative e dell'università), come nelle imprese, nel volontariato, nel servizio civile nazionale, nel privato sociale e, in contesti informali, ovvero nella vita quotidiana e nel tempo libero;
- la struttura del sistema nazionale di certificazione delle competenze, con l'indicazione dei soggetti pubblici che ne fanno parte, con funzioni di regolamentazione ('enti titolari'), e dei soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati ('enti titolati') per l'erogazione di tali servizi;
- l'istituzione del 'Repertorio nazionale' dei titoli d'istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, accessibile e consultabile per via telematica;
- gli *standard* degli attestati e dei certificati, in modo che siano validi a livello nazionale e dell'UE (cosa che oggi avviene solo per i titoli di studio e per le abilitazioni professionali relative a professioni regolamentate);
- gli *standard* delle procedure d'identificazione, valutazione e attestazione delle competenze;
- gli *standard* di sistema (misure d'informazione, requisiti professionali degli operatori, accesso agli atti, ecc.);
- la dorsale informativa unica che assicurerà a ogni persona, attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi, di avere in rete 'lo zainetto' digitale delle sue competenze;
- il monitoraggio e la valutazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Il provvedimento rappresenta, quindi, un'ulteriore innovazione nel senso della trasparenza della certificazione e della comparabilità delle prestazioni a livello europeo.

Il decreto legislativo definisce, infatti, un unico linguaggio che consentirà di mettere in correlazione i singoli repertori regionali, operazione che deve essere conclusa entro 18 mesi a partire dal 2 marzo data di entrata in vigore del provvedimento. I lavori sono già in corso

<sup>113</sup> Legge n. 92 del 2012, art. 4 commi 51-61.

<sup>114</sup> D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 'Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2003 - Supplemento Ordinario n. 159.

per giungere entro l'anno a un unico repertorio nazionale. Ciò riguarda solo la formazione professionale di competenza regionale, in quanto per quella nazionale (curata dagli Istituti Tecnico-Scientifici - ITS) esiste già piena compatibilità anche con la normativa UE.

I tirocini<sup>115</sup> formativi e di orientamento (o *stage*) rappresentano, invece, momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito di specifici processi formativi. Essi servono ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro soprattutto per chi ha già assolto l'obbligo scolastico. La riforma del lavoro ha sollevato l'urgenza di procedere a una revisione della disciplina dei tirocini formativi, finalizzata alla valorizzazione del suo contenuto formativo e a contrastarne l'uso distorto.

### **FOCUS** Tirocinio

In linea con quanto precisato dalla riforma, il 24 gennaio 2013 è stato siglato l'Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sul documento relativo alle 'Linee guida in materia di tirocini'. L'accordo è finalizzato a stabilire degli *standard* minimi uniformi in tutta Italia delineando con maggiore chiarezza i contorni dell'istituto del tirocinio<sup>116</sup>. La riforma prevede, inoltre, il riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta. L'accordo di gennaio 2013 ha stabilito che tutti i tirocinanti abbiano diritto a percepire un'indennità di partecipazione non inferiore a 300 euro (anche se le Regioni si sono già impegnate a innalzare il minimo a 400 euro lordi, 500 in Toscana).

La mancata corresponsione dell'indennità comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro. Il tirocinio non può essere utilizzato per attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo e, in particolare, i tirocinanti non possono sostituire i lavoratori con contratti a termine nei periodi di picco delle attività o sostituire lavoratori assenti per malattia, maternità o ferie.

La durata del tirocinio formativo e di orientamento è di: *i*) quattro mesi per gli studenti della scuola secondaria; *ii*) di sei mesi per i lavoratori inoccupati o disoccupati<sup>117</sup>; *iii*) di dodici mesi per gli studenti universitari o le persone svantaggiate; *iv*) di ventiquattro mesi per i soggetti portatori di *handicap*. Le Regioni e le Province autonome avranno comunque la facoltà di disciplinare misure di agevolazione e deroghe alla durata e ripetibilità. I tirocini si attivano tramite convenzione tra soggetti promotori e ospitanti, anche per diverse tipologie di tirocini, a cui si allega il piano formativo individuale di ciascun tirocinante che ne specifica il progetto formativo. Infatti, il tirocinio è finalizzato all'acquisizione di competenze professionali e all'inserimento e reinserimento lavorativo.

Possono attivare i tirocini le imprese fino a 5 dipendenti con il coinvolgimento di un

<sup>115</sup> La Commissione Europea intende il tirocinio come 'un'esperienza lavorativa comprendente una componente educativa (nel quadro di un curriculum di studio o no) di durata limitata. Scopo di tali tirocini è agevolare la transizione dei tirocinanti dall'istruzione al lavoro, fornendo loro l'esperienza pratica, le conoscenze e le competenze idonee a completare la loro istruzione teorica' (COM(2011) 933).

<sup>116</sup> Dall'accordo sono esclusi gli stage che si effettuano durante la frequenza di scuole, master, corsi di specializzazione; i periodi di pratica professionale o per l'accesso alle professioni ordinistiche (praticantato); i tirocini transnazionali (es. *Lifelong Learning Program*); stage per stranieri inseriti nelle quote d'ingresso; tirocini estivi.

<sup>117</sup> Tra questi vi sono gli allievi degli istituti professionali di Stato, dei corsi di formazione professionale, nonché gli studenti frequentanti attività formative post-diploma o post laurea. Sul tema è intervenuto l'articolo 11 del D.L. 138/2011 stabilendo che i tirocini formativi e di orientamento sono promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti determinati dalle Regioni. Inoltre, è previsto che i tirocini formativi e di orientamento 'non curriculari' abbiano una durata non superiore a sei mesi (comprese eventuali proroghe) e possono essere promossi esclusivamente a favore neodiplomati e neolaureati, entro dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

tirocinante, le imprese da 6 a 20 dipendenti possono invece avvalersi di 2 tirocinanti, mentre oltre i 20 addetti, il rapporto tra i tirocinanti e i lavoratori a tempo indeterminato non deve superare il 10 per cento. Non possono attivare tirocini le imprese che hanno effettuato licenziamenti nei precedenti 12 mesi o che hanno avviato la procedura di cassa integrazione.

A ottobre 2012 è stato siglato il protocollo d'intesa tra il Ministero del Lavoro italiano e tedesco per l'attivazione del programma di apprendistato duale. Il progetto dal titolo '*Job of my life*' è organizzato dalle reti Eures che coinvolgono i servizi locali e regionali di formazione e incontro tra offerta e domanda di lavoro transazionali sul territorio europeo. L'apprendistato duale si basa sull'alternanza di formazione in aula e in azienda ed è riservato ai giovani tra 18 e 35 anni, tecnici specializzati, addetti all'ospitalità e alla ristorazione e alle professioni sanitarie. Al termine del progetto i partecipanti conseguiranno una qualifica riconosciuta a livello internazionale.

### **Monitoraggio della riforma del lavoro**

La riforma del mercato del lavoro è stata ampia e articolata. Il Governo ha ritenuto quindi necessaria un'attenzione costante agli effetti che produrrà sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego. A tal fine la riforma ha istituito, presso il Ministero del Lavoro, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione. Il sistema è articolato su due pilastri: *i*) un meccanismo tempestivo ed efficace d'aggiornamento circa l'evoluzione dei principali fenomeni del mercato del lavoro; *ii*) un programma di valutazione scientifica dei principali effetti della riforma.

Grazie alla collaborazione tra Ministero del Lavoro e INPS, a partire da aprile 2013 è possibile usufruire di due archivi di microdati per l'analisi e la valutazione del mercato del lavoro<sup>118</sup>. Tali archivi, opportunamente trattati per garantire la tutela della privacy dei cittadini, sono rilasciati gratuitamente per scopi di ricerca e saranno aggiornati periodicamente<sup>119</sup>. Una serie d'indicatori statistici idonei al monitoraggio della riforma saranno a breve diffusi - e aggiornati su base periodica - nel sito del Ministero del Lavoro in un'apposita sezione denominata 'Monitoraggio della riforma del mercato del lavoro'.

Su incarico del Ministero del Lavoro, l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL) ha condotto alcune analisi preliminari di monitoraggio della legge 92/2012 sulla base dei dati desumibili dal trattamento a fini statistici delle Comunicazioni Obbligatorie. Nel lavoro dell'ISFOL, condotto su dati aggiornati al 30 novembre 2012, si rileva come, pur in un quadro caratterizzato da un sostanziale deterioramento della situazione

<sup>118</sup> Si tratta di un archivio contenente le storie lavorative di un campione di lavoratori dipendenti e autonomi costruito sulla base degli archivi INPS (1985-2010) e di un archivio di Comunicazioni Obbligatorie per il periodo 2009-2012 riferite a un campione di lavoratori integrato con informazioni su eventuali esperienze di lavoro autonomo desunte dagli appositi archivi dell'INPS.

<sup>119</sup> La procedura di accesso alle banche dati prevede la compilazione di una richiesta on line, corredata da un progetto di ricerca e analisi. Scopo del nuovo Sistema di monitoraggio e valutazione è anche quello di rendere disponibili alla comunità scientifica ulteriori banche dati statistiche, frutto dell'integrazione delle diverse fonti attualmente esistenti in Italia.

occupazionale, si possa riscontrare una tendenza alla ricomposizione dei contratti per tipologia. Si nota, infatti, l'incremento della quota di avviamenti tramite rapporti di lavoro tipici (tempo indeterminato, apprendistato e tempo determinato) e la diminuzione di quella relativa ai contratti atipici (lavoro a chiamata e collaborazioni coordinate e continuative o a progetto). In particolare, l'ISFOL ha evidenziato come, a partire dall'approvazione della riforma del mercato del lavoro, vi sia stata una riduzione in termini assoluti e relativi degli avviamenti con contratto di lavoro a chiamata, con tutta probabilità connessa all'introduzione di misure volte a contrastarne un utilizzo improprio.

### Incentivi per l'occupazione giovanile e femminile

La Legge di Stabilità 2013 ha ulteriormente<sup>120</sup> ridotto il 'cuneo fiscale' mediante l'aumento delle deduzioni forfettarie sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. Tali deduzioni sono maggiorate per ogni lavoratore di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni o nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno (si veda il par. V.8).

Il Governo<sup>121</sup> ha istituito il 'Fondo per il finanziamento d'interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne', destinando a tali misure circa 196,1 milioni di euro per l'anno 2012 e 36 milioni di euro per l'anno 2013. Gli incentivi sono volti, da un lato, a favorire la trasformazione dei contratti a tempo determinato di giovani e di donne in contratti a tempo indeterminato; dall'altro, a favorire le stabilizzazioni con contratto a tempo indeterminato di giovani e donne in precedenza assunte con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con l'associazione in partecipazione con apporto di lavoro. Per tale incentivo l'INPS corrisponde 12.000 euro per ogni trasformazione o stabilizzazione riconosciuto fino a un massimo di dieci contratti per ciascun datore di lavoro nei limiti delle risorse indicate per i contratti stipulati con giovani fino a 29 anni e con donne. Con lo stesso provvedimento, il Governo ha poi reso efficaci gli incentivi per ogni assunzione a tempo determinato di giovani e donne con orario normale di lavoro. L'INPS corrisponde a ciascun datore di lavoro un incentivo di 3.000 euro a fronte di un'assunzione di durata non inferiore a 12 mesi, di giovani fino a 29 anni e di donne (indipendentemente dall'età anagrafica). L'incentivo per la stabilizzazione, versato dall'INPS, raggiunge un massimo di dieci contratti per azienda. Il contributo è elevato a 4.000 o 6.000 euro rispettivamente se la durata del contratto a tempo determinato supera i 18 o i 24 mesi (per le assunzioni a tempo determinato avvenute a partire dal 17 ottobre 2012 e sino al 31 marzo 2013).

La riforma del lavoro introduce un'agevolazione contributiva a favore dei datori di lavoro che assumono donne nelle aree svantaggiate. Infatti, a partire dal 1° gennaio 2013, i datori di lavoro possono beneficiare di una riduzione del 50 per cento dei contributi per una durata pari a dodici mesi, per le assunzioni effettuate con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato e in somministrazione.

---

<sup>120</sup> Le precedenti riduzioni del cuneo fiscale erano state introdotte dal D.L. 201/2011.

<sup>121</sup> D.L. del 5 ottobre 2012 - Attuazione dell'articolo 24, comma 27, del D.L. 6 dicembre 2011, n.201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, d'istituzione del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne.

Se il contratto viene trasformato in tempo indeterminato, la riduzione dei contributi si prolunga fino al diciottesimo mese dalla data di assunzione con il contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, mentre se l'assunzione viene effettuata direttamente con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi spetta per lo stesso periodo a decorrere dalla data di assunzione. Le disposizioni riguardano le donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e residenti nelle Regioni dell'obiettivo convergenza, nonché le delle donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti. Gli stessi benefici sono attribuiti all'assunzione di lavoratori di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi.

Il Governo ha approvato poi il decreto con il quale sono individuati i cd. 'lavoratori svantaggiati', in applicazione dei principi stabiliti dal regolamento comunitario<sup>122</sup> sugli aiuti di Stato a favore dell'occupazione. Viene, in tal modo, definita una specifica categoria di lavoratori per i quali, nel caso di stipulazione di un contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, sarà possibile derogare alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo che ordinariamente sono necessarie per poter instaurare tali rapporti di lavoro<sup>123</sup>. Con lo stesso provvedimento, a marzo 2013, il Governo ha dato attuazione al provvedimento che consente di riconoscere incentivi economici a favore dei datori di lavoro che abbiano assunto, negli anni dal 2009 al 2012, donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e residenti in Regioni caratterizzate da elevati tassi di disoccupazione femminile<sup>124</sup>.

Riguardo alla creazione di occupazione qualificata, soprattutto giovanile, assumono rilevanza le nuove norme introdotte dal 'Decreto Sviluppo'<sup>125</sup> in relazione al credito d'imposta per le assunzioni di personale altamente qualificato (soggetti in possesso del titolo di dottorato di ricerca o di laurea magistrale prevalentemente tecnico scientifiche). Il beneficio ricadrà su tutte le assunzioni a tempo indeterminato effettuate a partire dall'entrata in vigore del 'Decreto Sviluppo' (giugno 2012). Nella fattispecie, l'incentivo è pari al 35 per cento di tutti i costi aziendali sostenuti per il lavoratore fino a un massimo di 200.000 euro. Per il credito d'imposta sono previsti 25 milioni per il 2012, 50 milioni dal 2013 e

<sup>122</sup> CE n. 800/2008.

<sup>123</sup> Nel dettaglio, si stabilisce che sono da considerarsi lavoratori svantaggiati coloro che: *i)* non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ovvero i soggetti che, negli ultimi sei mesi, non hanno prestato attività lavorativa di natura subordinata della durata di almeno sei mesi o che, negli ultimi sei mesi, hanno svolto attività lavorativa di natura autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione; *ii)* non possiedono un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3), ovvero coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio d'istruzione secondaria superiore, rientrante nel livello terzo della classificazione internazionale sui livelli d'istruzione; *iii)* sono occupati in uno dei settori economici dove c'è un tasso di disparità uomo-donna che supera di almeno il 25 per cento la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici italiani e appartengono al genere sottorappresentato, considerando a tal fine i settori annualmente individuati dalla Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro effettuata dall'ISTAT. L'assunzione senza l'indicazione della causale giustificativa è prevista anche nei casi di persone con più di 50 anni, adulti che vivono con una o più persone a carico, i membri di minoranze linguistiche, i disoccupati percettori dell'indennità di disoccupazione o di altri ammortizzatori sociali da almeno sei mesi

<sup>124</sup> Il provvedimento, che mancava dal 2008, era previsto dall'articolo 54 del D.Lgs. 13 settembre 2003, n. 276.

<sup>125</sup> D.L. 83/2012 articolo 24.



per gli anni successivi. Ulteriori agevolazioni sono state previste per le *start up* innovative dal ‘Decreto Crescita 2.0’ (cfr. V.8 e V.12)<sup>126</sup>.

A fine agosto 2012 è entrata in vigore la misura che prevede la possibilità di creare una società a responsabilità limitata semplificata<sup>127</sup>. La possibilità, inizialmente prevista solo per i giovani sotto i 35 anni di età, è stata successivamente estesa<sup>128</sup> anche agli individui al di sopra dei 35 anni. La misura consente di creare la società con il capitale minimo di 1 euro e, solo per gli *under 35*, è possibile utilizzare un modello di statuto *standard* che è esente da diritti di bollo e di segreteria e dagli onorari notarili.

Finalizzato all’aumento dell’occupazione giovanile è il ri-orientamento del Fondo rotativo per Kyoto (operativo da marzo 2012 con 470 milioni residui) attraverso la concessione alle aziende operanti in settori chiave di finanziamenti a tasso agevolato (0,5 per cento), vincolati alla creazione di nuova occupazione a tempo indeterminato di giovani con età non superiore a 35 anni (nel caso di assunzioni superiori a tre unità, almeno un terzo dei posti è riservato a giovani laureati con età non superiore a 28 anni). Per singola impresa richiedente, le nuove assunzioni devono essere aggiuntive rispetto alla media totale degli addetti degli ultimi 12 mesi. I settori chiave individuati dalla norma sono i seguenti: *a*) protezione del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico e sismico; *b*) ricerca, sviluppo e produzione di biocarburanti di seconda e terza generazione e di prodotti intermedi chimici da biomasse e scarti vegetali; *c*) ricerca, sviluppo e produzione di tecnologie nel ‘solare a concentrazione’, ‘solare termo-dinamico’, ‘solare fotovoltaico’, biomasse, biogas e geotermia; *d*) incremento dell’efficienza degli usi finali dell’energia nei settori civile, industriale e terziario, compresi gli interventi di *social housing*.

Nell’ambito degli interventi finalizzati a promuovere l’occupazione giovanile, assume particolare importanza il ‘Piano Sociale per il Sud’ varato nell’ambito della riprogrammazione dei fondi comunitari (cfr. capitolo V.6). Da ricordare anche che il Governo ha stanziato 40 milioni di euro destinati al bando ‘*social innovation*’ (chiuso a inizio luglio 2012) per i progetti innovativi a carattere sociale per i giovani al di sotto dei 32 anni di età nel Mezzogiorno.

### Conciliazione dei tempi di vita e lavoro

Sempre per incentivare il lavoro delle donne e permettere un’adeguata conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, la riforma del mercato del lavoro prevede due misure sperimentali. La prima, relativa al congedo di paternità obbligatorio è volta a favorire la maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all’interno della coppia. Dal 1° gennaio 2013 i padri lavoratori (anche affidatari o adottivi) hanno diritto a una giornata obbligatoria di astensione dal lavoro e, facoltativamente, ad altre due, entro il quinto mese di vita del figlio. Il giorno di congedo obbligatorio si aggiunge al periodo di maternità cui ha diritto la madre ed è fruibile durante il periodo in cui la madre è in

---

<sup>126</sup> Lo stesso trattamento preferenziale varrà anche per le imprese dei territori interessati dall’evento sismico di maggio 2012.

<sup>127</sup> Prevista dal D.L. 1/2012 e poi attuata con D.M. n.138/2012.

<sup>128</sup> D.L. 83/2012.

maternità. I due giorni di congedo facoltativo sono, invece, sostitutivi al periodo di maternità. Per i giorni di congedo il padre ha diritto a un'indennità giornaliera a carico dell'INPS, pari al 100 per cento della retribuzione e con contribuzione figurativa piena<sup>129</sup>. Per finanziare il congedo parentale, il Governo ha previsto risorse pari a 78 milioni l'anno per il triennio 2013-2015.

La seconda misura, da utilizzare negli undici mesi successivi al congedo, permette che le madri possano richiedere, in sostituzione del congedo parentale, un contributo economico mensile di 300 euro, utilizzabile o per pagare una *baby sitter* o per coprire la retta dell'asilo nido (pubblico o privato accreditato). Nel primo caso la lavoratrice madre riceverà dei *voucher*, nel secondo caso l'INPS pagherà direttamente la struttura interessata. Per le richieste verrà stilata una graduatoria nazionale che terrà conto dell'indicatore ISEE. Spetta all'INPS anche il monitoraggio sull'andamento della spesa sui tre anni della sperimentazione.

Con la Legge di Stabilità 2013 è stata inoltre introdotta la possibilità di usufruire del congedo parentale anche in ore, a partire dal 1° gennaio 2013, secondo disposizioni che saranno adottate dai Contratti Collettivi Nazionali relativamente alle modalità di fruizione e ai criteri di calcolo della base oraria. Tali congedi spettano a ciascun genitore lavoratore nei primi otto anni di vita del bambino fino a un periodo massimo di 6 mesi di astensione (continuativo o frazionato). In ogni caso, l'astensione totale di entrambi i genitori non può eccedere i dieci mesi.

A ottobre 2012 il Governo ha reso operativo anche in Italia il regolamento europeo che disciplina la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società, costituite in Italia, quotate in mercati regolamentati e per quelle controllate dalla Pubblica Amministrazione non quotate. È fissata la quota del 33 per cento di presenza femminile, ma per il primo mandato è sufficiente il 20 per cento. Per le aziende quotate l'obbligo è in vigore da agosto 2012, per quelle controllate dalla PA da febbraio 2013.

### **FOCUS** Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

A fine ottobre 2012 è stata siglata un'intesa tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e le autonomie locali in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché dei tempi di cura per la famiglia. L'impatto stimato di tale intesa include: l'attivazione di ulteriori 60 servizi educativi in contesti domiciliari e il raggiungimento di circa 2.500 nuovi destinatari (minori di 3 anni di età); il sostegno a ulteriori 1.200 progetti individuali e di sistema in grado di facilitare il rientro delle donne nel mercato del lavoro; l'ampliamento delle platee dei beneficiari d'incentivi per l'acquisto di servizi di cura, che coinvolgerà ulteriori 2.300 famiglie.

L'intesa segue quella siglata a primavera 2010 che, sulla base dei risultati acquisiti, ha consentito quattro linee di intervento:

- Creazione o implementazione di nidi, nidi famiglia, servizi e similari ('mamme di giorno', educatrici familiari o domiciliari, ecc.): attivazione di 749 iniziative, che hanno coinvolto complessivamente circa 900 comuni, per un totale di 27.371 destinatari (minori di 3 anni di età). I servizi attivati e/o potenziati si sono concentrati sui nidi d'infanzia (416 progetti), nuovi servizi educativi in contesti domiciliari (334), 'spazi gioco' e 'centri bambini famiglie'.

<sup>129</sup> In merito al trattamento normativo e previdenziale si applicano le disposizioni previste in materia di congedo di paternità dagli articoli 29 e 30 del citato D.Lgs. 151 del 2001.

- Facilitazione per il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale: 243 donne coinvolte in percorsi di facilitazione per il rientro al lavoro per 858 ore di formazione.
- Erogazione d'incentivi all'acquisto di servizi di cura in forma di voucher per i servizi offerti da strutture specializzate o in forma di 'buono lavoro' per prestatori di servizi: erogazione di 8.459 incentivi per l'acquisto di servizi di cura in favore di 4.710 famiglie italiane.
- Sostegno a modalità di prestazione di lavoro e tipologie contrattuali facilitanti (o *family friendly*) come banca delle ore, telelavoro, *part-time*, programmi locali dei tempi e degli orari: attivazione di 115 progetti di sostegno a tipologie contrattuali facilitanti, per 485 donne; 153 postazioni di telelavoro, 55 'banche del tempo' e 78 percorsi di sostegno a organizzazioni aziendali *family friendly*.

Il Piano Nazionale per la Famiglia<sup>130</sup>, si pone quale strumento orientativo degli interventi relativi all'attuazione delle politiche familiari. Le priorità individuate dal Piano, anche in chiave di lotta alla povertà, sono le famiglie con minori, in particolare quelle numerose, e le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti.

Il Governo ha, inoltre, previsto interventi per l'inclusione sociale a valere sulle risorse nazionali, per un ammontare complessivo di 117 milioni di euro destinati a politiche familiari. Oltre agli 81 milioni già assegnati di recente alle Regioni e agli Enti Locali per progetti rivolti agli asili nido e all'assistenza domiciliare agli anziani, sono stati destinati ulteriori 36 milioni di euro per finanziare nuovi progetti (conciliazione famiglia-lavoro, sezioni primavera, progetti di supporto alle famiglie terremotate dell'aquilano, adozioni internazionali e iniziative per premiare progetti e buone pratiche per l'invecchiamento attivo e il supporto familiare).

Per sostenere e ampliare il ruolo sempre maggiore svolto dalle donne nel sistema economico nazionale, a febbraio 2013, il Governo e Unioncamere hanno rinnovato il protocollo d'intesa - della durata di 5 anni - che conferma e rafforza l'impegno in corso. Il Protocollo raccoglie, inoltre, le indicazioni che arrivano dalla Commissione Europea in materia di politica industriale. L' intesa ridefinisce la *mission* dei 105 Comitati per l'Imprenditoria Femminile (CIF) presenti presso tutte le Camere di Commercio, che avranno il compito di: *i*) operare per lo sviluppo e la qualificazione della presenza delle donne nel mondo dell' imprenditoria; *ii*) partecipare alle attività delle Camere di Commercio, coniugando lo sviluppo dell'imprenditoria locale in un'ottica di genere; *iii*) promuovere indagini conoscitive sulle realtà locali per individuare opportunità di accesso delle donne nel mondo del lavoro e, in particolare, dell' imprenditoria; *iv*) mettere a punto iniziative per lo sviluppo dell'impresa femminile; *v*) attivare iniziative per facilitare l'accesso al credito; *vi*) curare attività di ricerca e studio, coltivare relazioni con il mondo dell'istruzione e della formazione.

Il 14 marzo 2013 il Dipartimento per le Pari opportunità, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e Finanze hanno sottoscritto una convenzione per la creazione, nell'ambito del Fondo centrale di garanzia, della Sezione speciale 'Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità', interamente dedicata alle imprese femminili.

Le risorse finanziarie della Sezione speciale sono pari a 20 milioni di euro, di cui dieci messi a disposizione dal Dipartimento Pari opportunità, 10 dal Fondo

---

<sup>130</sup> Approvato dal Consiglio dei ministri il 7 giugno 2012 e adottato in Conferenza unificata il 19 aprile 2012.

centrale di Garanzia. Le imprese femminili verranno sostenute mediante la concessione di agevolazioni nella forma di garanzia diretta, di cogaranzia e di controgaranzia del Fondo centrale, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa. In favore delle imprese *start up* femminili è riservato il 50 per cento della dotazione della Sezione speciale, quota che potrà variare in relazione alle effettive esigenze del mondo imprenditoriale femminile.

### **Le linee guida dell'Accordo sulla produttività tra le parti sociali**

A novembre 2012 le Parti sociali hanno firmato l'accordo in cui sono state definite le 'Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia'. L'accordo contiene sette punti fondamentali: *i)* riconosce alla contrattazione collettiva nazionale la tutela del potere di acquisto dei salari superando però ogni forma d'indicizzazione automatica; *ii)* valorizza la contrattazione di secondo livello a cui affida una quota degli aumenti economici eventualmente disposti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali con l'obiettivo di sostenere, negli specifici contesti produttivi, efficaci e mirate misure d'incremento della produttività; *iii)* adegua la regolamentazione contrattuale dei rapporti di lavoro alle esigenze degli specifici contesti produttivi di riferimento, come la disciplina della prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro; *iv)* permette alla contrattazione di secondo livello di defiscalizzare le quote d'incrementi salariali concretamente legati, negli specifici contesti produttivi, all'aumento della produttività; *v)* sostiene la logica della 'solidarietà intergenerazionale', prevedendo misure che agevolino la transizione dal lavoro alla pensione; *vi)* afferma l'impegno delle Parti di affrontare in sede di contrattazione le tematiche relative all'equivalenza delle mansioni, all'organizzazione del lavoro, all'orario di lavoro e alla sua distribuzione flessibile, all'impiego di nuove tecnologie; *vii)* afferma l'impegno delle Parti di completare il quadro delle nuove regole in materia di rappresentanza.

La Legge di Stabilità 2013 contiene la previsione di una specifica agevolazione per incrementare la produttività del lavoro. In particolare, per la detassazione dei premi di produttività per l'anno 2013, sono destinati fino a 950 milioni di euro per l'anno 2013 e 400 milioni di euro per il 2014; per la detassazione dei premi di produttività per l'anno 2014 sono destinati 600 milioni di euro per il 2014 e 200 milioni di euro per il 2015<sup>131</sup>. Con il decreto ministeriale attuativo<sup>132</sup> sono state definite le condizioni per l'applicazione delle misure di defiscalizzazione. Per i redditi di lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui (riferiti all'anno precedente a quello in cui si usufruisce dell'agevolazione) l'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali è fissata al 10 per cento sulle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività<sup>133</sup>. La retribuzione di produttività che

<sup>131</sup> Legge di Stabilità 2013, art. 1, comma 481 et 482.

<sup>132</sup> Adottato il 22 gennaio 2013 dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>133</sup> Con la circolare del 3 aprile 2013, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali chiarisce la nozione della parte della retribuzione di produttività, la cui erogazione deve avvenire 'in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale [...] ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda'. La circolare fornisce anche istruzioni

beneficia dell'imposta sostitutiva non può superare i 2.500 euro lordi. Per retribuzione di produttività, il Governo intende le somme erogate con riferimento a indicatori quantitativi di produttività, redditività, efficienza o innovazione espressamente dichiarati nel contratto di lavoro stipulato a livello aziendale o territoriale. In alternativa, il contratto di lavoro deve contenere almeno una misura per tre delle quattro aree d'intervento su cui il Governo intende far leva per aumentare la produttività del sistema: *i)* ridefinizione dei sistemi di orario e della loro distribuzione con modelli flessibili, anche in relazione agli investimenti, all'innovazione e alle condizioni di mercato; *ii)* introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie; *iii)* adozione di misure per rendere compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e facilitare l'attivazione di strumenti informatici; *iv)* interventi in materia di fungibilità delle mansioni e integrazione delle competenze.

Il decreto introduce anche procedure di monitoraggio e verifica di conformità degli accordi collettivi di secondo livello alle disposizioni. In particolare, i datori di lavoro dovranno depositare i contratti stipulati presso la Direzione Territoriale del Lavoro entro 30 giorni dalla loro sottoscrizione. Il Ministero del Lavoro è incaricato di raccogliere e monitorare i contratti depositati. A fine 2013 il Governo auspica un nuovo incontro con le Parti sociali per valutare i progressi sul tema della competitività realizzati con queste nuove misure. Le novità di questo decreto di attuazione sono, in primo luogo, i parametri usati per definire la produttività (in precedenza essi erano basati sul lavoro a turni, il lavoro notturno, il lavoro straordinario), e, in secondo luogo, il rafforzamento del ruolo dell'accordo di secondo livello quale tipologia contrattuale in cui sono contenuti i parametri per la retribuzione variabile.

### FOCUS

#### Ponte intergenerazionale

Allo scopo di incrementare i livelli di occupazione per i giovani e il mantenimento di condizioni di reddito adeguate per i lavoratori anziani, il Ministero ha adottato uno specifico decreto del 19 ottobre 2012, che favorisce l'invecchiamento attivo, nell'ambito di un efficace sistema di *'welfare to work'*. Attraverso un patto generazionale all'interno delle aziende, e con il concorso dell'INPS, i lavoratori anziani potranno ridurre il loro orario di lavoro mantenendo intatti i requisiti pensionistici e creando opportunità di lavoro stabile o comunque in apprendistato per i più giovani.

La norma prevede la possibilità per un lavoratore anziano di accettare di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a *part time*, al fine di favorire l'assunzione di un giovane con contratto di apprendistato o a tempo indeterminato. Per poter fruire dei benefici previsti, il saldo tra la riduzione dell'orario di lavoro e la nuova assunzione dovrà comportare un aumento occupazionale. Le Regioni e le Province verseranno all'INPS l'integrazione contributiva in favore del lavoratore anziano, a titolo di contribuzione volontaria. Regioni e Province dovranno documentare, con una relazione trimestrale, i datori di lavoro coinvolti, i lavoratori assunti e l'ammontare dei versamenti effettuati a titolo contributivo. I fondi messi a disposizione sono 79,9 milioni che le Regioni potranno usare anche per le assunzioni agevolate ai lavoratori usciti dal mercato del lavoro.

---

di carattere procedurale sull'obbligo di depositare i contratti presso la competente Direzione territoriale del lavoro entro trenta giorni dalla loro sottoscrizione.

## Lavoratori anziani e modifiche al sistema pensionistico

Come già ricordato, la riforma del lavoro prevede il dimezzamento del costo del lavoro a decorrere dal 1° gennaio 2013 per le assunzioni effettuate con contratto di lavoro dipendente di donne in aree svantaggiate ma anche, con le stesse modalità, di lavoratori di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi.

Sono stati inoltre istituiti i 'Premi per iniziative di promozione dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni - anno 2012', volti anche a incentivare la partecipazione attiva degli anziani alla vita familiare e sociale, con uno stanziamento di 5,5 milioni di euro.

Nei casi di eccedenza di personale, la riforma del lavoro prevede la possibilità che venga posta a carico del datore di lavoro l'erogazione di una prestazione, d'importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti, al fine d'incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani. La misura è soggetta a specifici accordi tra datori di lavoro che impieghino mediamente più di 15 dipendenti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale. Il datore di lavoro ha altresì l'obbligo di corrispondere all'INPS la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento. I lavoratori che possono essere coinvolti nel programma di esodo devono raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei quattro anni successivi alla cessazione dal rapporto di lavoro.

Nell'ottica della revisione della spesa pensionistica, il decreto legge 'Sviluppo', ha introdotto il c.d. 'scivolo per i manager'. Le grandi aziende che hanno in corso licenziamenti collettivi potranno comunque garantire lo scivolo ai dirigenti con il solo accordo del sindacato di categoria e non con quello di tutte le sigle sindacali.

La riforma del lavoro incrementa l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata INPS<sup>134</sup> nonché della corrispondente aliquota per il computo delle prestazioni pensionistiche. In particolare, per coloro che risultano iscritti esclusivamente alla gestione separata INPS<sup>135</sup>, si prevede, a partire dal 2014, un incremento progressivo dell'aliquota dal 27 per cento attuale al 33 per cento dal 2018. Per gli altri iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria già titolari di un trattamento pensionistico, l'aliquota aumenta dal 18 per cento del 2012 al 24 per cento a decorrere dal 2016.

Con la Legge di Stabilità 2013 tornano gratuite le ricongiunzioni previdenziali per il lavoratori passati dal pubblico impiego all'INPS entro il 31 luglio 2010. Da aprile 2013 l'INPS renderà disponibile on line l'estratto conto previdenziale integrato, dove il lavoratore potrà ritrovare i contributi versati in enti o gestioni diverse a seconda dell'attività svolta. Per i lavoratori nati entro il 1955 e iscritti all'INPS sarà possibile anche utilizzare un calcolatore della pensione che consentirà di conoscere la data del proprio pensionamento e l'importo del presunto assegno di pensione. L'ente previdenziale sta poi predisponendo un simulatore sulla pensione futura per consentire anche ai lavoratori più giovani di conoscere il proprio profilo pensionistico. Queste iniziative si inseriscono nel

<sup>134</sup> Articolo 2, comma 26, della legge 335/1995.

<sup>135</sup> Come previsto dall'art. 2 comma 26, legge 335/95.

quadro della campagna di informazione ed educazione ‘Conosci la tua pensione’ previsto dalla riforma pensionistica del Decreto ‘Salva Italia’.

### FOCUS

#### La riforma delle pensioni e le regole di salvaguardia

La riforma delle pensioni del dicembre 2011 è stata un intervento centrale del Decreto ‘Salva Italia’ perché ha inciso in modo considerevole sui requisiti di accesso alla pensione a decorrere dal 1° gennaio del 2012.

La riforma ha introdotto alcune importanti novità: *i)* l'estensione generale e immediata del metodo contributivo di calcolo delle pensioni; *ii)* l'abolizione delle pensioni di anzianità; *iii)* la progressiva armonizzazione dei requisiti di accesso ai trattamenti tra generi e l'applicazione dell'indicizzazione dell'età di pensionamento all'aspettativa di vita. Tutte queste misure consentiranno un ribilanciamento dei rapporti tra generazioni, a favore di quelle giovani e future e, contestualmente, contribuiranno all'equilibrio dei conti pensionistici garantendo le prestazioni anche per le future generazioni.

La gestione di situazioni in cui un singolo avesse già anticipato l'uscita dal mercato del lavoro, perché prossimo alla pensione, è stata prevista in modo esplicito attraverso alcune misure di salvaguardia, per offrire adeguata protezione sia a scelte individuali, sia uscite determinate da accordi collettivi.

In favore dei lavoratori prossimi alla pensione che si sono trovati o si trovano in particolari condizioni di disagio (mobilità, prosecuzione volontaria, con rapporto di lavoro risolto e così via) sono stati adottati provvedimenti di salvaguardia, comportanti l'applicazione dei requisiti di pensionamento previsti prima della riforma. Una prima salvaguardia, per 65.000 soggetti, è stata stabilita dallo stesso Decreto ‘Salva-Italia’<sup>136</sup>. Una seconda salvaguardia è stata prevista dal Decreto sulla *Spending Review* per altri 55.000 lavoratori<sup>137</sup>. Una terza salvaguardia è stata, infine, inserita nella Legge di Stabilità 2013<sup>138</sup>.

Il numero dei lavoratori salvaguardati dalla piena e immediata attuazione della riforma pensionistica del 2011 risulta pertanto stimabile in 130.000 unità, alle quali si aggiungono altre 10.000 unità in attuazione di precedenti clausole di salvaguardia<sup>139</sup>. Si tratta dei lavoratori che sarebbero andati in pensione negli anni 2013 e 2014 e di quelli coinvolti in accordi collettivi di CIG o mobilità fino al 2020 circa. Con la Legge di Stabilità 2013 è stato, inoltre, istituito un apposito Fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'intento di garantire il finanziamento di azioni in favore di altri lavoratori. Il Fondo in questione (cui sono stati già destinati 36 milioni di euro per l'anno 2013) verrà alimentato, altresì, da eventuali economie risultanti dall'attuazione dei precedenti interventi di salvaguardia.

### Lavoratori extracomunitari

La riforma del lavoro modifica la norma sulla legittimità del prolungamento del soggiorno dello straniero extracomunitario, avente permesso di soggiorno per

<sup>136</sup> Le cui previsioni sono state attuate dal Decreto Ministeriale 1° giugno 2012 e pubblicato sulla G.U. n. 171 del 24 luglio 2012.

<sup>137</sup> Il Decreto Ministeriale attuativo è stato emanato l'8 ottobre 2012 e pubblicato sulla G.U. n. 17 del 21 gennaio 2013.

<sup>138</sup> Il decreto attuativo è stato definito d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è stato inviato alla Camera dei Deputati e al Senato per l'esame da parte delle competenti commissioni parlamentari.

<sup>139</sup> Tale salvaguardia afferisce a individui che maturano i requisiti pensionistici successivamente al 31/12/2011 (coloro che li hanno maturato entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. I predetti soggetti accedono al pensionamento nei prossimi anni a partire dal 2013.

lavoro subordinato, nell'ipotesi di perdita del posto di lavoro, anche per dimissioni. In primo luogo, la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario e ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi. La riforma aumenta la durata minima del permesso prevista dalla legge da sei mesi a un anno prevedendo che questo sia valido per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepito.

In tema di mobilità dei lavoratori, di rilievo la normativa che prevede l'istituzione della 'carta blu UE' per gli immigrati ad alta qualifica professionale, in attuazione della direttiva comunitaria relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno di cittadini che intendono svolgere lavori qualificati. La procedura per il rilascio è reperibile *on line* ed è rilasciata dallo sportello unico per l'immigrazione. I lavoratori titolari della carta devono avere un titolo d'istruzione superiore di durata almeno triennale e possono entrare nel Paese per un periodo superiore ai tre mesi. Gli immigrati avranno lo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani, fatta eccezione per i primi due anni nei quali l'accesso al mercato del lavoro prevede lo svolgimento solo di quelle attività lavorative conformi alle condizioni di ammissione e limitatamente a quelle per le quali è stata rilasciata la Carta blu UE. I cambiamenti di datore di lavoro nel corso dei primi due anni sono soggetti all'autorizzazione preliminare da parte delle competenti Direzioni territoriali del lavoro<sup>140</sup>.

## **V.5 WELFARE E POVERTÀ**

Molte delle misure di contrasto alla povertà e al disagio sociale ed economico sono descritte con maggiore dettaglio nel paragrafo dedicato al Piano di Azione Coesione (cfr. V.6). In questa parte si vuole dar rilevanza ad alcune misure che coinvolgono tutto il territorio nazionale.

### **Sostegno al reddito delle famiglie indigenti**

Il Governo ha approvato il decreto attuativo con cui viene avviata la sperimentazione della nuova *social card*<sup>141</sup>. La sperimentazione<sup>142</sup> coinvolgerà le 12 città più grandi del Paese<sup>143</sup> e durerà un anno, impegnando un ammontare

<sup>140</sup> Il D.L. 5/2012, convertito nella L. 35/2012, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo ha impattato anche sulla disciplina dell'immigrazione, portando ad una semplificazione della procedura di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale.

<sup>141</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 10 gennaio 2013, emanato ai sensi dell'articolo 60, comma 2, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35, in corso di registrazione.

<sup>142</sup> La sperimentazione è orientata ai principi comunitari contenuti nella Raccomandazione della Commissione sull'inclusione attiva.

<sup>143</sup> Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.



complessivo di risorse pari a 50 milioni di euro. Il beneficio sarà modulato sulla base della numerosità del nucleo familiare e sarà notevolmente superiore a quello previsto dalla *social card* ordinaria che continuerà a operare accanto al programma sperimentale. La nuova carta erogherà mensilmente una prestazione pari a 231 euro per i nuclei con due persone, 281 per i nuclei composti da tre persone, 331 euro per i nuclei con quattro persone e 404 euro per i nuclei con cinque o più componenti. A partire dalla primavera, i Comuni avvieranno le procedure per la selezione dei beneficiari, mentre le azioni connesse alla sperimentazione - presa in carico ed erogazione dei benefici economici - si prevede possano partire nella seconda metà del 2013<sup>144</sup>.

Il target di riferimento, deciso in accordo con le città interessate, è la lotta alla povertà minorile, a partire dalle famiglie più marginali rispetto al mercato del lavoro. I beneficiari della sperimentazione sono, infatti, le famiglie che si trovano in condizione di disagio lavorativo e che hanno almeno un minore a carico. Tra i requisiti per l'accesso al programma vi è un valore dell'indicatore ISEE inferiore a 3 mila euro assieme a ulteriori limiti patrimoniali. Sulla base delle risorse disponibili si stima che potrebbero beneficiare della sperimentazione circa 13.000 famiglie. La precedenza verrà data alle famiglie in particolare condizione di disagio (disagio abitativo, nuclei monoparentali, famiglie con tre o più minori, presenza di minori disabili).

La nuova *social card* diventa uno strumento a disposizione dei Comuni - che effettueranno la selezione dei beneficiari - da integrare con gli interventi e i servizi sociali ordinariamente erogati, ma anche da coordinare in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. I Comuni, infatti, s'impegnano ad associare al trasferimento monetario connesso alla *social card*, un progetto personalizzato d'intervento dal carattere multidimensionale, che riguarderà tutti i componenti della famiglia, con particolare attenzione ai minori presenti. Questi progetti includeranno: *i*) la cura della salute; *ii*) la tutela del benessere; *iii*) l'assolvimento degli obblighi scolastici dei figli; *vi*) il ricollocamento lavorativo attraverso la ricerca attiva del lavoro e l'adesione a progetti di formazione o di riqualificazione professionale. La concessione della Carta al beneficiario sarà condizionata alla sottoscrizione del progetto personalizzato<sup>145</sup>.

Dal monitoraggio della carta acquisti ordinaria<sup>146</sup>, risulta che, nel periodo 1° dicembre 2008 - 31 dicembre 2012, il relativo beneficio, pari a 80 euro a bimestre, è stato riconosciuto a circa 935 mila persone in condizioni di disagio economico assoluto. Di queste, 493 mila sono bambini al di sotto dei 3 anni e 442 mila anziani ultrasessantacinquenni. Il 70 per cento dei beneficiari risiede nel Mezzogiorno e nelle Isole, il 13 per cento al Centro e circa il 17 per cento al Nord. Le risorse complessivamente erogate ammontano a circa 945 milioni di euro.

---

<sup>144</sup> Il decreto stabilisce che i Comuni destinatari della Sperimentazione debbano stilare la graduatoria dei richiedenti la prestazione entro 120 giorni dalla entrata in vigore del decreto.

<sup>145</sup> La sperimentazione sarà sottoposta a rigorosa valutazione, mediante selezione casuale di un gruppo sperimentale e di un gruppo di controllo, al fine di misurare l'efficacia di interventi di sostegno al reddito condizionati alla partecipazione a progetti di attivazione e inclusione sociale.

<sup>146</sup> Di cui all'art. 81, comma 29 e seguenti del D.L. 25 giugno 2008, n.112.

## Accesso alle prestazioni sociali agevolate

Il Governo ha presentato una proposta di revisione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) che valuta le condizioni economiche necessarie per accedere alle prestazioni sociali agevolate. L'indicatore è applicato sia quale strumento per l'accesso a prestazioni destinate ai segmenti di popolazione in maggiore condizione di bisogno sia per la definizione del livello di compartecipazione al costo di taluni servizi rivolti all'intera cittadinanza. L'ISEE è stato introdotto nel 1998 e dal momento di avvio del sistema ad oggi si è assistito ad una progressiva crescita del suo utilizzo da parte degli Enti Locali (quasi un terzo delle famiglie italiane oggi lo utilizza). Al contempo sono emerse alcune criticità. In particolare è emerso il rischio d'inequità in quanto l'indicatore potrebbe, da una parte non valutare adeguatamente situazioni di bisogno come quella delle famiglie numerose o nelle quali sono presenti situazioni di disabilità e non autosufficienza, dall'altra non tenere conto in modo adeguato di tutte le forme di reddito e di patrimonio. Con il Decreto 'Salva Italia' è stato quindi dato mandato al Governo riformare l'ISEE al fine di renderlo più rappresentativo della situazione economica reale delle famiglie, oltre che di rafforzare il sistema dei controlli per evitare frodi.

### FOCUS

#### Il nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente

L'ISEE<sup>147</sup> misura la condizione economica delle famiglie italiane tenendo conto del reddito, del patrimonio (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche del nucleo familiare ai fini dell'erogazione di prestazioni per lo più a carattere sociale e assistenziale per le quali vige un principio di razionamento. Quasi un terzo delle famiglie italiane passa attraverso il sistema ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali o benefici assistenziali<sup>148</sup>, quali mense scolastiche, asili nido, assistenza socio sanitaria a domicilio, borse di studio, canoni di locazione agevolati.

Con il Decreto 'Salva Italia' è stato dato mandato al Governo di riformare l'ISEE al fine di renderlo più rappresentativo della situazione economica reale della famiglia. I capisaldi su cui si fonda la proposta di revisione sono: *i)* nuova nozione di reddito disponibile che include anche somme fiscalmente esenti; *ii)* miglioramento della capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale; *iii)* attenzione alle tipologie familiari con carichi particolarmente gravosi, come le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con disabilità; *iv)* differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta; *v)* ridefinizione dell'insieme dei benefici e delle misure da attribuire selettivamente sulla base della condizione economica; *vi)* il rafforzamento del sistema dei controlli. Questa revisione va ad affrontare i problemi che l'attuale formulazione dell'ISEE ha evidenziato negli anni. Ad esempio, non si tiene adeguatamente conto di tutte le forme di reddito e di patrimonio. Ciò determina problemi equitativi e compromette la capacità selettiva dello strumento, specialmente per le famiglie più povere. Va rafforzata l'azione sistematica di controllo sulla veridicità dei dati rilevanti a fini ISEE per evitare l'indebita fruizione di prestazioni e agevolazioni da parte di alcuni cittadini a scapito di altri

<sup>147</sup> E' stato istituito dal D.L. 109/1998.

<sup>148</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Quaderni di Ricerca Sociale 20, Rapporto ISEE 2012.

maggiormente bisognosi. Inoltre va disciplinata la definizione del nucleo familiare rilevante per l'accesso a prestazioni socio-sanitarie rivolte a persone con handicap permanente grave e ad anziani non autosufficienti, per ridurre il contenzioso tra cittadini e amministrazioni locali in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione<sup>149</sup>. Nella proposta, il nuovo ISEE si basa sulla somma dei redditi dei componenti del nucleo familiare con una franchigia fino a 3.000 euro per i redditi da lavoro dipendente e fino a 1.000 euro per quelli da pensione. Ai redditi familiari dichiarati ai fini IRPEF si aggiungeranno nella somma complessiva anche quelli soggetti a imposta sostitutiva o ritenuta d'acconto, proventi da attività agricola, assegni di mantenimento dei figli, redditi fondiari sottoposti a IMU, nonché redditi figurativi da attività finanziaria. Sono previste ulteriori franchigie per le famiglie in affitto fino a 7.000 euro, 5.000 nel caso di abitazione di proprietà che potrà aumentare di 500 euro per ciascun componente il nucleo (con tetto a 7.000 euro). Per le persone con disabilità la franchigia va da 3.500 a 6.500 euro a seconda del grado di disabilità e viene introdotta la possibilità di sottrarre fino ad un massimo di 5.000 euro, le spese relative alla situazione di disabilità, certificate a fini fiscali. I nuclei famigliari con persone non autosufficienti possono inoltre sottrarre le spese per l'assistenza personale (domestica e assistenziale) o per il ricovero.

La seconda componente dell'ISEE è la situazione patrimoniale che, nella nuova formulazione, comprende il patrimonio immobiliare (anche detenuto all'estero) considerato al valore ai fini dell'IMU al netto del mutuo residuo e, nel caso della l'abitazione principale, scontato di un terzo del suo valore. A questo si somma il patrimonio mobiliare dove entrano conti correnti bancari e postali, titoli di stato, obbligazioni, certificati di deposito e credito, buoni fruttiferi, azioni e quote di fondi d'investimento, partecipazioni in Italia e all'estero. Anche qui, è prevista una franchigia pari a 6.000 euro accresciuta di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo fino al massimo di 10.000 euro.

La individuazione di coloro che si trovano effettivamente in una situazione di bisogno, passa anche da una migliore identificazione del nucleo familiare, il *passe-partout* per pesare i redditi.

Nel corso del 2012, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha elaborato la riforma, sottoponendola a un confronto aperto con i diversi livelli di governo le parti sociali e il terzo settore<sup>150</sup>.

Il Governo ha inoltre emanato il decreto attuativo con cui è costituita la Banca dati delle prestazioni sociali agevolate condizionate all'ISEE<sup>151</sup>, attraverso l'invio all'INPS, da parte degli Enti erogatori delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse.

Le informazioni della banca dati sono raccolte e utilizzate al fine di rafforzare i controlli connessi all'erogazione di prestazioni sociali agevolate,

---

<sup>149</sup> L'articolo 3, comma 2-ter, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, prevedeva l'emanazione di un decreto attuativo che disciplinasse, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, la definizione del nucleo familiare per l'accesso a prestazioni socio-sanitarie rivolte a persone con handicap permanente grave e ad anziani non autosufficienti con l'obiettivo di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito. Il decreto non è mai stato emanato.

<sup>150</sup> Lo schema di DPCM non ha potuto però ancora essere adottato in quanto per procedere risulta necessaria, a seguito di sentenza della Corte Costituzionale intervenuta a riforma ormai ultimata, una formale intesa in Conferenza Unificata, che al momento però non è stato possibile registrare per l'opposizione della sola Regione Lombardia.

<sup>151</sup> Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 8 marzo 2012, emanato ai sensi dell'articolo 5 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

nonché all'irrogazione di sanzioni per la fruizione illegittima delle medesime prestazioni<sup>152</sup>. Inoltre, le informazioni della banca dati contribuiscono ad assicurare la conoscenza dei bisogni sociali, degli interventi e dei servizi sociali costituendo parte del Sistema Informativo Servizi Sociali<sup>153</sup>. La banca dati costituisce quindi un fondamentale strumento conoscitivo destinato alle Regioni e ai Comuni per fini di programmazione e gestione in materia di politiche sociali, nonché al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini di monitoraggio della spesa sociale e di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi.

### **Diritto alla casa**

Per agevolare l'accessibilità alla prima casa per le giovani famiglie il Governo, tramite il Piano nazionale per l'edilizia abitativa<sup>154</sup>, è intervenuto applicando agevolazioni per quei costruttori edili che costruiscono riservando una quota di alloggi da destinare alla locazione o futura vendita a favore di giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) e di età inferiore a 35/40 anni.

Una seconda misura volta ad agevolare le giovani coppie prevede un intervento sui canoni di affitto, con azioni volte a garantire affitti sostenibili: ad esempio agevolazioni finanziarie per chi dà in affitto in zone rurali, per minimo cinque anni, a giovani coppie e a famiglie immigrate case vuote non in uso. Potranno essere anche previste, per le giovani coppie e le famiglie immigrate che decidono di trasferirsi in quei territori rurali dove persiste il fenomeno dell'abbandono, agevolazioni per la ristrutturazione delle case.

In ragione della crescente difficoltà di accesso al credito bancario, il Governo ha varato un insieme di misure di sostegno volte a: *i*) fornire mutui agevolati alle coppie sposate da meno di due/tre anni per l'acquisto della prima casa; *ii*) dare priorità nel rilascio delle autorizzazioni edilizie finalizzate a favorire l'insediamento di coppie giovani; *iii*) favorire l'erogazione di prestiti d'onore per mutui alle giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) che intendono acquistare la prima casa, anche in caso di discontinuità del reddito percepito dovuta a forme contrattuali di lavoro flessibile.

Con la riforma del lavoro, il Governo ha rivisto le disposizioni riguardanti il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa istituito presso la CONSAP. Il Fondo è stato istituito<sup>155</sup> con lo scopo di consentire ai mutuatari, per i contratti di mutuo relativi all'acquisto d'immobili da adibire a prima casa di abitazione, di chiedere in determinate fattispecie la sospensione del pagamento delle rate. La sospensione può avvenire per non più di due volte e per un periodo massimo complessivo non superiore a diciotto mesi nel corso dell'esecuzione del contratto. Il Fondo interviene provvedendo al pagamento dei costi delle procedure bancarie e degli onorari notarili necessari per il perfezionamento degli atti di sospensione dei pagamenti. Per accedere al Fondo, il mutuatario deve dimostrare

<sup>152</sup> Articolo 38, comma 3, del D.L. 78/2010.

<sup>153</sup> Articolo 21, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328.

<sup>154</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al par. V.10, sezione 'Piano città e Piano edilizia abitativa'.

<sup>155</sup> Articolo 2, ai commi da 475 a 480, della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

di non essere in grado di provvedere al pagamento delle rate del mutuo, per le quali chiede la sospensione, e degli oneri delle procedure bancarie.<sup>156</sup>

La legge 201 del 2011 ha incrementato<sup>157</sup> la dotazione del Fondo di solidarietà per i mutui di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013. La riforma del lavoro chiarisce che la sospensione non comporta l'applicazione di alcuna commissione o spesa d'istruttoria e avviene senza richiesta di garanzie aggiuntive. Inoltre, definisce i casi in cui è possibile richiedere al Fondo la sospensione del pagamento delle rate in caso di cessazione del rapporto di lavoro. Le modifiche apportate dalla riforma del lavoro si applicano alle domande di accesso al Fondo di solidarietà presentate dopo luglio 2012. Il Fondo mira a sostituire il 'Piano Famiglia' che l'ABI e le associazioni dei consumatori hanno prorogato fino al 31 marzo 2013.

Da ricordare anche che a febbraio 2013, il Governo ha emanato il decreto attuativo<sup>158</sup> con cui approva la destinazione delle risorse per l'attuazione del Piano nazionale per le città. Sono stati così ufficializzati i contributi ai 28 progetti di riqualificazione urbana con particolare attenzione alle aree urbane degradate, attivando investimenti complessivi per oltre 4 miliardi di euro (cfr. par. V.10). Gli interventi finanziati consentiranno, tra l'altro, di realizzare alloggi da affittare a canone sociale.

### Il ruolo dell'impresa sociale nelle politiche di welfare

Nelle azioni a sostegno dei soggetti più fragili, un ruolo centrale, anche come opportunità di lavoro soprattutto per i giovani, è rappresentato dallo sviluppo delle imprese sociali. Tali imprese hanno come caratteristica peculiare la creazione di servizi sociali e beni a individui esclusi socialmente o vulnerabili (come ad esempio accesso all'alloggio e alle cure, assistenza a persone anziane o disabili, inclusione di gruppi vulnerabili, assistenza all'infanzia, accesso all'impiego e alla formazione, gestione della dipendenza). Nelle modalità di produzione di beni e servizi, queste imprese perseguono un obiettivo di natura sociale. Tra questi, vi è l'integrazione sociale e professionale, tramite l'accesso al lavoro, di persone svantaggiate soprattutto in ragione di una scarsa qualificazione o di problemi sociali o professionali che ne determinano l'esclusione e l'emarginazione. Attraverso queste attività le imprese sociali tengono in alta considerazione la crescita sostenibile ponendo l'accento sull'aspetto umano e sulla coesione sociale<sup>159</sup>. A livello comunitario, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha contribuito a diffondere il modello italiano di impresa sociale, come buon esempio per accrescere politiche inclusive e di coesione<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Le norme di attuazione sono state quindi stabilite con regolamento emanato con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 132 del 21 giugno 2010.

<sup>157</sup> Articolo 13, comma 20 del D.L. 201 del 2011.

<sup>158</sup> Decreto Dipartimentale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 1105 del 08/2/2013

<sup>159</sup> Il ruolo dell'impresa sociale è stato evidenziato anche nella Comunicazione della Commissione Europea: 'Iniziativa per l'imprenditoria sociale Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale' COM(2011)682.

<sup>160</sup> Si veda anche il Piano d'azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa del par.V.13.

## Disabilità

Le iniziative promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel campo della disabilità sono state finalizzate, in particolare, alla tutela e promozione dei diritti e delle pari opportunità. Si è posta particolare attenzione ai temi dell'occupazione delle persone con disabilità e alla loro piena inclusione in tutti gli ambiti della società. Tali iniziative sono definite anche in attuazione della normativa nazionale e degli impegni assunti in sede comunitaria e internazionale. In questa luce, l'Osservatorio<sup>161</sup> Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità ha presentato il primo 'Programma d'azione italiano per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità'<sup>162</sup>. L'approvazione del Programma arriva dopo l'invio, a novembre 2012, del primo Rapporto italiano alle Nazioni Unite sull'implementazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nel nostro Paese. Il programma, che ha respiro biennale, individua le aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 e della Convenzione ONU ratificata dall'Italia nel 2009. Particolare attenzione, in tale quadro, è stata data alla necessità di definire principi e linee guida (politiche di *mainstreaming*) in tutti gli ambiti della vita sociale in cui le persone con disabilità incontrano barriere, ostacoli e pregiudizi, che possono precludere loro l'accesso al mondo del lavoro, alla piena mobilità, alla possibilità di contribuire allo sviluppo della comunità in cui vivono e di beneficiare di beni e servizi in condizioni di eguaglianza con gli altri cittadini. Di qui l'accento posto, fra i temi trattati, sull'occupazione quale elemento irrinunciabile al fine della piena inclusione nella società e sulla necessità di introdurre definizioni e modelli di valutazione e intervento sulla disabilità, che vedano al centro la presa in carico globale dell'individuo.

La Legge di Stabilità 2013 ha previsto 275 milioni da destinarsi al Fondo nazionale per le non autosufficienze. Questi fondi saranno gestiti dalle Regioni soprattutto per favorire la permanenza a domicilio delle persone con disabilità, prioritariamente quelle più gravi, ivi compresi i malati di Sla.

In tema di accessibilità ai servizi della Pubblica Amministrazione, entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni pubbliche devono pubblicare nel proprio sito web gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente, pena valutazione negativa della performance individuale dei dirigenti responsabili<sup>163</sup>. L'Agenzia per l'Italia digitale si occuperà del monitoraggio del rispetto dei requisiti di accessibilità, verificando le segnalazioni che richiedono il relativo adeguamento dei servizi digitali.

<sup>161</sup> L'approccio seguito nel corso dei lavori dell'Osservatorio, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato quello del pieno coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità. La sinergia fra le amministrazioni (nazionali, regionali e locali) e le organizzazioni della società civile ha dato luogo a un processo partecipato che pone l'Italia all'avanguardia nel campo della più ampia implementazione della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>162</sup> Il testo dovrà essere sottoposto a lettura nel Consiglio dei Ministri e al parere della Conferenza Unificata, per poi essere adottato come Decreto del Presidente della Repubblica.

<sup>163</sup> Ai sensi dell'art. 9 del Dgls. 179 del 2012, il mancato rispetto dell'accessibilità comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Inoltre, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea anche le postazioni di lavoro pubbliche dedicate agli utenti disabili dovranno essere conformi ai requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4.

## **Tutela e sostegno all'infanzia e all'adolescenza**

A novembre 2012 è stato approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il rapporto di monitoraggio<sup>164</sup> del 'Terzo Piano biennale nazionale di azioni e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva'. Il Piano<sup>165</sup> era stato approvato a gennaio 2011 come strumento d'indirizzo che risponde agli impegni assunti dall'Italia nella Convenzione di New York 1989 sui diritti del fanciullo. A partire dalla sua costruzione, il piano ha visto la partecipazione di rappresentanti a tutti i livelli del mondo istituzionale e non, impegnati nella tutela e promozione dei diritti dell'infanzia con il coordinamento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia. L'Osservatorio incaricato della redazione del Piano, ha sviluppato quattro direttrici di azione: *i*) il consolidamento della rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale; *ii*) il rafforzamento della tutela dei diritti dell'infanzia e adolescenza; *iii*) la costruzione di un patto intergenerazionale; *iv*) la promozione dell'interculturalità. Il Piano di azione definisce le caratteristiche generali delle questioni sollevate da ogni direttrice.

Uno dei temi trasversali è il disagio delle famiglie. La problematica richiede prevenzione, affiancamento e accompagnamento da parte dei servizi sociali, chiamati a intervenire sul sostegno delle capacità genitoriali, per arrivare a tutelare efficacemente il minore. Rientrano in questo contesto tutti gli interventi volti a rimuovere gli impedimenti di ordine economico e sociale che ostacolano lo sviluppo della persona umana e dunque la sua integrazione e partecipazione nella società. Il piano si concentra sulle modalità con cui i servizi devono essere erogati, sottolineando che la loro struttura deve essere permanente e il metodo di lavoro integrato. Fondamentale risulta ridurre le disparità di accesso tra gli utenti e le differenze di qualità sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda la rete integrata dei servizi, l'Osservatorio cita la salute, l'assistenza e lo studio quali diritti fondamentali che dovrebbero essere soddisfatti dai livelli essenziali delle prestazioni.

Sul piano della tutela dei diritti, le indicazioni generali prevedono che la normativa sull'infanzia e l'adolescenza si armonizzi sempre in misura maggiore con la cornice internazionale dei diritti di bambini e adolescenti e porti ad una strutturale interrelazione tra le politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione. Due esempi di necessaria interrelazione sono le politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei bambini e adolescenti e quello dei bambini con disabilità. Gli interventi specifici delineati comprendono la revisione del quadro normativo nazionale, la riorganizzazione degli organi giurisdizionali, l'istituzione del garante per l'infanzia, il sostegno anche economico alle famiglie e lo sviluppo dello strumento della mediazione dei conflitti.

L'obiettivo di costruzione di una società interculturale focalizza gli interventi su problematiche legate alla tutela della salute, ai ricongiungimenti familiari, alla sperimentazione di affidi omo culturali, agli istituti della mediazione sociale e

---

<sup>164</sup> Rapporto di sintesi relativo agli esiti del monitoraggio sul Terzo Piano d'azione per l'infanzia, approvato all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza durante la riunione del 26 novembre 2012, pubblicato il 4 marzo 2013.

<sup>165</sup> Decreto del Presidente della Repubblica pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 106 del 9 maggio 2011.

culturale e alla formazione del personale docente sui temi collegati all'interculturalità.

Molte sono le azioni che hanno avuto attuazione, tra quelle appena richiamate. Si fa riferimento, tra le altre, all'approvazione di un'importante legge che sancisce l'uguaglianza dei figli, siano essi naturali o adottivi. Le nuove norme in materia di riconoscimento dei figli (legge 219/2012) mirano a eliminare qualsiasi forma di discriminazione tra figli legittimi e naturali, cioè nati fuori dal matrimonio. In particolare, il provvedimento modifica il codice civile per quanto riguarda, in primo luogo, gli effetti del riconoscimento sui legami parentali, stabilendo che la parentela è il vincolo tra le persone sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il figlio nato fuori del matrimonio può essere riconosciuto dalla madre e dal padre anche se già uniti in matrimonio con altra persona all'epoca del concepimento e il riconoscimento può avvenire tanto congiuntamente quanto separatamente. La legge riconosce ai figli naturali un vincolo di parentela con tutti i parenti e non solo con i genitori. L'equiparazione tra figli legittimi e naturali amplia le tutele di questi ultimi, aggiungendo i diritti di successione all'istruzione e al mantenimento che erano già garantiti<sup>166</sup>.

La legge conferma, ancora una volta, come fondamentale l'esercizio del diritto per il bambino e per l'adolescente a esprimere la propria opinione nelle decisioni che lo riguardano, tenendo conto dell'età e del grado di maturità. Il Governo ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 'Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati', al fine di assicurare la gestione ordinaria dell'accoglienza di questa fascia particolarmente vulnerabile di minori in piena coerenza con il Piano d'azione dell'Osservatorio<sup>167</sup>.

Tra le modalità di tutela e protezione del bambino, vanno ricordate le azioni e gli interventi a garanzia del diritto di ogni bambino alla sua famiglia e, di conseguenza, a sostegno e rafforzamento dell'istituto dell'affidamento familiare, strumento di affiancamento - non di sostituzione - alla genitorialità in difficoltà, il cui obiettivo ultimo è il rientro del bambino nella propria famiglia e nel più breve tempo possibile. Su questa tematica, a novembre 2012, dopo l'approvazione in Conferenza Unificata, sono state presentate le 'Linee di indirizzo sull'affidamento familiare', raccomandazioni tecnico-politiche per promuovere e sostenere l'affidamento<sup>168</sup>. Oltre alla valenza specifica per una pratica dei servizi così

<sup>166</sup> La domanda per la dichiarazione di paternità o di maternità naturale deve essere proposta nei confronti del presunto genitore o, in sua mancanza, nei confronti dei suoi eredi. In loro mancanza, la domanda deve essere proposta nei confronti di un curatore nominato dal giudice davanti al quale il giudizio deve essere promosso.

<sup>167</sup> L'art. 23, comma 11, della legge n. 135/2012, di conversione del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

<sup>168</sup> Le linee d'indirizzo per l'affidamento familiare rappresentano la sintesi di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale 'Un percorso nell'affido'. Il progetto, attivato nel 2008 dall'allora Ministero della solidarietà sociale, ha visto il coinvolgimento dei molti attori protagonisti dell'affido: i responsabili delle politiche ai diversi livelli di governo, gli operatori dei servizi, il privato sociale. Si è trattato di un percorso articolato e complesso partito dai territori, che ha permesso la realizzazione di una mappatura nazionale delle realtà operanti nell'affidamento, in fase di continua implementazione, e di eventi di formazione e di scambi di esperienza che hanno registrato un'ampia partecipazione di operatori dei servizi e associazioni, finalizzate a favorire la conoscenza e la costruzione di reti di comunicazione e collaborazione stabili e durature.



delicata quale l'affido, le linee d'indirizzo concretizzano un accordo di portata storica per il sistema dei servizi sociali<sup>169</sup>.

### FOCUS

#### **Banca dati dei minori adottabili**

Da metà febbraio 2013 è attiva la banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale. La banca dati è costituita presso il Dipartimento per la Giustizia Minorile ed è organizzata in modo da assicurare l'integrità, la riservatezza, la disponibilità dei dati nonché l'identificazione dei soggetti che accedono previa registrazione.

Aggiornata con cadenza trimestrale, la banca dati contiene i dati personali dei minori dichiarati adottabili, l'attuale sistemazione, i precedenti collocamenti, i provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, dati contenuti nei certificati del casellario giudiziale per i minorenni e ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento. Quanto ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale e persone singole disponibili all'adozione, sono riportati i dati anagrafici, le condizioni di salute, le condizioni economiche, le caratteristiche socio demografiche della famiglia, le motivazioni e ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento.

L'accesso alle informazioni contenute nella banca dati e il rilascio di copie ed estratti è riservato ai magistrati dei tribunali per i minorenni e delle procure presso i tribunali per i minorenni nonché ai magistrati degli altri uffici della giurisdizione minorile cui sia attribuita la trattazione dello specifico procedimento di adozione. La consultazione è inoltre consentita al personale appartenente agli uffici della giurisdizione minorile, previa autorizzazione da parte del capo dell'ufficio, nonché agli interessati, con riferimento ai soli dati personali.

A novembre 2012 si è insediato il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (C.I.C.Lo.Pe) e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Entrambi gli organismi, di recente ricostituzione, sono attivamente impegnati in azioni di protezione dei diritti dei minori in Italia, con specifico riferimento alla loro tutela dalle diverse forme di abuso e sfruttamento sessuale. Nel dettaglio, il C.I.C.Lo.Pe. agisce come strumento di coordinamento interministeriale teso a garantire un raccordo di tipo programmatico, mentre all'Osservatorio è demandato lo svolgimento di attività di carattere più propriamente tecnico - scientifico.

### FOCUS

#### **Protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale**

Da ottobre 2012 è entrata a pieno titolo nell'ordinamento italiano la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale<sup>170</sup>. La Convenzione risponde alla necessità di elaborare nuovi strumenti vincolanti a livello

<sup>169</sup> Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la competenza esclusiva delle Regioni sulla materia, il sistema è, infatti, rimasto orfano di strumenti d'indirizzo e coordinamento a livello nazionale. Peraltro, lo strumento immaginato dal legislatore costituzionale per garantire uniformità di trattamento sul territorio - la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimasta l'unica competenza dello Stato - non è ancora riuscito a trovare negli anni la giusta applicazione, sostanzialmente per la difficoltà di reperimento di risorse adeguate atte a garantire diritti esigibili o livelli di copertura territorialmente adeguati dei servizi. Da questo punto di vista, per quanto evidentemente con una portata più limitata e meno cogente dei livelli essenziali, le linee d'indirizzo comunque rappresentano un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini.

<sup>170</sup> La Convenzione è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 12 luglio 2007 e aperta alla firma il 25 ottobre 2007 a Lanzarote. Avendo raggiunto l'obiettivo di 5 ratifiche, la Convenzione è entrata in vigore il 1 luglio 2010. Il testo è stato adottato dal Parlamento Italiano come legge n. 172/2012, pubblicata in G.U. 8 ottobre 2012, n. 235.

internazionale di contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori. Si tratta di un documento con il quale i Paesi aderenti si impegnano a rafforzare la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, adottando criteri e misure comuni sia per la prevenzione del fenomeno, sia per il perseguimento dei reati, nonché per la tutela delle vittime.

L'adesione alla Convenzione di Lanzarote integra un percorso di progressiva attenzione dello Stato italiano verso la lotta alla pedofilia e alla pedopornografia. Fino al 1996, infatti, il reato di abuso sessuale ai danni di un minore era previsto dal codice penale. Negli anni successivi la normativa ha subito numerose modifiche e integrazioni. Nel 1996 è stata introdotta una nuova serie d'ipotesi di reato intitolata 'Atti sessuali con minorenne'. Successivamente, è stata emanata la legge 269/1998 (norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù) che ha introdotto nel codice penale i reati di: prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico (minorile), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile. A sua volta questa legge è stata recentemente integrata nel 2006 con disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche attraverso Internet. Attraverso la legge 172/2012, cambiano sia il codice penale che il codice di procedura penale, in particolare con l'inserimento dell'istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia che introduce nel nostro ordinamento penale la parola pedofilia.

L'attuazione della Convenzione di Lanzarote prevede, fra l'altro, l'introduzione nel codice penale dell'articolo che punisce con la reclusione da tre a cinque anni chiunque, con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, istiga a commettere reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, di violenza sessuale nei confronti di bambini e di corruzione di minore. Alla medesima pena sarà sottoposto anche chi, pubblicamente, fa apologia di questi delitti. Viene, inoltre, introdotto l'articolo che stabilisce che per adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione e che tale condotta sia punita con la pena da uno a tre anni.

## **Tutela delle donne**

Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha sottoscritto il Protocollo d'Intesa siglato a gennaio 2013 con il MIUR. L'intesa istituisce la 'Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione', che si terrà nel mese di ottobre e coinvolgerà tutte le scuole di ogni ordine e grado in iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte agli studenti, ai genitori e ai docenti sulla prevenzione e il contrasto di ogni forma di violenza e di discriminazione. In particolare, verranno approfonditi temi riguardanti la violenza di genere, la violenza nei confronti dei minori, la pedopornografia, anche on line, il bullismo anche quello a sfondo omofobico e transfobico. Durante la Settimana gli studenti avranno modo di confrontarsi con esperti e operatori delle Forze di Polizia, al fine di acquisire una maggiore conoscenza degli strumenti legislativi vigenti nel nostro Paese.

Il Governo è, inoltre, intervenuto a tutela dell'immagine delle donne nella disciplina della pubblicità. Il Protocollo d'Intesa firmato a gennaio 2012 tra il Governo e dal Presidente dell'Istituto dell'autodisciplina Pubblicitaria (IAP) nasce con l'intento di rendere più efficace la collaborazione nel controllo e nel ritiro di pubblicità offensive e volgari. Il Protocollo parte dall'assunto che le norme del

Codice di Autodisciplina consentono agli organi autodisciplinari di attivare un controllo efficace sulla comunicazione commerciale per evitare che venga offesa la dignità delle donne.

### V.6 PROGRAMMI CO-FINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI EUROPEI

Da novembre 2011, i programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali sono stati oggetto di una significativa azione di riprogrammazione in risposta ai ritardi nell'avanzamento della spesa che si sono registrati soprattutto al Sud. L'azione di riprogrammazione promossa dal Governo è stata perseguita in stretto raccordo con la Commissione Europea. L'adozione di misure di accelerazione della spesa, hanno consentito sia di recuperare gran parte del ritardo accumulato sia di orientare e concentrare le risorse riprogrammate verso importanti obiettivi di riequilibrio strutturale del Paese e verso azioni con finalità anticicliche. Determinante è stata l'esclusione<sup>171</sup> dal Patto di stabilità interno delle risorse di co-finanziamento nazionale fino a un miliardo di euro per gli anni 2012, 2013 e 2014. La riprogrammazione è stata anche l'occasione per riformare, sperimentare e innovare il metodo della programmazione che sarà reso sistematico per il nuovo programma 2014-2020 al fine di rafforzarne l'orientamento ai risultati.

La riprogrammazione è stata realizzata attraverso il varo del Piano di Azione Coesione. L'azione del Piano si è articolata in tre fasi successive e ha coinvolto un totale di risorse pari a 11,9 miliardi di euro.

#### Stato di attuazione del Piano di Azione Coesione

La prima riprogrammazione, già descritta nel PNR 2012, ha interessato risorse per 3 miliardi di euro e si è concentrata su istruzione, sistema ferroviario, occupazione e agenda digitale nel Mezzogiorno. Tutte le azioni previste hanno registrato avanzamenti significativi.

Gli interventi in favore della scuola (infrastrutturali, tecnologici, di formazione e di valutazione) sono in fase di attuazione e al 31 dicembre 2012 hanno registrato un avanzamento di spesa del 36 per cento del programmato.

Gli avvisi pubblicati dalle Regioni del Mezzogiorno per l'attivazione del credito d'imposta a favore di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati<sup>172</sup> hanno riscontrato un interesse ampiamente eccedente la disponibilità dei fondi, portando quindi a un rifinanziamento della misura<sup>173</sup>.

Nell'ambito degli interventi previsti per il potenziamento del sistema ferroviario al Sud, sono stati sottoscritti quattro Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) per un importo di oltre 7,3 miliardi di euro<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Riserva prevista dall'articolo 3 del D.L. 201/2011.

<sup>172</sup> Art.2 del D.L. 70/2011.

<sup>173</sup> Per i dettagli della misura si veda il Focus: 'La seconda e terza fase del piano di azione coesione'.

<sup>174</sup> Relativi alle direttrici ferroviarie Napoli-Bari-Lecce/Taranto, Salerno-Reggio Calabria e Messina-Catania-Palermo. E' stato inoltre sottoscritto, in data 6 marzo 2013, il Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'adeguamento dell'itinerario Stradale Sassari-Olbia. Questo strumento consente una piena responsabilizzazione dei soggetti attraverso l'assunzione di precisi impegni, il cui mancato rispetto comporta sanzioni a carico dei soggetti responsabili.

In tema di Agenda digitale, sono stati autorizzati dalla Commissione i progetti concernenti la Banda Larga e Ultra Larga. Gli interventi sono gestiti nell'ambito di specifici accordi con le Regioni<sup>175</sup>.

La seconda riprogrammazione dei Fondi strutturali, partita a maggio 2012, ha riguardato i programmi operativi gestiti dalle Amministrazioni centrali, per un valore complessivo di 3,4 miliardi di euro, ed è stata prevalentemente orientata all'inclusione sociale e alle misure per i giovani

Nel mese di dicembre 2012 è stata infine varata la terza e ultima riprogrammazione per 5,5 miliardi di euro, destinati, in misura prevalente, al finanziamento di misure anticicliche<sup>176</sup>.

## FOCUS

### La seconda e la terza fase del Piano di Azione Coesione

Anche la seconda riprogrammazione dei Fondi strutturali, così come la prima, è stata rivolta a concentrare le risorse derivanti dalla revisione dei programmi operativi in ritardo di avanzamento, su un gruppo limitato ma rilevante d'interventi, dedicando particolare attenzione alla grave criticità rappresentata dalla condizione giovanile. Tutte le azioni previste sono state avviate.

Ai servizi di cura per l'infanzia sono stati destinati 400 milioni, mentre per gli anziani non autosufficienti le risorse a disposizione sono state 330 milioni. La realizzazione degli interventi è stata affidata a un Programma nazionale articolato territorialmente in Piani d'intervento per ciascuna Regione della Convergenza. La responsabilità dell'attuazione del Programma è stata recentemente assunta dal Ministero degli Interni e si è proceduto al riparto della prima *tranche* di finanziamenti. Gli interventi per la prima infanzia sono concentrati nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e sono attuati con il coinvolgimento degli Enti Locali. Le misure sono finalizzate ad espandere l'offerta di asili nido e di servizi integrativi e innovativi, per un totale di circa 18.000 nuovi posti, coprendo una parte consistente del fabbisogno necessario per raggiungere l'obiettivo del 12 per cento dei bambini al di sotto dei 3 anni. Il Piano privilegia l'attivazione dei servizi nelle aree a oggi sprovviste e fornisce altresì sostegno alla domanda attraverso la concessione di *voucher* e buoni servizio, oltre a prevedere azioni di miglioramento della qualità e dell'efficienza gestionale dei servizi socio-educativi. Gli interventi per gli anziani non autosufficienti si affiancano all'azione di potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) erogata nell'ambito del SSN, mirando a sostenere i Comuni nell'erogazione di prestazioni socio-assistenziali aggiuntive. Altri interventi, in questo ambito, sono rivolti alla creazione di strutture specializzate in servizi residenziali e semiresidenziali agli anziani, al miglioramento delle competenze degli operatori professionali e degli assistenti familiari attraverso attività formative, nonché alla realizzazione di progetti pilota a livello territoriale per la sperimentazione di modalità innovative di offerta del servizio.

Ai giovani sono stati destinati 220 milioni. In particolare, per finalità d'inclusione sociale è stata rafforzata l'azione contro la dispersione scolastica in 100 micro-aree, destinando 77 milioni di euro. È stata incentivata l'attività non profit dei giovani *under 35* anni del Mezzogiorno tramite la pubblicazione di due avvisi pubblici, elaborati con il coinvolgimento del partenariato economico-sociale, per un valore complessivo di 38 milioni di euro. Gli interventi più orientati alla crescita (per un totale di 105,3 milioni) hanno invece riguardato l'emanazione dei bandi per incentivare l'apprendistato e per l'uscita dalla condizione

<sup>175</sup> Già siglati in Sicilia, Sardegna e Molise, mentre lo saranno a breve in Calabria e Basilicata.

<sup>176</sup> Istruttoria condotta con il partenariato economico e sociale. Strumenti diretti per impresa e lavoro nel Sul (22 ottobre 2011), disponibile all'indirizzo [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Nota\\_Tecnica\\_Finale\\_Tavolo\\_SUD\\_Impresa\\_Lavoro.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Nota_Tecnica_Finale_Tavolo_SUD_Impresa_Lavoro.pdf)

giovanile di esclusione dal circuito formazione-lavoro (NEET - *Not in Employment, Education, Training*). Tra questi si ricordano: i tirocini di 6 mesi per giovani con titolo di studio terziario (coinvolti i Centri per l'impiego) per complessivi 50 milioni di euro; la pubblicazione del bando da 5,5 milioni per il 'Progetto Messaggeri', che promuove l'inserimento in circuiti di ricerca internazionali degli studenti del Mezzogiorno (113 progetti approvati in 81 Dipartimenti universitari) (per maggiori dettagli cfr. par. V.4); interventi aggiuntivi già operativi per autoimpiego e autoimprenditorialità (50 milioni).

Nell'area di intervento sulla competitività e innovazione delle imprese sono stati investiti circa 700 milioni nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza. A questi si aggiungono 190 milioni di riprogrammazione all'interno dei Programmi Operativi per la creazione d'impresa (giovani e *start up*). I fondi serviranno anche alla concessione di garanzie su crediti attraverso il potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia, nonché al finanziamento di progetti strategici di grandi dimensioni (Contratti di Sviluppo) e alla promozione dell'*export* meridionale. Si è intervenuto, inoltre, in favore degli investimenti in ricerca e innovazione delle imprese promuovendo gli appalti pubblici pre-commerciali.

Nelle aree di attrazione culturale, oltre all'attuazione del Grande Progetto Pompei<sup>177</sup>, è stata effettuata una riprogrammazione del 'POIN Attrattori culturali, ambientali e turismo', finalizzata al rafforzamento della qualità e dell'offerta turistico-culturale delle quattro Regioni Convergenza. Gli interventi saranno concentrati sulla valorizzazione di 20 poli culturali (architettonici, archeologici e museali) con una dotazione di 130 milioni.

Completano la riprogrammazione gli interventi per la riduzione dei tempi della giustizia civile. A queste misure sono destinati 4,4 milioni (integrati da altri 2,8 di risorse nazionali) attraverso il processo civile telematico nelle Regioni del Sud.

Sono inoltre previsti interventi di efficientamento energetico e uso innovativo dell'energia in aree urbane e naturali per 322 milioni (di cui 124 milioni per nuovi interventi).

La terza fase di riprogrammazione, varata a dicembre, si è concentrata prevalentemente su misure di contenimento degli effetti negativi del ciclo economico sulle imprese, sul lavoro e sui nuclei familiari ad alto disagio, individuate attraverso il confronto tra Governo e partenariato economico-sociale, per complessivi 2,4 miliardi di euro (primo pilastro). In questo ambito, è stato previsto un sostegno a favore delle micro e piccole imprese delle zone urbane caratterizzate da elevato disagio socio-economico tramite la concessione di agevolazioni fiscali e contributive (377 milioni di euro) ed è stato rifinanziato con 165 milioni di euro il credito d'imposta per l'assunzione di nuovi lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati nel Mezzogiorno. A tutela dell'occupazione sono state inoltre individuate azioni sperimentali per integrare il sostegno al reddito degli ammortizzatori sociali con misure di politica attiva del lavoro (per 410 milioni di euro), mentre, per migliorare le competenze dei giovani sono state previste azioni di potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale attraverso l'individuazione dei fabbisogni degli istituti tecnici e professionali e delle imprese del territorio (per 106 milioni di euro). Sempre sul fronte della promozione dell'impresa e dell'imprenditorialità, è stata incentivata con 205 milioni di euro la creazione di nuova imprenditorialità (favorendo le fasce giovanili e femminili della popolazione) nelle Regioni meridionali. Sono stati stanziati 359 milioni di euro per il finanziamento di strumenti nazionali e regionali di sostegno ai settori turistico e commerciale e sono stati destinati 327 milioni per incentivare le imprese al rinnovamento dei macchinari e delle attrezzature. Per rilanciare le aree colpite da crisi industriali, è stata prevista la stipula di accordi di programma per la definizione di 'Progetti di riconversione e riqualificazione industriale' (282 milioni di euro). Infine, a sostegno delle persone con elevato disagio sociale, sono state stanziare risorse per iniziative territoriali d'inclusione sociale (tra cui il finanziamento della sperimentazione nazionale della *social card* in Sicilia e il rafforzamento dei servizi socio-

<sup>177</sup> A febbraio 2013 sono stati aperti i primi cantieri per gli interventi di messa in sicurezza idrogeologica

educativi in favore degli anziani in Puglia), per complessivi 144 milioni di euro.

Una quota delle risorse oggetto della terza riprogrammazione (circa 1,9 miliardi di euro) è stata destinata alla salvaguardia dei progetti più significativi che necessitano di tempi di realizzazione più lunghi del previsto (secondo pilastro) e alla realizzazione di interventi ex novo (1,1 miliardo di euro), la cui realizzazione sarà assicurata in raccordo con la programmazione del ciclo 2014-2020 (terzo pilastro).

In parallelo, sono state sbloccate le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)<sup>178</sup> per 13,7 miliardi di euro e, al contempo, è stato accelerato il processo di registrazione delle delibere CIPE e sono stati anticipati i tempi di provvista finanziaria. Nel mese di ottobre 2012, il CIPE ha inoltre semplificato le procedure di riprogrammazione dei Programmi attuativi regionali (PAR). Il Comitato ha preso atto della riprogrammazione dei PAR 2007-2013 da parte di alcune Regioni italiane<sup>179</sup>.

E' stato realizzato il portale 'Open Coesione' che consente il rilascio al pubblico di dati in formato aperto e riutilizzabile (open data) sui singoli interventi della politica di coesione (circa 700 mila progetti realizzati con risorse comunitarie e nazionali) e mette a disposizione una piattaforma d'interazione con i cittadini.

E' stata infine avviata l'iniziativa 'Bandi d'idee', per raccogliere idee progettuali dall'intera comunità internazionale, destinate alla valorizzazione e allo sviluppo di alcuni 'luoghi' o aree significative del Paese, partendo dalle priorità, dagli spunti e dalla sensibilità dei territori stessi<sup>180</sup>.

### **FOCUS** Stato d'attuazione della politica di coesione

La spesa certificata di fondi comunitari misura lo stato di attuazione della politica di coesione per il complesso delle Regioni italiane<sup>181</sup>. Nei 14 mesi intercorsi tra l'ottobre 2011 - quando l'Italia, a causa dell'assai modesto livello di spesa, concordò con l'UE l'adozione di misure straordinarie - e il 31 dicembre 2012, è stata realizzata una spesa certificata di 9,2 miliardi, più di quanto si era speso nei 5 anni precedenti. L'Italia ha speso, fino a oggi, il 37 per cento degli importi disponibili, superando di 5,5 punti il *target* nazionale. Il

<sup>178</sup> Dopo le delibere CIPE del 3 agosto 2011 n.62 e del 30 settembre 2011 n. 78 destinate, prevalentemente, a infrastrutture per la mobilità e la ricerca, con le delibere n.8 del 20 gennaio e n. 60 del 30 aprile 2012 sono stati finanziati interventi per altre infrastrutture di mobilità, per la tutela ambientale (depurazione delle acque e bonifica delle discariche), per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per il miglioramento dell'offerta museale, per complessivi 13,2 miliardi di euro. A tali risorse si aggiungono circa 4 miliardi di euro deliberati dal CIPE il 3 agosto 2012 destinati, tra gli altri, alla messa in sicurezza e manutenzione straordinaria del territorio, al sostegno ai sistemi locali di sviluppo e promozione d'impresa, alle infrastrutture in materia di sanità, ai trasporti e riqualificazione urbana; al sostegno alle scuole e alle università, ad altre infrastrutture per attrattori culturali e naturalistici. In particolare, nell'ambito del settore culturale, il CIPE ha assegnato, a valere su tali fondi, 76 milioni di euro per il finanziamento di 10 interventi di recupero, restauro e valorizzazione di sedi museali statali di rilievo nazionale in diverse Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

<sup>179</sup> La Regione Marche ha previsto un aumento delle risorse finanziarie a favore della competitività di sistema e del potenziamento delle infrastrutture per la mobilità e la logistica. La Regione Liguria ha individuato un nuovo asse concernente l'offerta sanitaria, la viabilità e i servizi essenziali nelle zone alluvionate nel 2011. 'A dicembre 2012, il CIPE ha preso atto anche della riprogrammazione del PAR FAS Toscana 2007-2013, che prevede, tra l'altro, la destinazione di risorse per il completamento dell'Auditorium Parco della musica e della cultura.'

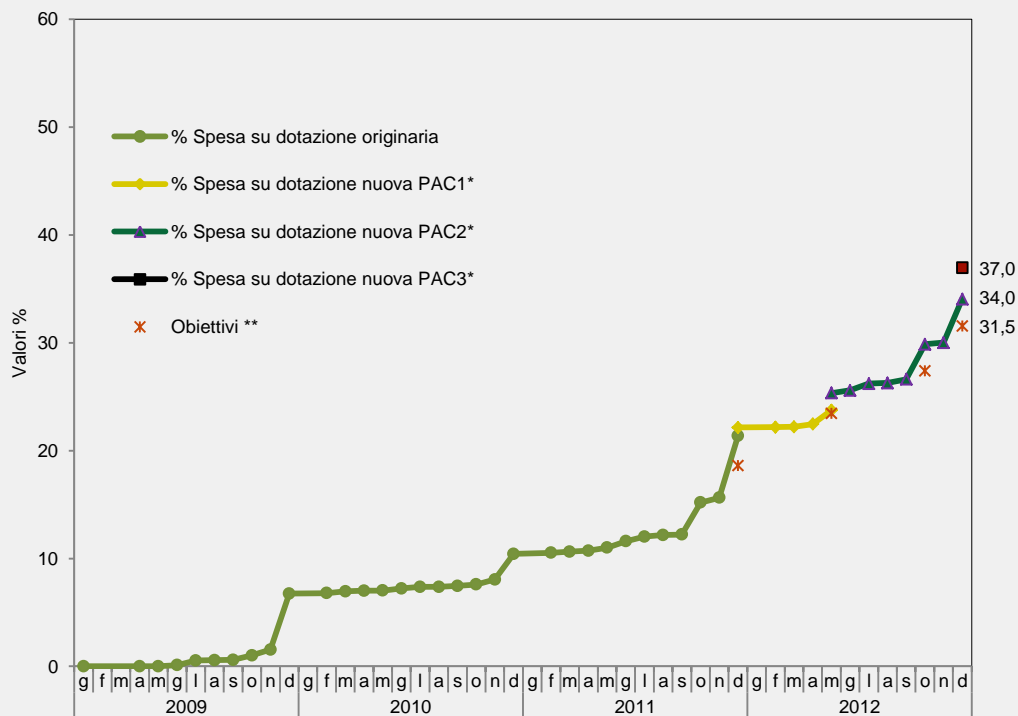
<sup>180</sup> I primi bandi avviati interessano i territori del Sulcis e i quelli dove insistono i siti archeologici di Reggio Calabria e Pompei.

<sup>181</sup> Sull'attuazione delle interventi co-finanziati dai Fondi strutturali confronta anche il Rapporto Strategico nazionale predisposto dall'Italia nel mese di dicembre 2012.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/policy/doc/strategic\\_report/2012/it\\_strat\\_report\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2012/it_strat_report_2012.pdf)

miglioramento è significativo e riguarda l'intero Paese, sebbene permangano differenze anche rilevanti tra i territori (45,4 per cento di spesa nelle Regioni più sviluppate a fronte del 33,2 per cento per cento nelle Regioni meno sviluppate, che, tuttavia, hanno registrato una maggiore accelerazione di spesa). A dicembre 2012, dei 52 programmi operativi italiani soltanto il Programma 'Attrattori culturali, naturali e turismo' non ha raggiunto il target di spesa prefissato, perdendo un importo pari allo 0,1 per cento del programmato (33,3 milioni di euro). Il programma ora vale 681 milioni, di cui 105 destinati al recupero del sito archeologico di Pompei.

**STATO DI ATTUAZIONE POLITICA DI COESIONE (TOTALE ITALIA)**



° Lo stato di attuazione è misurato come quota percentuale della spesa certificata a quella data dalle autorità responsabili dei programmi rispetto alla dotazione finanziaria disponibile.  
 \* La dotazione nuova è quella conseguente alla riduzione del cofinanziamento nazionale avvenuta con le tre fasi del Piano di Azione Coesione (Tale riduzione ha alimentato il Fondo degli interventi descritti in [http://www.dps.tesoro.it/pac\\_2012.asp](http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp) e in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione>).  
 \*\* Obiettivi 31 dicembre fissati dalla Regolamentazione comunitaria.  
 Obiettivi 31 maggio e 31 ottobre definiti a livello nazionale nell'ambito delle 'Iniziative di accelerazione e di miglioramento dell'efficacia degli interventi', Comitato QSN del 27.2.2012.

Infine è stata integrata la riserva<sup>182</sup> per una quota pari a 800 milioni di euro, per il solo 2013, al fine di assicurare il conseguimento dei target di spesa e sostenere l'ulteriore accelerazione necessaria all'integrale utilizzo delle risorse comunitarie a fine periodo.

<sup>182</sup> Di cui all'art. 3 del D.L. 201/2011.

## Programmazione dei Fondi Strutturali 2014 – 2020

I lavori di preparazione della programmazione 2014-2020 sono stati avviati a fine dicembre con la presentazione del documento 'Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari' che ha individuato sia le sette innovazioni di metodo che dovranno essere applicate in modo rigoroso nella prossima programmazione sia, in via preliminare, alcune proposte operative di intervento<sup>183</sup>. Le innovazioni di metodo sono rivolte a una maggiore efficacia e verificabilità delle decisioni di programmazione attraverso una definizione attenta dei risultati da conseguire e delle azioni ad essi collegate, l'assunzione di impegni precisi sui tempi di attuazione, la mobilitazione del partenariato rilevante, la trasparenza e apertura delle informazioni sui progetti finanziati, l'attivazione di processi di valutazione di impatto delle azioni intraprese, il rafforzamento del presidio nazionale.

Sul documento si è aperto un ampio confronto con gli attori coinvolti nel processo<sup>184</sup> attraverso quattro tavoli tecnici organizzati attorno alle macro aree tematiche della nuova programmazione<sup>185</sup>. L'esito del confronto tecnico-istituzionale costituisce la base su cui si stanno definendo l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi.

Al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei programmi cofinanziati, garantendo un presidio sistematico della loro attuazione, è fondamentale il ruolo del livello centrale di governo nelle sue funzioni di costruzione e verifica delle regole e degli indirizzi generali, nella sorveglianza e accompagnamento all'attuazione, nell'azione di co-progettazione d'interventi progettuali prototipali sul territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>186</sup>. Esso richiede non soltanto più qualificate capacità tecniche a livello centrale, ma anche soluzioni amministrative e gestionali che consentano di rafforzare l'affiancamento all'attuazione applicando sistematicamente e più diffusamente le soluzioni adottate di urgenza. Strumentale a questi scopi è un ripensamento del modello organizzativo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Rispetto al 2007-2013, la nuova programmazione prevede una maggiore concentrazione delle risorse e un più esplicito allineamento alle priorità della strategia Europa 2020. Per rispettare tali impegni, è necessario contenere la tendenza ad ampliare lo spettro delle azioni finanziabili, individuando interventi in grado di dare risposta ai tre obiettivi strategici individuati dal documento di lancio del confronto pubblico: colmare i *deficit* di cittadinanza e di produzione del Mezzogiorno; mettere le città al centro della programmazione; tutelare, mettere in sicurezza e garantire la crescita alle aree interne.

Maggiore attenzione, anche in termini finanziari, sarà data al tema dell'inclusione sociale che sarà trattato con un approccio più ampio rispetto al passato. Considerando non soltanto azioni di inclusione lavorativa dei soggetti con

<sup>183</sup> Il documento è stato presentato dal Ministro per la Coesione territoriale, d'intesa con il Ministro del Lavoro e il Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali in Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012.

<sup>184</sup> Amministrazioni centrali e regionali, con il partenariato economico-sociale, con i rappresentanti della società civile e con tutte le parti portatrici di interessi o di conoscenze 'rilevanti' sui temi della programmazione.

<sup>185</sup> Ovvero: lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente; qualità della vita e inclusione sociale; istruzione, formazione e competenze.

<sup>186</sup> Tra queste in questo anno si ricordano: *i*) task-force di affiancamento delle Regioni con maggiori criticità; *ii*) sopralluoghi mirati sul territorio, volti a far emergere e risolvere le problematiche che rallentano o impediscono l'attuazione degli interventi; *iii*) capacità di presidiare l'intero ciclo di progettazione e attuazione delle grandi opere.



maggiore disagio, ma anche misure di rafforzamento della qualità dei servizi e di contrasto alla povertà assoluta, e dando spazio all'innovazione sociale e al ruolo del Terzo settore. S'interverrà, inoltre, sui temi: *i)* del sostegno alla diffusione dell'innovazione (e non soltanto alla sua produzione) e della ricerca accademica sulle esigenze del sistema produttivo e sul ruolo dei comparti del terziario quale leva d'innovazione degli altri settori; *ii)* delle misure anticicliche per il sostegno alle imprese e all'occupazione; *iii)* del sostegno alla domanda interna; *iv)* dello stretto raccordo tra interventi programmati per istruzione, formazione e lavoro (qualifiche maggiormente rispondenti alle necessità delle imprese); *v)* della legalità, della giustizia e della sicurezza; *vi)* della capacità istituzionale quale fattore trasversale per tutti gli ambiti d'intervento e necessario a renderne effettivamente conseguibili i risultati attesi.

### IN ITINERE

#### La strategia per le Città e le Aree interne del Paese

Nell'ambito degli indirizzi per il 2014-2020, l'intervento sulle città rappresenta una priorità sia per rilanciare l'innovazione produttiva sia migliorare gli ambienti di vita e riaffermare i diritti di cittadinanza. Sebbene gli approfondimenti in ordine alla strategia di dettaglio in questo ambito siano ancora in corso, la riflessione ha già maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un programma operativo nazionale per le città metropolitane, per la specificità dei bisogni e delle azioni da destinare a queste aree (in linea con il ruolo ad esse riconosciuto dalla Carta costituzionale). Sarà invece compito dei programmi operativi a titolarità delle Regioni farsi carico degli interventi per le città medie, titolari di importanti funzioni urbane. I Fondi comunitari non potranno, tuttavia, avere un'efficacia strutturale in assenza di una strategia generale. E' pertanto necessaria una politica ordinaria per le città<sup>187</sup>, a cui contribuiscano le Amministrazioni centrali, impostando, ognuna per quanto di competenza, una propria capacità di intervento nei settori dei servizi essenziali<sup>188</sup>.

In parallelo dovrà essere definita una Strategia Nazionale per le Aree interne del Paese che si caratterizzano per il prevalere di piccoli comuni<sup>189</sup>. Tale intervento potrà consentire di raggiungere assieme tre distinti, ma interconnessi, obiettivi generali: mettere in sicurezza il territorio (prevenendo fenomeni quali alluvioni ed erosioni del suolo); promuovere la diversità naturale e culturale presente in queste aree; valorizzarne le risorse potenziali sotto utilizzate e innescare processi di crescita. Una valorizzazione adeguata delle aree interne può renderle attraenti e consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro<sup>190</sup>.

La strategia prevede l'intervento congiunto della politica di coesione e delle politiche nazionali settoriali come pre-condizione per l'impegno che può essere sostenuto dalla politica comunitaria. Si dovrà innanzitutto ricollocare le associazioni dei Comuni al centro delle strategie di sviluppo e dell'offerta dei servizi in queste aree. Punti nodali saranno l'accessibilità (interna e esterna), la scuola e dell'assistenza sanitaria<sup>191</sup>.

<sup>187</sup> In continuità al dialogo sull'agenda urbana che sta già avvenendo nell'ambito del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), insediatosi nel gennaio 2103 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>188</sup> Quali salute e scuola, ma anche servizi sociali, di trasporto, ricreativi, di innovazione e ricerca, di sviluppo di impresa, di manutenzione del territorio.

<sup>189</sup> Periferiche rispetto a centri gravitazionali individuati quali centri di offerta di servizi ma rilevanti per fonti di risorse.

<sup>190</sup> Ad esempio nei comparti del turismo, dei servizi sociali, dell'agricoltura, della rivitalizzazione e valorizzazione degli antichi mestieri.

<sup>191</sup> In particolare, in materia di scuola, le politiche nazionali ordinarie dovranno tener conto delle esigenze delle Aree interne nella *governance* e nell'organizzazione dei plessi scolastici e affrontare la questione della mobilità dei docenti e della dispersione scolastica dei giovani che vivono in queste aree, nonché riconoscere il ruolo della scuola quale luogo di integrazione sociale e culturale. In materia di assistenza sanitaria, sarà fondamentale individuare livelli essenziali di servizio equivalenti tra residenti delle città e residenti delle aree interne e riequilibrare i servizi offerti dagli ospedali e dai presidi territoriali nonché promuovere il ricorso a

Affinché l'attuazione dell'impianto programmatico che si sta definendo sia realmente efficace è, però, fondamentale il concorso delle politiche nazionali settoriali negli ambiti in cui i fondi comunitari intervengono<sup>192</sup>. Ciò è vero per il nuovo ciclo di programmazione ancor più rispetto al passato, essendo previsto nella proposta di Regolamento Comunitaria, in corso di approvazione, un vincolo in termini di accesso alle risorse e di realizzazione d'investimenti, in tutti i campi rilevanti d'intervento dei fondi comunitari, legato all'esistenza di specifici pre-requisiti di efficacia (*cd. condizionalità ex ante*).

## Fondo Europeo Agricolo per Lo Sviluppo Rurale

La Commissione Europea ha fissato la ripartizione annuale per l'Italia degli stanziamenti per il sostegno comunitario allo sviluppo rurale, relativi al periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 pari a 8,2 miliardi di euro del Fondo Europeo Agricolo Per Lo Sviluppo Rurale (FEASR)<sup>193</sup>. Il processo di revisione della PAC ha inoltre messo a disposizione dei Programmi di Sviluppo rurale fondi aggiuntivi per complessivi 6,9 miliardi<sup>194</sup>.

La strategia di sviluppo rurale (PSR), che opera sul territorio regionale, è il principale strumento di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e dello sviluppo rurale. Nell'attuale fase di programmazione, attraverso i PSR sono stati attivati finanziamenti pubblici complessivi (quota FEASR e cofinanziamento nazionale) pari a 17,6 miliardi di euro per l'intero periodo 2007 - 2013, di cui 8,9 miliardi, (pari al 50,9 per cento) cofinanziati dall'Unione Europea attraverso il FEASR, ulteriori 7,3 miliardi (pari al 41,2 per cento) cofinanziati dallo Stato e 1,4 miliardi (pari al 7,9 per cento) finanziati dalle Regioni e Province autonome.

### FOCUS

#### La struttura e lo stato di attuazione della politica di sviluppo rurale

La strategia di sviluppo rurale definita dal PSR è attuata attraverso misure articolate secondo 4 assi. Le priorità strategiche individuate nel Piano Strategico Nazionale (PSN) e negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) sono adattate alle realtà regionali con il PSR allo scopo di perseguire gli obiettivi di sviluppo e di competitività delle aree rurali<sup>195</sup>. Gli assi d'intervento: Obiettivo dell'Asse 1 è il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale attraverso i pacchetti 'Potenziale umano' (sviluppo del potenziale attraverso formazione professionale e servizi di consulenza e assistenza nella gestione delle imprese agricole), 'Capitale fisico' (ristrutturazione e ammodernamento delle aziende agricole,

soluzioni innovative, come ad esempio il ricorso a servizi sanitari mobili, l'assistenza domiciliare integrata e la telemedicina, il rafforzamento del ruolo delle farmacie, che possono diventare luoghi capaci di offrire servizi diversi, e la valorizzazione del ruolo del medico di medicina generale.

<sup>192</sup> Il conseguimento dei risultati attesi, che si stanno individuando in relazione ai campi di azione della prossima programmazione sarebbe, infatti, vanificato in assenza di un insieme di pre-condizioni che non possono che derivare dall'azione normativa, regolatoria e d'investimento delle altre politiche.

<sup>193</sup> Decisione della Commissione 2006/636/CE del 12 settembre 2006.

<sup>194</sup> L'incremento della dotazione finanziaria a disposizione delle Regioni per gli interventi nelle aree rurali scaturisce da importanti riforme che hanno interessato il secondo pilastro della PAC ossia: i) la riforma Health Check che, attraverso l'aumento progressivo della modulazione obbligatoria, produce un trasferimento di risorse pari a 369 milioni di quota FEASR supplementare (Decisione COM 2009/545/CE del 7 luglio 2009); ii) l'adozione del Piano Europeo di Ripresa Economica, nel cui ambito sono state individuate risorse aggiuntive pari a ulteriori 96 milioni da utilizzare principalmente per la diffusione della banda larga (Decisione COM 2009/545/CE del 7 luglio 2009); iii) la riforma dell'OCM vino e l'incremento della modulazione di base che hanno portato all'Italia risorse per 228 milioni (Decisione della Commissione 2009/14/CE del 17 dicembre 2008).

<sup>195</sup> Il principale quadro normativo di riferimento del PSR è il Regolamento (CE) 1698/2005 che disciplina il sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

innovazione e cooperazione) e 'Qualità' (miglioramento della qualità della produzione e dei prodotti agricoli attraverso il rispetto delle norme e la partecipazione a sistemi di qualità). L'Asse 2 è dedicato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale attraverso l'uso sostenibile dei terreni agricoli (favorito da indennità compensative per zone montane e svantaggiate, pagamenti agroambientali e investimenti non produttivi) e l'uso sostenibile delle superfici forestali (imboschimento di terreni agricoli e non, pagamenti silvo-ambientali, interventi preventivi e ricostituzione del potenziale forestale). Il miglioramento della qualità della vita e la diversificazione dell'economia rurale sono perseguiti dalle misure raccolte nell' Asse 3. Gli interventi sono dedicati alla diversificazione verso attività non agricole, all'incentivazione al turismo, alla creazione d'impres e allo sviluppo, al rinnovamento e alla riqualificazione del patrimonio rurale. Sono inoltre previsti programmi di formazione professionale, promozione e attuazione di partenariati pubblico-privati. L'approccio del Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale è garantito dalle misure previste nell' Asse 4 attraverso l'attuazione di strategie locali, la cooperazione e la gestione dei GAL (Gruppi di Azione Locale).

L'analisi sui dati delle spese effettivamente sostenute al 31 dicembre 2012 a fronte della dotazione finanziaria prevista nel FEASR per le annualità 2007- 2010 mostra che l'Italia ha sviluppato una spesa comunitaria complessiva pari a 5,2 miliardi di euro<sup>196</sup>. Si è evitato nel 2012 il disimpegno automatico delle somme al 31 dicembre. Il risultato è stato raggiunto, analogamente al 2011, con una forte accelerazione della spesa nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno, soprattutto nel Centro-Sud. A livello nazionale la spesa eccedente l'impegno del 2012 risulta pari a 470 milioni di euro. L'analisi dell'andamento della spesa per ciascun asse è riportato nella tavola che presenta, in termini di spesa pubblica e quota FEASR, quanto pagato per ciascun asse ed il relativo rapporto percentuale con quanto globalmente liquidato nel 2012.

<b>SPESA PER ASSE - ANNUALITÀ 2012 (migliaia di euro)</b>				
Asse	Tipo asse	Spesa pubblica	Quota FEASR	Spesa pubblica su totale
1		1.069.827	511.440	41,7%
2		1.023.546	529.305	39,9%
3	Ordinario	163.536	83.818	6,4%
4		128.328	65.850	5,0%
5		45.417	23.810	1,8%
1		60.156	36.688	2,4%
2	Nuove sfide	50.666	30.896	2,0%
3		22.488	14.191	0,9%
Totale complessivo		2.563.968	1.296.003	

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAF)

Nella seconda tavola sono invece riportate per l'anno 2012, sempre in termini di spesa pubblica e quota FEASR, le spese sostenute per le misure che hanno avuto la migliore performance di spesa, ed il relativo rapporto percentuale con quanto globalmente liquidato nel 2012. La tabella evidenzia come, in termini di spesa pubblica, la misura 121, destinata all'ammodernamento delle aziende agricole, sia stata, per l'anno 2012, la leva finanziaria maggiormente utilizzata. Tale circostanza assume particolare importanza per molteplici

<sup>196</sup> A fronte di un importo comunitario stanziato, per il periodo 2007-2010, pari a 4,7 miliardi di euro ne sono stati utilizzati 4,6 cui occorre aggiungere i 580 milioni a titolo di anticipo del 7 per cento (che costituisce una spesa ai fini del rispetto del meccanismo della regola del disimpegno automatico 'N+2').

motivazioni. Innanzitutto perché la misura prevede la partecipazione nei progetti finanziati anche da parte dei privati. In secondo luogo perché la maggior parte delle Regioni ha inserito nel proprio PSR la misura all'interno di un 'pacchetto di misure' destinate ai giovani agricoltori. La predisposizione di *task force* operative, l'esame puntuale delle difficoltà incontrate nell'attuazione dei programmi e la predisposizione di specifici incontri con le autorità di gestione hanno consentito infine di approfondire le differenti situazioni di ogni singolo programma e porre in essere azioni efficaci e adeguate tradotte in efficaci procedure di pagamento che hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di spesa ed hanno permesso di andare oltre la soglia del budget previsto per il 2012.

#### **SPESE SOSTENUTE PER MISURA - ANNUALITÀ 2012 (migliaia di euro)**

Prime 10 Misure	Spesa pubblica	Quota FEASR	Spesa pubblica sul totale
121	518.397	247.198	20,2%
214	495.805	255.335	19,3%
123	197.693	96.164	7,7%
211	156.707	78.961	6,1%
112	136.899	63.342	5,3%
125	109.369	53.837	4,3%
311	94.318	48.018	3,7%
226	89.886	49.782	3,5%
413	82.532	42.840	3,2%
221	64.323	32.534	2,5%

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAF)

## **V.7 VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI**

### **La spending review nel settore dei beni culturali**

Riguardo al complessivo miglioramento dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica per il settore dei beni culturali, si evidenzia una serie di misure *ad hoc*. In primo luogo l'insieme delle azioni volte a favorire l'apporto di capitali privati, attraverso l'incentivazione di erogazioni, donazioni e forme di sponsorizzazione nonché defiscalizzazione d'investimenti privati. In particolare, la nuova disciplina delle procedure per la selezione di sponsor<sup>197</sup>, da attuarsi mediante bando pubblico, prevede che la sponsorizzazione possa essere o di puro finanziamento, o tecnica (riguardante la progettazione e la realizzazione di parte o di tutto l'intervento) o un mix di entrambe. Una sperimentazione pilota avviata è la costituzione della Fondazione 'La Grande Brera' nel 2013<sup>198</sup>. La sponsorizzazione consente al privato di ottenere la promozione del proprio nome, marchio attività o prodotto<sup>199</sup>. La necessità di procedere alla selezione pubblica

<sup>197</sup> D.L. 5/2012, integrato dalle Linee Guida del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di cui al D.M. 19 Dicembre 2012 pubblicato in GU n. 60 del 12.3.2013.

<sup>198</sup> A seguito dell'ampliamento e della risistemazione degli spazi espositivi della Pinacoteca di Brera e del riallestimento della relativa collezione, con l'articolo 8 del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 convertito, come modificato dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, è stata prevista la costituzione della Fondazione di diritto privato denominata 'Fondazione La Grande Brera', con sede a Milano, finalizzata al miglioramento della valorizzazione dell'Istituto.

<sup>199</sup> Stampando il logo del monumento sui propri biglietti o sulla carta intestata; riproducendo la documentazione del restauro; organizzando visite guidate al cantiere; affiggendo pannelli con il proprio logo sulle impalcature.

riguarda tutte le sponsorizzazioni superiori ai 40 mila euro, purché siano strumentali ai lavori<sup>200</sup>.

A dimostrazione del concreto impegno del Governo a favore della valorizzazione del nostro patrimonio culturale, a marzo 2012 il CIPE ha dato il via libera ad alcuni stanziamenti per progetti specifici. Tra questi vi sono: *i)* 23 milioni di euro per il progetto Grande Brera; *ii)* 18 milioni di euro per il Palazzo Reale di Napoli; *iii)* 7 milioni di euro per la Reggia di Capodimonte; *iv)* 7 milioni di euro per il completamento delle Grandi Gallerie Dell'Accademia a Venezia; *v)* 4 milioni di euro per il polo museale di Melfi-Venosa; *vi)* 2.5 milioni di euro per il polo museale di Cagliari; *vii)* 1.5 milioni di euro per il polo museale di Sassari; *viii)* 5 milioni di euro per il polo museale di Taranto; *ix)* 2 milioni di euro per il polo museale di Palermo; *x)* 6 milioni di euro per il museo archeologico di Reggio Calabria. A questi interventi, va aggiunta l'assegnazione dei fondi dell'Unione Europea destinati agli interventi nel sito archeologico di Pompei. I lavori inizieranno entro il 2013.

Nel 2012 sono stati avviati i lavori di restauro del Colosseo sponsorizzati dal Gruppo Tod's SpA con un finanziamento di 25 milioni di euro. L'avvio del restauro dei prospetti e della realizzazione delle cancellate di chiusura del primo ordine sono previsti, infatti, per maggio 2013 e si concluderanno entro il 2015. La prima gara è stata aggiudicata provvisoriamente per 6,1 milioni di euro, con un ribasso del 25,8 per cento sulla base d'appalto e con una significativa riduzione della durata dei lavori pari a 180 giorni. La durata complessiva del progetto di restauro è stimata in due anni e mezzo.

### Tutela nelle aree pubbliche di valore

Il Governo ha dato attuazione alla direttiva europea finalizzata a rafforzare le misure di tutela nelle aree pubbliche di particolare valore archeologico, storico, artistico, architettonico e paesaggistico, in prossimità dei monumenti interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti. La Direttiva, che sarà efficace su tutto il territorio nazionale, impartisce disposizioni agli Uffici competenti al fine di contrastare l'esercizio in tali aree di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali<sup>201</sup>.

Tale direttiva - sulla base delle novità normative del Codice dei beni culturali - includerà anche le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani d'interesse artistico o storico, appartenenti a soggetti pubblici e realizzate da oltre settanta anni, per i quali non sia stato emanato un puntuale provvedimento di vincolo.

La Direttiva prevede anche la possibilità di adottare, per le aree non assoggettate di per sé a tutela, ma costituenti la cornice ambientale di beni

---

<sup>200</sup> Ad esempio, se si tratta solo di sponsorizzazione per servizi e forniture le linee guida non vanno applicate, anche se si supera il tetto dei 40 mila euro.

<sup>201</sup> DM del 10 Ottobre 2012. Gli uffici territoriali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali collaboreranno con le Amministrazioni locali mediante la segnalazione delle attività commerciali o ambulanti che si svolgano illecitamente in tali aree, perché vengano adottati gli opportuni provvedimenti.

culturali direttamente tutelati, prescrizioni di tutela indiretta allo specifico fine d'impedire che - specie mediante l'installazione di posteggi, banchetti o strutture stabili o precarie di varia natura e tipologia - sia pregiudicata la visuale dei beni direttamente vincolati, ovvero ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

**FOCUS****Biblioteche pubbliche e tutela del patrimonio librario**

Il Governo ha deliberato lo stanziamento di oltre 6 milioni di euro da destinare a un piano straordinario di salvaguardia delle Biblioteche pubbliche statali. Il piano risponde alla necessità sempre più pressante di tutela del patrimonio librario e prevede interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi. In particolare, si interverrà in un numero rilevante di biblioteche nazionali. Un'ulteriore misura a tutela del patrimonio librario è stata realizzata attraverso un progetto di digitalizzazione. Si tratta di un progetto ideato per la salvaguardia dei testi rari e di pregio, patrimonio inestimabile delle Biblioteche, che coniuga le esigenze di tutela con una ampia valorizzazione, fruizione e divulgazione dei materiali interessati. L'iniziativa ha visto come capofila la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma da cui sono partiti i primi volumi destinati alla digitalizzazione. I volumi diventeranno file digitali, idonei a essere conservati e consultati nell'immediato futuro grazie all'accordo siglato tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC) e *Google Books* per la digitalizzazione di un minimo di 500.000 testi sino a un massimo di un milione di volumi.

Per la prima volta, le opere saranno rese accessibili attraverso Internet in formato digitale. Prevenzione e recupero di volumi sottratti, piccoli restauri, ricostruzione virtuale di edizioni incomplete, consultazione del materiale senza limiti di spazio e di tempo, saranno solo alcuni dei vantaggi anche economici che comporta il progetto, dopo il quale la visione delle copie digitali potrà essere l'alternativa alla consultazione di quelle originali. I file digitali dei volumi potranno essere liberamente e gratuitamente visualizzabili in full text e scaricabili poiché si tratta di opere di pubblico dominio (edite fino al 1871) che non rientrano nelle limitazioni imposte dalla legge sul diritto d'autore, e saranno reperibili sui siti web delle biblioteche, in Internet culturale, in Cultura Italia e in Europea o su qualsiasi altro sito presente o futuro di proprietà del MiBAC, nonché sul sito di *Google Books*. Le Biblioteche avranno la facoltà di utilizzare le loro copie digitali interamente o parzialmente a propria discrezione nell'ambito dei servizi offerti sui siti istituzionali, permettendo così una accessibilità assoluta alle collezioni<sup>202</sup>. La prima fase operativa ha visto impegnate le biblioteche nella valutazione dello stato di conservazione delle raccolte, nella preparazione delle tecnologie e dei software necessari alla movimentazione delle opere, nel reclutamento e nell'addestramento alle procedure delle risorse umane esterne e del personale interno che le coordina.

**Sostegno al Cinema Italiano**

Il Governo ha firmato il decreto che determina le quote d'investimento e di trasmissione che le emittenti televisive sono tenute a riservare alle opere cinematografiche di espressione originale italiana. Per quanto riguarda l'obbligo d'investimento, il provvedimento stabilisce per la RAI che il 3,6 per cento dei ricavi complessivi annui debba essere destinato a produzione, finanziamento, pre-

<sup>202</sup> Le biblioteche del MiBAC coinvolte sono la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, coordinatore esecutivo del progetto, la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze e la Biblioteca Nazionale Vittorio Emanuele III di Napoli. Partecipa al progetto anche l'Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche italiane e per le Informazioni Bibliografiche.

acquisto e acquisto di opere cinematografiche italiane, mentre per le altre emittenti tale obbligo riguarda il 3,2 per cento degli introiti netti.

Per quanto riguarda l'obbligo di programmazione, il testo prevede per la RAI che sia dedicato a opere italiane l'1,3 per cento del tempo di trasmissione per i palinsesti non tematici e il 4 per cento per quelli tematici, mentre per le altre emittenti tale disposizione riguarda l'1 per cento del tempo di diffusione per i palinsesti non tematici e il 3 per cento per quelli tematici. Tali quote rientrano ovviamente nell'ambito dell'obbligo d'investimento e programmazione delle opere europee già disposto dalla normativa comunitaria e nazionale.

Il provvedimento prevede un percorso graduale per raggiungere le quote previste: a partire dal 1 luglio 2013, 30 mesi per la programmazione e 18 mesi per gli investimenti. Alla fine di tale periodo, le quote potranno essere verificate e, nel caso, aggiornate alla luce della situazione di mercato. Il provvedimento tiene conto delle esigenze degli operatori del settore e delle osservazioni giunte dal Parlamento, introducendo un meccanismo graduale d'investimenti e programmazione.

## V.8 RIFORMA FISCALE E LOTTA ALL'EVASIONE

### Lotta contro l'evasione fiscale

#### Inasprimento dei controlli

Nel 2012 l'attività di controllo delle Guardia di Finanza si è intensificata. In particolare, sono state potenziate principalmente le verifiche riguardanti i trasferimenti di comodo delle residenze di persone e società nei paradisi fiscali, lo spostamento all'estero di capitali e le operazioni di *transfer pricing*.

Secondo i dati forniti dalla Guardia di Finanza, sono stati denunciati 11.769 responsabili di frodi e reati fiscali, principalmente per aver utilizzato o emesso fatture false (5.836 violazioni), per non aver versato l'IVA (519 casi), per aver omesso di presentare la dichiarazione dei redditi (2.579 violazioni) o per aver distrutto o occultato la contabilità (2.220 casi). L'attività di contrasto alle frodi IVA ha permesso d'individuare 4,8 miliardi d'IVA evasa, di cui 1,7 riconducibili a 'frodi carosello', basate su fittizie transazioni commerciali con l'estero. Su oltre 447 mila controlli sul rilascio di scontrini e ricevute fiscali, il 32 per cento è risultato irregolare.

La Guardia di Finanza nel 2012 ha scoperto 8.617 evasori totali che hanno occultato redditi al fisco per 22,7 miliardi di euro. A questi si aggiungono ulteriori 16,3 miliardi riferiti agli altri fenomeni evasivi. Sul fronte dell'evasione fiscale internazionale, i ricavi non dichiarati e i costi indeducibili scoperti dalle Fiamme Gialle ammontano a 17,1 miliardi. Sono, inoltre, stati sequestrati beni mobili, immobili, valuta e conti correnti per oltre 1 miliardo ai responsabili di reati fiscali.

Nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale, particolare attenzione è stata riservata a: *i*) società operanti nella compravendita d'immobili che, a fronte di beni venduti, hanno sottratto al fisco circa 600 milioni d'imponibile e poco meno

di 60 milioni d'IVA; *ii*) i cosiddetti 'compro oro', che ha condotto alla denuncia all'Autorità Giudiziaria di 53 soggetti e alla scoperta di un'evasione ai fini delle imposte dirette per circa 200 milioni di euro e in materia d'IVA dovuta per circa 90 milioni, nonché all'individuazione di 44 evasori totali.

Nel 2012 il secondo obiettivo strategico della Guardia di Finanza dopo la lotta all'evasione e all'elusione fiscale, è stato il contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica. Infatti, è stato sensibilmente potenziato il presidio ispettivo in tutti i maggiori comparti della spesa pubblica, indirizzando l'azione di analisi operativa verso: *i*) indebite percezioni di finanziamenti sia comunitari che nazionali; *ii*) truffe ai danni del sistema previdenziale e assistenziale; *iii*) frodi in materia di spesa sanitaria; *iv*) sprechi e inefficienze delle Pubbliche Amministrazioni.

Gli accertamenti d'indebite percezioni di finanziamenti pubblici a favore d'impresе e lavoratori autonomi sono stati pari a 101 milioni, mentre le frodi commesse ai danni del bilancio dell'Unione Europea sono state pari a 13 milioni, e hanno portato a segnalare 422 truffatori all'Autorità Giudiziaria. Nell'ambito dei danni al servizio sanitario e assistenziale, oltre 1.000 interventi sull'intero territorio nazionale hanno condotto alla scoperta di frodi per circa 24 milioni di euro e alla denuncia alle competenti Autorità Giudiziarie di oltre 1.500 'ladri di welfare'. I responsabili dovranno ora restituire 10 milioni di euro, parte dei quali già sottoposti a sequestro.

I controlli sul settore sanitario hanno fatto emergere responsabilità penali a carico di 488 medici specializzandi, i quali, pur beneficiando di borse di studio, quantificate in oltre 14 milioni di euro, hanno indebitamente esercitato attività professionali, vietate nel periodo di formazione. Nei loro confronti si è proceduto al contestuale sequestro preventivo di beni e valori per oltre 10 milioni.

Nel contrasto gli sprechi nella gestione della PA, importanti risultati sono stati conseguiti grazie rapporto di collaborazione con la Magistratura contabile. La lotta agli sprechi e alle inefficienze della PA ha consentito di segnalare alla Corte dei Conti oltre 19 milioni di euro di danni erariali.

Il controllo sul rispetto delle norme che regolano il pubblico impiego e sulla trasparenza amministrativa degli Enti pubblici, svolto dal Nucleo Speciale Pubblica Amministrazione ha interessato 859 dipendenti pubblici. Da questi accertamenti sono emersi corrispettivi indebitamente percepiti per prestazioni, non autorizzate dalle Amministrazioni di appartenenza, pari a circa 6 milioni, da restituire a queste ultime, con l'irrogazione di sanzioni amministrative, a carico dei privati committenti, per oltre 15 milioni. Il controllo sugli incarichi conferiti, sia a dipendenti della PA, sia a collaboratori e consulenti esterni da 16 Enti pubblici ha portato alla luce 11.713 incarichi irregolari e denunciati alla Corte dei Conti ipotesi di danno erariale per circa 19 milioni di euro, riscontrando retribuzioni di risultato non dovute a dirigenti pubblici, per un totale di 1.106.000 euro.

Per quanto riguarda l'azione di contrasto e di recupero dell'evasione fiscale realizzata dall'Agenzia delle Entrate, nel 2012 l'attività si è basata su due pilastri fondamentali: *i*) individuazione di diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoro autonomo, persone fisiche, enti non commerciali); *ii*) adozione di metodologie di intervento, differenziate per ciascuna macrotipologia e coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e



valutazione del rischio di evasione, sviluppate tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Sul fronte dell'attività di accertamento ai fini delle imposte dirette, dell'IVA, dell'IRAP e dell'imposta di registro, le strutture operative dell'Agenzia delle Entrate hanno eseguito oltre 741.000 accertamenti con una maggiore imposta complessivamente accertata pari a circa 28,6 miliardi.

Sul fronte delle attività istruttorie esterne, sono stati realizzati circa 10.000 interventi (verifiche e controlli mirati) che hanno fatto registrare circa 805 milioni di maggiore imposta IVA constatata e oltre 15 miliardi di maggiori basi imponibili rilevate ai fini delle imposte dirette e dell'imposta regionale sulle attività produttive. L'Ufficio Centrale Antifrode e gli Uffici antifrode regionali hanno eseguito oltre 520 indagini fiscali relative a progetti imperniati su analisi di fenomeni di frode presenti sia in ambito IVA che imposte dirette, che hanno fatto registrare oltre 800 milioni di maggiore imposta IVA constatata e oltre 2,9 miliardi di maggiori basi imponibili rilevate.

Sono stati, inoltre, eseguiti circa 36.500 accessi brevi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore, comprensivi dei controlli sulla correttezza degli adempimenti fiscali dei soggetti obbligati all'emissione degli scontrini o ricevute fiscali.

Sul fronte dei controlli formali, sono stati realizzati circa 950.000 controlli delle dichiarazioni dei redditi e circa 331.000 sulla corretta applicazione dei regimi agevolativi in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale e dell'imposta sulle successioni e donazioni.

Sul fronte degli incassi, infine, dai dati di preconsuntivo risulta che nel 2012 sono state conseguite entrate erariali e non erariali pari a circa 12,5 miliardi correlate alla complessiva azione di contrasto degli inadempimenti tributari (accertamento, controllo formale, controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali). In particolare, ammontano a circa 5,4 miliardi le riscossioni da versamenti diretti correlati in prevalenza ad atti di accertamento per i quali il contribuente ha utilizzato gli istituti definatori (quali, ad esempio, l'adesione, l'acquiescenza, la conciliazione giudiziale).

### **Semplificazioni nella comunicazione fiscale**

Il Decreto sulle semplificazioni fiscali<sup>203</sup> è intervenuto sugli obblighi di comunicazione delle operazioni rilevanti a fini IVA (c.d. 'spesometro'). Per le operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto effettuate dal 1° gennaio 2012, la nuova normativa prevede l'obbligo di trasmissione, per ciascun cliente e fornitore, dell'ammontare di tutte le operazioni attive e passive effettuate, per le fattispecie per le quali sussiste l'obbligo di emissione della fattura. Per le operazioni per le quali non è previsto l'obbligo di emissione della fattura, permane l'obbligo di comunicazione di tutte le operazioni d'importo pari o superiore a 3.600 euro (IVA inclusa)<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> D.L. 16/2012.

<sup>204</sup> Le informazioni a disposizione del Fisco consentiranno l'accertamento degli episodi di evasione fiscale tramite appositi incroci dei dati sulle cessioni e sugli acquisti nonché sulle prestazioni rese e ricevute.

Tra le disposizioni finalizzate al contrasto degli abusi compiuti in sede di compensazione dei crediti IVA, è stata introdotta la riduzione da 10.000 a 5.000 euro annui del limite al di sotto del quale i contribuenti possono compensare direttamente i crediti IVA<sup>205</sup>. È prevista, inoltre, l'introduzione di un *tutor* per assistere i contribuenti (soprattutto le imprese più piccole), con benefici procedurali per gli assistiti. Infine, è stata migliorata l'efficienza delle controversie fiscali.

Dal 1° gennaio 2013 è generalizzato l'obbligo di emissione della fattura<sup>206</sup>, necessaria anche per le cessioni e per le prestazioni non soggette, effettuate nei confronti di soggetti passivi debitori dell'IVA stabiliti in un altro Stato UE. La legge di stabilità, in recepimento della direttiva 2010/45/UE, ha introdotto l'equiparazione tra fattura cartacea e fattura elettronica. È introdotta la fattura semplificata per le operazioni fino a 100 euro (elevabili a 400 per alcuni settori e/o soggetti), nella quale è possibile indicare solo il codice fiscale o la partita IVA del destinatario o il numero d'identificazione IVA per i destinatari europei, anziché analitici dati identificativi, mentre nella quantificazione della base imponibile è sufficiente evidenziare il corrispettivo, complessivo comprensivo d'imposta.

È stato, inoltre, esteso l'esonero dall'emissione degli scontrini, che si applica ora anche alle catene di piccoli dettaglianti che superino i 10 milioni di euro di fatturato di gruppo, i quali dovranno però inviare telematicamente all'Agenzia delle Entrate l'ammontare di tutti i corrispettivi giornalieri<sup>207</sup>.

## FOCUS

### Altre misure di semplificazione fiscale

Il decreto sulla semplificazione fiscale ha introdotto misure finalizzate a semplificare la normativa tributaria e a contrastare l'evasione, prevedendo un controllo mirato degli illeciti. Tra le semplificazioni in materia tributaria vi sono: *i)* rateizzazione flessibile dei debiti tributari; *ii)* semplificazione delle comunicazioni e adempimenti formali; *iii)* un nuovo regime per le comunicazioni e adempimenti formali; *iv)* semplificazione degli obblighi di comunicazione delle operazioni rilevanti a fini IVA; *v)* tracciabilità dei pagamenti; *vi)* misure di contrasto all'evasione; *vii)* misure per le partite IVA inattive.

In merito alla rateizzazione dei debiti tributari, il provvedimento prevede la dilazione dei pagamenti in caso di decadenza dalla rateazione accordata precedentemente. Nel caso di momentanea difficoltà economica, si prevede una rateizzazione flessibile con: *i)* piani di ammortamento a rate crescenti fin dalla prima richiesta di dilazione e non più soltanto in caso di proroga; *ii)* esclusione della decadenza dal beneficio per mancato pagamento della prima rata ovvero di due rate successive (la decadenza opera solo nel caso di mancato pagamento di due rate consecutive); *iii)* divieto d'iscrivere ulteriori ipoteche. L'effetto di questa norma si riversa anche sul codice contratti pubblici, visto che il contribuente ammesso a rateizzare il debito tributario non è più considerato inadempiente e quindi escluso dalle gare di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e

<sup>205</sup> Al di sopra di detto limite si possono compensare solo a partire dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui il credito emerge e si è tenuti ad utilizzare esclusivamente i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate

<sup>206</sup> Legge di Stabilità 2013, art.1 commi324-335. Recepisce la Direttiva 2010/45/UE, con gli obiettivi di semplificare le procedure di fatturazione - e quindi ridurre i costi degli operatori economici - senza dimenticare la lotta alla frode.

<sup>207</sup> D.L. 179/2012, art.34 co.55.

servizi. Grazie alla nuova normativa, il contribuente è considerato adempiente anche se a rate.

Per ridurre gli adempimenti delle imprese, l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle entrate le operazioni effettuate nei confronti di operatori economici siti in Paesi cd. *black list* viene limitato ai soli casi in cui esse siano d'importo superiore a 500 euro.

E' stata estesa la responsabilità solidale al versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA al committente imprenditore o datore di lavoro e a ciascuno degli eventuali subappaltatori.

Il processo di semplificazione degli adempimenti fiscali che l'Agenzia delle Entrate sta portando avanti ha lo scopo di rendere più chiari i modelli maggiormente utilizzati dai contribuenti.

L'Agenzia delle Entrate ha già riscritto 65 documenti, tra cui, la domanda di rimborso IRPEF, o quella per ottenere una copia della dichiarazione dei redditi o per richiedere il certificato di partita IVA. Le comunicazioni semplificate interessano, tra gli altri, anche la nuova mediazione tributaria, gli avvisi di accertamento e il modello utilizzato per chiedere la registrazione dei contratti di locazione.

Ad ottobre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha istituito un gruppo di lavoro per la mappatura di tutti gli adempimenti fiscali. La mappatura è finalizzata a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e per i contribuenti in generale e per questo sono state interpellate le associazioni sindacali e di categoria rappresentanti delle imprese e dei consumatori. L'elenco include 108 adempimenti per i quali sono in fase di studio ipotesi di semplificazione, anche sotto forma di riconduzione alla dichiarazione.

In merito alle comunicazioni e agli adempimenti formali, il provvedimento introduce l'istituto della remissione *in bonis*, volto ad evitare che dimenticanze relative a comunicazioni ovvero, in generale, ad adempimenti formali non eseguiti tempestivamente, precludano al con-tribuyente, in possesso dei requisiti sostanziali richiesti dalla norma, la possibilità di fruire di benefici fiscali o di regimi opzionali. In tali casi, il contribuente nei confronti del quale non siano state ancora contestate violazioni, può effettuare la comunicazione, ovvero eseguire l'adempimento richiesto entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile e versare contestualmente l'importo pari alla misura minima della sanzione (258 euro)<sup>208</sup>.

Sono state inoltre elevate le soglie per essere considerati contribuenti minori ai fini delle semplificazioni degli obblighi di fatturazione e registrazione, allineandole a quelle previste per accedere alla contabilità semplificata.

Le novità in materia di tracciabilità dei pagamenti, prevedono una deroga al limite di 1.000 euro per i pagamenti in contanti, per l'acquisto di beni e di prestazioni di servizi legate al turismo effettuati da persone fisiche di cittadinanza non italiana e non europea, che abbiano residenza fuori dal territorio dello Stato. In detti casi il limite al divieto di trasferimento del denaro contante è elevato a 15.000 (è in tal caso previsto, a carico del commerciante, l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle entrate le operazioni di importo unitario non inferiore a 1.000 euro).

Per i crediti tributari di modesta entità, sale a 30 euro (prima 16,53 euro) l'importo minimo per l'accertamento e l'iscrizione a ruolo di tributi erariali, regionali e locali. Il nuovo limite, valido per ogni singolo credito e per ogni singolo periodo d'imposta, non vale qualora il credito derivi da ripetuta violazione degli obblighi di versamento relativi ad un medesimo

---

<sup>208</sup> Tale sanzione è stabilita dall'art.11, co.1, del D.Lgs. 471/1997, secondo le modalità stabilite dall'art.17 del D.Lgs. 241/1997.

tributo. E' stato elevato a 20.000 euro il limite per l'espropriazione, allineandolo a quello necessario per far scattare l'ipoteca.

Tra le misure di contrasto all'evasione, sono state introdotte importanti disposizioni sul tema della indeducibilità dei 'costi da reato', nonché in materia di sanzionabilità dell'utilizzo di componenti reddituali negativi relativi a beni o servizi non effettivamente scambiati o prestati<sup>209</sup>.

Viene ottimizzato il procedimento relativo alla chiusura delle partite IVA inattive mentre, in tema di accertamenti esecutivi, si introducono specifici obblighi informativi a carico dell'agente della riscossione nei confronti dei contribuenti. Per contrastare le forme di evasione che coinvolgono gli enti non commerciali, si consente di effettuare accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali presso le sedi utilizzati da questi ultimi senza la preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda la riscossione dei crediti fiscali, al fine di snellire le procedure la Legge di Stabilità 2013 ha introdotto l'annullamento automatico, entro il 1° luglio 2013, dei crediti d'importo fino a 2 mila euro iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 1999. Inoltre, è stabilito che entro 90 giorni dalla notifica, da parte dell'agente della riscossione, del primo atto di riscossione o di un atto della procedura cautelare o esecutiva, il contribuente può presentare una dichiarazione in cui, provando che gli atti emessi dall'ente creditore sono invalidi, obbliga l'agente per la riscossione a fermarsi. In caso di mancata risposta dell'amministrazione dopo 220 giorni, gli atti, comprese le cartelle di pagamento, sono annullate di diritto.

La mediazione tributaria, in vigore da aprile 2012, prevede che il contribuente che intende instaurare una controversia di valore non superiore a 20 mila euro, è tenuto preliminarmente a presentare un'istanza di mediazione/reclamo. Ciò riguarda gli atti emessi esclusivamente dall'Agenzia delle entrate e notificati a partire dal 1° aprile 2012. Possono essere oggetto di mediazione anche le controversie relative al silenzio rifiuto alla restituzione di tributi, sanzioni, interessi o altri accessori. L'atto contenente sia il ricorso sia l'istanza di mediazione va notificato alla Direzione regionale o provinciale dell'Agenzia delle entrate competenti, che è tenuta ad esaminarlo entro i successivi 90 giorni. L'istruttoria relativa al procedimento di mediazione è attribuita ad apposite strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti impugnabili. Tali strutture sono gli Uffici legali istituiti presso ciascuna Direzione regionale o provinciale dell'Agenzia delle entrate. La mediazione comporta il beneficio per il contribuente dell'automatica riduzione delle sanzioni amministrative del 60 per cento. Tale beneficio può essere riconosciuto anche se il contribuente decide di pagare interamente l'imposta del procedimento di mediazione. L'accordo di mediazione si perfeziona con il versamento entro venti giorni dell'intero importo dovuto ovvero della prima rata, in caso di pagamento rateale in un massimo di otto rate trimestrali di pari

<sup>209</sup> E' stato, in particolare, circoscritto l'ambito della indeducibilità ai costi e alle spese di beni e servizi direttamente utilizzati per il compimento di atti o attività che configurano condotte delittuose non colpose. Il legislatore ha, altresì, previsto una nuova disciplina, anche sanzionatoria, in materia di utilizzo di fatture relative a beni o servizi non effettivamente scambiati o prestati e, in attuazione del principio costituzionale della capacità contributiva, ha disposto che, ai fini dell'accertamento delle imposte sui redditi, i componenti positivi di reddito direttamente afferenti ai costi per operazioni inesistenti non sono considerati imponibili entro i limiti dell'ammontare dei correlati componenti negativi per operazioni inesistenti.

importo. In caso di mancato versamento delle rate successive alla prima, l'atto di mediazione costituisce titolo per la riscossione coattiva<sup>210</sup>.

### IN ITINERE

#### Accordi internazionali in materia di fiscalità

La posizione italiana in materia di policy negli accordi internazionali in materia di fiscalità è da sempre ispirata all'adozione dei principi della massima trasparenza e del pieno scambio di informazioni a fini fiscali. In linea con la priorità politica del rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale, anche attraverso il miglioramento del livello di trasparenza fiscale e dello scambio di informazioni, nel 2012 l'Italia ha posto in essere un'intensa attività internazionale finalizzata alla conclusione di ulteriori accordi. Oltre alle Convenzioni contro le doppie imposizioni e ai relativi protocolli di modifica firmati o ratificati nel corso del 2012 (Russia, Singapore, Mauritius, Mongolia, Corea del Sud, Lussemburgo, San Marino, Hong Kong) nonché alla firma di diversi accordi per lo scambio di informazioni fiscali (Bermuda, Isole Cayman, Gibilterra, Guernsey e Jersey), ulteriori attività in tal senso sono tuttora in corso.

### Moneta elettronica

Dal 2014 sarà obbligatorio per tutte le Pubbliche Amministrazioni regolare le transazioni con i privati tramite moneta elettronica e ogni amministrazione dovrà a tal fine pubblicare sul proprio sito internet le informazioni bancarie necessarie.

La stessa disposizione opererà per imprenditori, commercianti e professionisti, che avranno l'obbligo di accettare il pagamento con bancomat da parte dei clienti, per qualsiasi acquisto di qualunque entità a partire dal 1° gennaio 2014. L'obiettivo della misura è quello di favorire i pagamenti tracciabili, nell'ottica di combattere l'evasione fiscale. La norma riguarda anche i professionisti, che dal 2014 dovranno accettare pagamenti tramite bancomat delle parcelle relative a prestazioni professionali. Il termine del 2014 è stato stabilito per dare la possibilità di dotarsi degli strumenti necessari per adeguarsi alla nuova disciplina.

### Revisione della tassazione sulle attività finanziarie scudate

E' stata introdotta un'imposta di bollo speciale a regime per le attività finanziarie 'scudate'. Il pagamento dell'imposta ha consentito di mantenere la segretezza nei confronti dell'amministrazione finanziaria. L'aliquota è stata fissata al 10 per mille per l'anno 2012, al 13,5 per mille per l'anno 2013 e al 4 per mille a decorrere dall'anno 2014. L'imposta colpisce le sole attività finanziarie emerse. Gli intermediari in qualità di sostituti d'imposta trattengono le ritenute fiscali dovute e le riversano allo Stato senza indicare il nominativo del soggetto per conto del quale la ritenuta è stata operata. Nel caso in cui, nel corso del periodo d'imposta, venga meno in tutto o in parte la segretezza, l'imposta è

---

<sup>210</sup> In caso di mancato accoglimento dell'istanza o di mancata conclusione dell'accordo di mediazione entro 90 giorni dalla notifica, l'istanza presentata produce gli effetti del ricorso e il contribuente che intenda instaurare la controversia innanzi al giudice tributario è tenuto a costituirsi in giudizio, mediante deposito, entro i successivi 30 giorni, presso la cancelleria della Commissione tributaria dell'atto già notificato all'Agenzia.

dovuta sul valore delle attività finanziarie in ragione del periodo in cui il conto o rapporto ha fruito della segretezza.

### Verifica sui redditi e patrimoni

Nell'ambito del contrasto all'evasione e della *compliance*, è stato profondamente innovato l'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche (cfr. Focus 'Redditometro e *Redditest*'). Dall'anno d'imposta 2009, l'ufficio può sempre determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta. La determinazione sintetica può essere, altresì, fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva<sup>211</sup>. Potrà essere determinato sinteticamente il reddito complessivo dei contribuenti prendendo in considerazione 11 categorie di spesa<sup>212</sup>, valorizzate anche in relazione alla tipologia di nucleo familiare (sono previste 11 tipologie di nuclei familiari) e alla zona territoriale di appartenenza (sono previste 5 aree geografiche). I redditi dichiarati verranno confrontati con le spese sostenute nell'anno di riferimento e se dovessero risultare scostamenti superiori al 20 per cento, verrà richiesto al contribuente di fornire i relativi chiarimenti. Con questa procedura diventa obbligatorio il contraddittorio con il contribuente.

Da novembre 2012 è disponibile il *ReddiTest*, con il quale i contribuenti possono autonomamente misurare la congruità tra il proprio reddito familiare e le proprie spese, scaricando un programma che consente un'autodiagnosi nota solo al contribuente e della quale non resta traccia sul web.

L'Agenzia delle Entrate ha dato attuazione alle disposizioni previste dal Decreto 'Salva Italia'<sup>213</sup> riguardanti l'integrazione dell'Archivio dei rapporti finanziari. A regime, entro il 20 aprile di ogni anno le banche e gli altri operatori finanziari dovranno inviare all'Agenzia delle Entrate i dati concernenti le operazioni finanziarie (importi totali delle movimentazioni distinte per dare e avere per ogni tipologia di rapporto) dei loro clienti<sup>214</sup> conteggiati su base annua<sup>215</sup>. L'archivio dei rapporti finanziari sarà utilizzato per elaborare delle liste selettive dei contribuenti a maggior rischio di evasione e servirà, quindi, per individuare quelle situazioni di anomalia finanziaria che potrebbero avere rilievo nella pianificazione dei controlli e nell'attività di accertamento. L'accesso alle informazioni sarà gestito in modo accentrato, al fine di tutelare la riservatezza dei singoli contribuenti. Tali dati potranno essere utilizzati anche in sede di controllo sulla veridicità dei dati della dichiarazione sostitutiva unica presentata ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente e della conseguente fruizione di prestazioni sociali agevolate.

<sup>211</sup> Individuato con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 24 dicembre 2012.

<sup>212</sup> Le macro categorie di spesa sono: trasporti; abitazione; alimentari e abbigliamento; energia; comunicazioni; istruzione; sanità; tempo libero; investimenti; altri beni e servizi.

<sup>213</sup> Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 25 marzo 2013, che attua il D.L.201/2011, art.11, commi 2 e 3.

<sup>214</sup> Le informazioni comprendono i conti correnti, i conti deposito titoli, le gestioni patrimoniali, i rapporti fiduciari, le carte di debito/credito, le operazioni extra conto, le cassette di sicurezza, i certificati di deposito, i buoni fruttiferi e i contratti derivati.

<sup>215</sup> Per il primo anno di attivazione è previsto che gli operatori inviino le comunicazioni entro il 31 ottobre 2013 relativamente ai rapporti finanziari attivi nel 2011.

**Redditometro e Redditest**

Con l'utilizzo del cosiddetto redditometro sulla base di spese certe o del possesso di determinati beni è possibile da parte del fisco valutare se il reddito dichiarato da un contribuente è coerente con il suo stile di vita. Questo strumento calcola la capacità di spesa del contribuente basandosi su dati disponibili in anagrafe tributaria, medie ISTAT per le diverse tipologie familiari, analisi e studi socio economici (anche di settore).

Per il primo anno di applicazione del redditometro sono stati programmati circa 35 mila controlli. Il nuovo accertamento sintetico mira a individuare i casi eclatanti di contribuenti che hanno un'alta capacità di spesa e dichiarano redditi esigui. Si applica solo ai redditi dal 2009 e non può essere utilizzato in sede di contraddittorio relativo ad annualità precedenti, nemmeno nei casi in cui la sua applicazione sarebbe più favorevole.

I criteri per valutare il reddito dei contribuenti si basano su circa 100 voci di spesa, 11 tipologie di nucleo familiare e 5 aree territoriali. Il Fisco, oltre che sulle voci di spesa di cui si compone la griglia del redditometro, può basarsi su dati di spese effettivamente sostenute dal contribuente per l'acquisizione di altri beni o servizi e per il loro mantenimento. A ogni voce di spesa è attribuito un diverso contenuto induttivo, determinato tenendo conto anche della spesa media ISTAT per gruppi e categorie di consumi e del nucleo familiare di appartenenza del contribuente, oppure di analisi e studi socio economici. Le categorie di spesa sono le seguenti: alimentari-abbigliamento-calzature; abitazione (mutuo, affitto, spese, manutenzione); combustibili ed energia; mobili, elettrodomestici e servizi per la casa; sanità; trasporti (Rc auto, bollo, manutenzione veicoli); comunicazioni; istruzione (soggiorni studio all'estero, canoni di locazione studenti universitari); tempo libero, cultura e giochi (pay tv, sport, animali domestici); altri beni e servizi (assicurazioni, contributi previdenziali obbligatori, cura della persona, viaggi, parcelle dei professionisti, beni di lusso, oggetti d'arte, assegni al coniuge, erogazioni liberali); investimenti (immobili, auto, moto, barche, assicurazioni, titoli finanziari, contributi previdenziali volontari).

I nuclei familiari, divisi per cinque aree geografiche (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole) sono i seguenti: *i*) persona sola: con meno di 35 anni, fra 35 e 64 anni, oltre i 65 anni; *ii*) coppia senza figli con meno di 35 anni, fra 35 e 64 anni, oltre i 65 anni; *iii*) coppia con un figlio; coppia con due figli; *iv*) coppia con tre o più figli; *v*) mono-genitore; *vi*) altre tipologie.

L'Agenzia delle Entrate ha inoltre predisposto un software che consente ai contribuenti di valutare la coerenza tra il reddito familiare e le spese sostenute nell'anno al fine di migliorare la *compliance*: il ReddiTest. Per utilizzare il programma è sufficiente scaricare il software e inserire i dati richiesti. Le informazioni, quindi, restano sul proprio computer, senza lasciare alcuna traccia sul web. Nel ReddiTest devono essere inizialmente indicati la composizione, il reddito e il comune di residenza della famiglia, e, successivamente, le spese sostenute nell'anno, suddivise in 7 categorie: abitazione, mezzi di trasporto, assicurazioni e contributi, istruzione, tempo libero e cura della persona, altre spese significative, investimenti immobiliari e mobiliari. Il reddito familiare complessivo si calcola facendo la somma del reddito lordo dichiarato da ciascun componente della famiglia. Inoltre, devono essere aggiunti i redditi per i quali non è previsto l'obbligo di dichiarazione, cioè i redditi esenti (ad esempio, le retribuzioni corrisposte da enti e organismi internazionali), quelli soggetti a tassazione separata (per esempio, gli arretrati di lavoro dipendente, il Tfr), a tassazione alla fonte a titolo d'imposta (ad esempio, gli interessi su

conti correnti, depositi e certificati di deposito), a imposta sostitutiva (ad esempio, la cedolare secca), e i redditi esclusi (ad esempio, gli assegni periodici destinati al mantenimento dei figli in caso di separazione/divorzio).

Il decreto 'Salva Italia'<sup>216</sup> ha previsto un regime premiale per gli studi di settore. I soggetti che risulteranno 'congrui, coerenti e normali' sono esclusi dall'accertamento analitico - induttivo, basato su presunzioni semplici. E', altresì, previsto che con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentite le associazioni di categoria, possano essere differenziati i termini di accesso al regime. Ulteriore prerogativa del regime è che gli accertamenti sintetici avverranno solo se lo scostamento tra reddito dichiarato e reddito sinteticamente accertabile è superiore al 33 per cento (invece del 20). Inoltre, per i beneficiari del regime premiale, il termine di decadenza per l'azione di accertamento si ridurrà a tre anni invece di quattro.

Il Governo ha presentato una proposta di revisione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) che valuta le condizioni economiche necessarie per accedere ai benefici di carattere sociale. La proposta è volta a migliorare l'equità e la capacità selettiva dello strumento attraverso una migliore considerazione delle situazioni di bisogno come quella delle famiglie numerose o nelle quali sono presenti situazioni di disabilità e non autosufficienza e una più corretta valorizzazione del patrimonio e di tutti i redditi (cfr. V.5).

Il Governo ha inoltre emanato il decreto attuativo di costituzione della Banca dati delle prestazioni sociali agevolate condizionate all'ISEE al fine, tra l'altro, di rafforzare i controlli connessi all'erogazione di tali prestazioni e di identificare i casi di fruizione illegittima delle medesime per la conseguente irrogazione delle sanzioni (cfr. V.5).

### **Lavoratori irregolari**

Al fine di perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, sono state adottate misure di contrasto all'impiego irregolare di lavoratori extracomunitari, attraverso il recepimento della direttiva europea in materia. Sono state aggravate le sanzioni per i datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari, per i quali, se sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento, è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno in caso di denuncia del datore di lavoro e cooperazione nel procedimento penale. Ai datori di lavoro è stato consentito transitoriamente di far emergere, a determinate condizioni, i rapporti di lavoro irregolari, previa regolarizzazione delle somme dovute a titolo retributivo, contributivo e fiscale. Alla scadenza del termine le dichiarazioni di emersione presentate sono state 134.576.

Attraverso i controlli effettuati dalla Guardia di Finanza nell'anno 2012, sono stati individuati 16.233 lavoratori completamente 'in nero' e 13.837 irregolari, impiegati da 6.655 datori di lavoro.

Nel 'Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale', il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha riscontrato che, sul totale delle aziende ispezionate (pari a 243.847, ossia il 15 per cento dei circa 1,6 milioni di aziende con dipendenti, operanti sul territorio nazionale iscritte

<sup>216</sup> D.L. 201/2011, art. 10.



all'INPS), le aziende irregolari rilevate sono state 154.820, pari al 63 per cento. Rispetto al 2011, le aziende irregolari accertate sono aumentate del 3 per cento. L'ammontare dei contributi e premi evasi è di oltre 1,6 miliardi di euro (33 per cento in più rispetto al 2011). Secondo i dati forniti, il numero dei lavoratori irregolari è risultato pari a 295.246 unità (con un incremento pari al 6 per cento rispetto al 2011), mentre quello dei lavoratori totalmente in nero è stato pari a 100.193 (dato in diminuzione del 5 per cento rispetto al 2011). I lavoratori in nero sono risultati comunque essere il 34 per cento di quelli irregolari. Nell'analisi del Ministero, la costante flessione del numero dei lavoratori in nero rispetto agli anni precedenti, oltre a essere una diretta conseguenza della contrazione occupazionale dovuta alla crisi economica, è speculare al sempre maggior incremento del ricorso all'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord.

Il Ministero del Lavoro ha anche presentato il documento di programmazione sull'attività ispettiva per il 2013. Nelle intenzioni dell'ispettorato, le aziende da visitare nell'anno in corso saranno 134.900, secondo una ripartizione territoriale che individua le aree più sensibili al lavoro sommerso, all'occupazione irregolare degli stranieri soprattutto in agricoltura, edilizia e industria, all'uso elusivo dei contratti flessibili e alle esternalizzazioni fittizie. L'impegno è quello di condividere il più possibile le informazioni con gli altri servizi ispettivi (come l'INPS e INAIL) e di concentrarsi sulle irregolarità sostanziali. A tal fine, si prevede l'integrazione di tutte le informazioni presenti nelle diverse banche dati in materia di lavoro e di soggiorno anche con riguardo ai lavoratori extracomunitari, per i quali sarà possibile garantire una 'tracciabilità' dal momento della concessione del visto, dell'ingresso in Italia e per tutta la durata del soggiorno, anche nel caso in cui perda il posto di lavoro e/o percepisca un sostegno al reddito.

### La riforma della tassazione

#### Detrazioni e deduzioni

Il Governo ha innalzato l'importo delle detrazioni IRPEF spettanti per figli a carico<sup>217</sup>. In particolare, viene elevata da 800 a 950 euro la detrazione IRPEF per figli a carico di età pari o superiore a tre anni, da 900 a 1.220 euro quella prevista per ciascun figlio di età inferiore a tre anni, nonché da 220 a 400 euro quella per ciascun figlio portatore di handicap<sup>218</sup>. Le nuove detrazioni per i lavoratori dipendenti e pensionati con figli a carico saranno effettuate in sede di retribuzione o pensione mensile, mentre per gli imprenditori e professionisti, gli sconti varranno in sede di dichiarazione dei redditi per l'anno 2013 con il modello Unico 2014.

La Legge di Stabilità 2013 ha ulteriormente ridotto la deducibilità dei costi delle autovetture a uso aziendale o per gli esercenti arti e professioni dal 27,5 al

---

<sup>217</sup> D.L. 228/2012, art.1 co. 483.

<sup>218</sup> Le detrazioni indicate sono importi solo teorici, poiché l'ammontare effettivamente spettante varia in funzione del reddito.

20 per cento rispetto a quanto già previsto dalla L. 92/2012. Quest'ultima ha, infatti, disposto la riduzione della deducibilità per le auto aziendali dal 40 al 27,5 per cento e per le auto concesse in uso promiscuo ai dipendenti (c.d. *fringe benefit*) dal 90 al 70 per cento a decorrere dal 18 luglio 2013. Restano inalterate le deduzioni sulle vetture esclusivamente strumentali o adibite a trasporto pubblico (es. taxi), in misura del 100 per cento. Le deduzioni forfettarie sono scese anche nei confronti dei proprietari di case date in affitto che non abbiano scelto la cedolare secca. La deduzione per i redditi da locazione è scesa dal 15 al 5 per cento. Inoltre, sulla deducibilità del contributo a favore del SSN versato con il premio di assicurazione RC auto è posta una franchigia di 40 euro.

### **Tassazione sugli immobili**

L'imposta municipale propria (IMU)<sup>219</sup> è stata anticipata in via sperimentale dal decreto legge 'Salva Italia' e si applica in tutti i comuni del territorio nazionale dall'anno 2012 fino al 2014, mentre l'applicazione a regime dell'imposta è fissata a decorrere dall'anno 2015.

L'IMU si applica a una base imponibile che risulta maggiore di quella dell'ICI per effetto dell'aggiornamento dei moltiplicatori delle rendite catastali dei fabbricati e dei terreni.

L'aliquota ordinaria è stata fissata al 7,6 per mille, mentre l'aliquota agevolata sull'abitazione principale è al 4 per mille. È prevista la detrazione di 200 euro, maggiorata di 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni e convivente per un massimo di 400 euro. I Comuni possono variare sia l'ammontare della detrazione riconosciuta dallo Stato sull'abitazione principale (fino a concorrenza dell'imposta) sia le aliquote (+/- 3 per mille sull'aliquota ordinaria e +/- 2 per mille su quella agevolata).

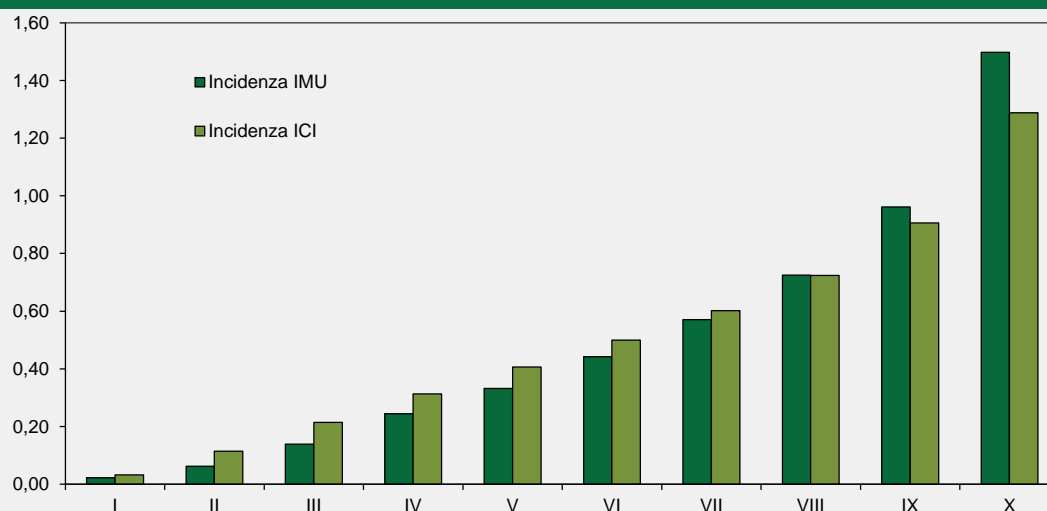
La legge di Stabilità 2013 ha modificato la destinazione del gettito, sopprimendo la quota d'imposta riservata allo Stato sulle abitazioni. Infatti, per il 2012 la quota d'imposta erariale è stata pari a metà dell'importo calcolato sull'aliquota di base applicata a tutti gli immobili a eccezione dell'abitazione principale e dei fabbricati rurali a uso strumentale. Dal 2013 l'intero gettito dell'imposta è devoluto ai Comuni, mentre lo Stato si riserva la quota d'imposta, calcolata ad aliquota standard del 7,6 per mille, sui fabbricati industriali o connessi ad attività commerciali e imprenditoriali (gruppo catastale D). Su questi immobili, gli Enti Locali possono quindi elevare l'aliquota fino al 10,6 per mille (avendo facoltà di variare l'aliquota fino a un massimo del 3 per mille) ferma restando la quota erariale di 7,6 per mille. Vista la riserva statale, è soppresso il fondo sperimentale di riequilibrio con cui lo Stato effettuava la perequazione a livello verticale. E' invece istituito il fondo di solidarietà comunale alimentato dal gettito IMU spettante ai Comuni (sul modello della perequazione orizzontale).

Nella Delega fiscale il Governo era stato incaricato della revisione delle rendite attraverso la revisione del catasto, al fine di ridurre l'incongruità delle rendite catastali rispetto al valore di mercato degli immobili.

<sup>219</sup> Decreto 'Salva Italia' (D.L. 201/2011) e ulteriori modifiche introdotte dal D.L.16/2012 'Semplificazioni fiscali' e dal D.L. 229/2012 'Legge di stabilità 2013'.

**Gettito IMU e incidenza sui contribuenti**

Dall'analisi dei versamenti dell'IMU per il 2012, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha reso noto che il gettito relativo all'abitazione principale, comprensivo delle addizionali comunali, è risultato di circa 4 miliardi. I contribuenti interessati al versamento sono stati circa 17,8 milioni, per un importo medio di circa 225 euro. Ad aliquota standard, cioè senza le variazioni comunali, il gettito dell'IMU sull'abitazione principale è risultato di 3,4 miliardi e circa un quarto delle abitazioni principali è risulta essere esente dall'imposta per effetto della detrazione prevista. Il gettito dalle abitazioni principali dell'ICI nel 2007 (ultimo anno di applicazione) era stato di circa 3,3 miliardi. Tra le abitazioni principali, quelle con rendita inferiore a euro 660, che risultano beneficiarie di un risparmio dall'applicazione dell'IMU rispetto all'ICI prima dell'esenzione, rappresentano il 74 per cento in termini numerici e il 50 per cento in termini di rendita. La maggiorazione dell'aliquota sull'abitazione principale, fatta valere da circa un quarto dei Comuni, ha portato un gettito aggiuntivo di 600 milioni (mentre il 6,4 per cento dei Comuni ha ridotto l'aliquota base). Sul gettito totale dell'IMU, la quota del tributo derivante dalla tassazione sull'abitazione principale rappresenta il 17 per cento. Il gettito dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale, eccetto terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali, è stato di 17,9 miliardi. Le persone fisiche che hanno versato l'IMU su altri fabbricati sono state circa 15,3 milioni con un importo medio di 736 euro, mentre i soggetti diversi dalle persone fisiche sono poco più di 700 mila con un importo medio di euro 9.313. L'IMU su terreni ha prodotto un gettito di 628 milioni con circa tre milioni di contribuenti per un valore medio di versamento di 209 euro. L'IMU sulle aree fabbricabili è stato di circa 1 miliardo con 1,5 milioni di contribuenti e un importo medio di 680 euro. L'IMU sui fabbricati rurali e strumentali è stata versata da poco meno di 300 mila contribuenti per un versamento medio di 217 euro e un totale di gettito di 64 milioni.

**VERSAMENTI IMU PRIMA ABITAZIONE PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO**

Fonte: Dipartimento delle finanze - IMU: analisi dei versamenti 2012

Considerando le caratteristiche principali dell'imposta sugli immobili, l'IMU rispetta l'equità verticale e orizzontale nel caso di contribuenti proprietari dell'abitazione principale che possono godere delle detrazioni che rendono progressiva l'imposta. L'aliquota media sale poi progressivamente tendendo al 4 per mille per valori molto elevati di patrimonio immobiliare. Il legislatore ha poi inteso accentuare la progressività prevedendo un'aliquota più elevata, il 7,6 per mille, per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Quest'aliquota maggiorata ha un effetto progressivo nell'ipotesi che un contribuente possieda altri immobili in aggiunta all'abitazione

principale. Occorre, infine, ricordare che i comuni possono, attraverso la manovrabilità delle aliquote, accentuare la natura progressiva dell'imposta. Infatti, in alcune delibere comunali sono state previste aliquote differenziate a seconda del numero d'immobili posseduti. Con riferimento all'abitazione principale, l'IMU presenta una progressività più marcata rispetto all'ICI; l'incidenza di entrambe le imposte è infatti crescente con la rendita catastale, ma l'ICI determinava un prelievo significativamente maggiore dell'IMU per i proprietari appartenenti ai primi sette decili. Il contrario avviene per le rendite elevate (ovvero per i proprietari degli ultimi tre decili di rendita) che risultano svantaggiate dal nuovo prelievo.

Considerando la distribuzione per classi di reddito dei versamenti IMU sulla prima abitazione, l'importo medio dei versamenti risulta crescente al crescere del reddito passando da 187 euro per i soggetti con reddito fino a 10.000 euro a 629 euro per i soggetti con reddito superiore a 120.000 euro.

#### VERSAMENTI IMU PRIMA ABITAZIONE PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO

Classi di reddito (per cento su totale)	Soggetti (per cento su totale)	Versamenti (per cento su totale)	Valore medio (euro)
Fino a 10.000	28,10	23,31	187
da 10.000 a 26.000	42,37	36,77	195
da 26.000 a 55.000	23,51	27,89	267
da 55.000 a 75.000	2,82	4,79	382
da 75.000 a 120.000	2,18	4,40	455
oltre 120.000	1,01	2,83	629
Totale	100,00	100,00	225

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle finanze.

### Tassazione sulle attività finanziarie

Il Governo è intervenuto sull'imposta di bollo per gli strumenti finanziari. In particolare, gli estratti conto inviati dalle banche ai propri clienti, nonché gli estratti di conto corrente postale e i rendiconti dei libretti di risparmio anche postali sono ora soggetti a una imposta fissa pari a: i) 34,20 euro se il cliente è persona fisica (con un'esenzione, qualora il valore medio di giacenza annuo non sia superiore a 5.000 euro); ii) 100 euro se il cliente è soggetto diverso da persona fisica. Inoltre, le comunicazioni alla clientela relative ai prodotti e agli strumenti finanziari, anche non soggetti a obbligo di deposito, a esclusione dei fondi pensione e dei fondi sanitari, sono assoggettate a una imposta proporzionale pari all'1 per mille per il 2012 e all'1,5 per mille a decorrere dal 2013<sup>220</sup>.

La Legge di Stabilità 2013 ha introdotto l'imposta sulle transazioni finanziarie (*Tobin Tax*)<sup>221</sup>. L'imposta riguarda i trasferimenti di azioni, strumenti finanziari e alcuni derivati ed entrerà in vigore nel corso del 2013.

Sui trasferimenti di proprietà di azioni<sup>222</sup> e altri strumenti partecipativi l'aliquota è pari 0,2 per cento (0,22 per il 2013) del valore della transazione e

<sup>220</sup> D.L.201/2011. Tra i prodotti e strumenti finanziari su cui è commisurata la nuova imposta di bollo proporzionale sono compresi anche i buoni fruttiferi postali per i quali, tuttavia, è stabilita una soglia di esenzione, qualora complessivamente non superino il valore di 5.000 euro. La legge di stabilità 2013 ha introdotto il limite di 4.500 euro all'imposta di bollo in misura proporzionale per i soli soggetti diversi dalle persone fisiche.

<sup>221</sup> Come previsto, il decreto attuativo è il D.M. del Ministero dell'Economia e delle Finanze n.50 del 21 febbraio 2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.50 del 28 febbraio 2013.

verrà successivamente allineata alla tassa a livello europeo appena sarà introdotta. L'aliquota è ridotta della metà (0,1 per cento; 0,12 per il 2013) se i trasferimenti avvengono sui mercati regolamentati e nei sistemi multilaterali di negoziazione. Tale imposta si applica alle transazioni concluse a decorrere dal 1° marzo 2013. L'imposta è dovuta dal solo soggetto a favore del quale avviene il trasferimento (acquirente) indipendentemente dal luogo di conclusione della transazione e dalla residenza delle parti. Essa sarà applicata al saldo netto delle transazioni regolate giornalmente e riguardanti il medesimo strumento finanziario (c.d. *netting*)<sup>223</sup>.

Sugli strumenti finanziari derivati e sui titoli che li rappresentano (aventi per sottostante prevalentemente azioni o strumenti finanziari partecipativi in società residenti in Italia) l'imposta è invece determinata in misura fissa per ciascuna operazione<sup>224</sup> con un limite massimo d'imposizione di 200 euro per operazioni superiori a un milione di euro. L'imposta è dovuta al momento della conclusione della transazione ed entrerà in vigore a luglio 2013. Anche l'imposta sui derivati si applica a prescindere dalla residenza dei contraenti e dal luogo in cui è avvenuta la transazione e viene pagata da ciascuna delle controparti dell'operazione.

Per tassare operazioni aventi finalità meramente speculative, il Governo ha introdotto un'imposta dello 0,02 per cento sulle negoziazioni ad alta frequenza concluse sul mercato finanziario aventi a oggetto azioni, strumenti partecipativi o derivati<sup>225</sup>. Tale tassa deve essere pagata dal soggetto per conto del quale gli ordini sono eseguiti.

### IN ITINERE

#### Il riordino della fiscalità

Il Governo è stato delegato dal Parlamento a presentare specifici interventi in materia tributaria con valenza sistemica e strutturale e finalizzati a perseguire, sempre più efficacemente gli obiettivi fiscali, correggendo, nel contempo, alcuni aspetti critici dell'ordinamento.

La proposta presentata a novembre 2012 aveva l'obiettivo di assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili catastali attraverso la riforma del catasto degli immobili. Le attuali rendite catastali, rivalutate da ultimo nel 1990 con riferimento al biennio 1988-1989, non sono più congrue rispetto al valore di mercato degli immobili e risultano fortemente sperequate sul territorio nazionale. Dopo l'intervento di parziale adeguamento del valore degli immobili al valore di mercato operato con il D.L. 201/2011, attraverso l'incremento in modo uniforme sul territorio nazionale dei coefficienti catastali ai soli fini della determinazione della base imponibile dell'imposta municipale propria, sembra ora necessario rivedere l'intero sistema di valutazione del valore patrimoniale e delle

---

<sup>222</sup> La norma si applica alle azioni e strumenti finanziari partecipativi emessi da società residenti nel territorio dello Stato.

<sup>223</sup> Sono esenti dall'imposta una serie di operazioni, tra cui quelle di emissione o annullamento dei titoli azionari e strumenti finanziari, la conversione di azioni in nuova emissione, le operazioni relative a prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili, le operazioni di riordino aziendale, le transazioni dei market maker, degli enti di previdenza obbligatoria, fondi pensione e forme pensionistiche complementari (cfr. Art 1 comma 491 - 500 L. 228/2012).

<sup>224</sup> In base alla tabella 3 allegata alla Legge di Stabilità 2013.

<sup>225</sup> In base al decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'imposta si applica per singola giornata di negoziazione sul valore di ordini modificati e cancellati che eccedano la soglia del 60 per cento.

rendite degli immobili.

Per la stima e il monitoraggio dell'evasione si prevedeva, inoltre, la costituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di una commissione di esperti che, annualmente, avrebbe misurato l'evasione riferita a tutti i principali tributi e pubblicato i risultati ottenuti. Il Governo avrebbe, quindi, incluso nella procedura di bilancio un rapporto sulla strategia adottata per contrastare l'evasione fiscale e i risultati conseguiti. La revisione dell'ordinamento tributario sarebbe stata guidata dal monitoraggio dell'erosione delle basi imponibili e del gettito dei diversi tributi. Nelle intenzioni del Governo, la revisione sarebbe stata realizzata attraverso il riordino delle cosiddette spese fiscali (*tax expenditures*) che risultassero ingiustificate, obsolete, ovvero duplicate.

Il Governo avrebbe voluto puntare alla costruzione di un quadro ordinamentale più affidabile in grado di favorire gli investimenti delle imprese e aumentare la loro competitività a livello internazionale. Quest'obiettivo sarebbe stato perseguito anche seguendo le linee della *'enhanced relationship* tra fisco e imprese' raccomandate dall'OCSE. Tra le raccomandazioni ci sarebbero il potenziamento del tutoraggio, soprattutto nei confronti dei contribuenti minori, e la semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi.

La revisione dell'imposizione sui redditi d'impresa sarebbe stata orientata a migliorare la neutralità del sistema tributario rispetto alle scelte dei contribuenti, attraverso l'eliminazione o la correzione di disposizioni e regimi tributari distorsivi. La tassazione uniforme dei redditi dell'impresa, anche in forma individuale e di società di persone, e dei redditi da lavoro autonomo avrebbe dovuto rendere il prelievo neutrale rispetto alla forma giuridica e favorire la capitalizzazione delle imprese, potenziando l'incentivo alla patrimonializzazione già previsto con l'introduzione dell'ACE.

La delega al Governo prevedeva una revisione della imposizione sui redditi finalizzata a separare la tassazione dell'impresa, da assoggettare a tassazione come le società di capitali, da quella dell'imprenditore. Questo sarebbe stato fatto attraverso un'aliquota proporzionale sull'utile d'impresa, nonché l'applicazione dell'IRPEF solo al reddito che l'imprenditore ritrae dall'azienda come compenso del suo contributo lavorativo.

Nell'ambito della riforma fiscale, era ritenuto di primaria importanza il riordino della fiscalità a fini ambientali. Nella proposta di riforma si prevedeva l'introduzione di nuove forme di fiscalità, finalizzate a preservare e garantire l'equilibrio ambientale e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici<sup>226</sup>.

Da evidenziare, inoltre, che nel 2012 la tassa a carico delle compagnie di Assicurazione relativa ai premi di assicurazioni sulla vita è aumentata dallo 0,35 allo 0,5 per cento e allo 0,45 per cento a partire dal 2013.

### **Tassazione sulle attività immobiliari e finanziarie detenute all'estero**

Ragioni di equità hanno indotto il Governo a introdurre due imposte sulle attività detenute all'estero: l'IVIE (imposta sul valore degli immobili situati all'estero) e l'IVAFE<sup>227</sup> (imposta ordinaria sulle attività finanziarie estere). A decorrere dal 2012<sup>228</sup>, i soggetti passivi d'imposta sono le persone fisiche residenti

<sup>226</sup> Anche in funzione del contenuto di carbonio, in conformità con i futuri principi adottati, a livello europeo, a seguito dell'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE.

<sup>227</sup> Introdotta dal D.L. 201/2011.

<sup>228</sup> Il D.L. 201/2011 prevedeva l'applicazione a decorrere dal 2011, ma la Legge di Stabilità 2013 ha previsto per entrambe il differimento della loro istituzione dal 2011 al 2012; i versamenti relativi già effettuati per l'anno 2011 si considerano eseguiti in acconto per l'anno 2012.

in Italia e titolari dell'immobile o dell'attività finanziaria all'estero. Nel dettaglio, l'IVIE si applica in misura pari al 0,76 per cento (0,4 nel caso si tratti di abitazione principale) del valore dell'immobile ma non è dovuta se d'importo inferiore a 200 euro.

L'IVAFE colpisce il valore di mercato delle attività finanziarie e si applica: *i*) in misura fissa l'imposta di bollo, come sulle attività detenute in Italia (pari a 34,20 euro per i conti correnti o libretti di risparmio detenuti nei Paesi UE ed extra UE); *ii*) in misura proporzionale alla quota e al periodo di detenzione dell'attività pari all'1 per mille annuo per il 2012 e al 1,5 per mille annuo a decorrere dal 2013. Per evitare fenomeni di doppia imposizione, è previsto un credito d'imposta per le eventuali imposte patrimoniali dovute nel Paese in cui gli immobili o le attività sono detenute.

### **Disposizioni in materia di accise su prodotti energetici**

Il Decreto 'Salva-Italia' ha previsto un aumento nel 2012 delle accise su benzina con e senza piombo (euro 704,20 per mille litri), gasolio usato come carburante (euro 593,20 per mille litri), gas di petrolio liquefatti usati come carburante (euro 267,77 per mille chilogrammi), gas naturale per autotrazione (euro 0,00331 per metro cubo). Inoltre, dal 1 gennaio 2013, la Legge di Stabilità 2013 stabilizza l'incremento dell'accisa<sup>229</sup>, portando quella su benzina con e senza piombo a 728,40 euro per mille litri e sul gasolio usato come carburante a 617,40 euro per mille litri.

Da gennaio 2012, nelle Regioni a statuto ordinario è stata disposta la soppressione delle addizionali comunali e provinciali sull'accisa dell'energia elettrica. Contemporaneamente, in questi stessi territori, è stata incrementata l'accisa erariale sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito e il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Alle Province è devoluto un gettito non inferiore a quello prodotto dalla soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica. La nuova aliquota unificata sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni è fissata a 0,0127 euro per ogni kWh di energia utilizzata, mentre per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi delle abitazioni è fissata a 0,0121.

### **Addizionale IRES nel settore energetico**

Le modifiche introdotte dal D.L. 138/2011 (art.7), hanno prodotto un aumento del gettito dell'addizionale IRES nel settore energetico (c.d. 'Robin Tax')<sup>230</sup>. In particolare le misure introdotte hanno riguardato: *i*) assoggettamento all'addizionale per imprese con volumi di ricavi superiori ai 10 milioni di euro (dai precedenti 25 milioni) e reddito imponibile superiore a un milione di euro; *ii*) aumento della aliquota IRES, per i tre periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010, dal 6,5 per cento al 10,5 per cento; *iii*) estensione dell'applicazione ad altri settori del comparto energetico<sup>231</sup>.

<sup>229</sup> Disposto con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane n.88789 del 9 Agosto 2012.

<sup>230</sup> Introdotto con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, comma 16.

<sup>231</sup> Oltre al settore petrolifero e della produzione e commercializzazione dell'energia elettrica e del gas, l'addizionale si applica anche ai settori della trasmissione, dispacciamento e distribuzione dell'energia elettrica,

### **Imposte comunale sui rifiuti e servizi**

Il Decreto 'Salva-Italia' ha istituito, dal 2013<sup>232</sup>, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), una *service tax* che comprende due distinte componenti: quella relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani e quella relativa ai servizi indivisibili dei comuni (ad es. viabilità, vigilanza, decoro urbano ecc.). Contestualmente saranno aboliti i preesistenti prelievi sui rifiuti (TARSU - Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, TIA1 - Tariffa d'igiene ambientale, e TIA2 - Tariffa integrata ambientale). L'esigenza di una revisione della tassazione sui rifiuti è derivata dalle problematiche connesse alla frammentazione dei prelevanti prelievi. Il tributo TARES ha un'unica base imponibile costituita dalla superficie calpestabile dell'immobile, con la futura previsione dell'applicazione del sistema di calcolo ancorato all'80 per cento della superficie catastale. In particolare, il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. La tariffa è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte. La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti (riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti) e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. La tariffa è determinata ricomprendendo anche il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica. Nella modulazione della tariffa sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche. Inoltre, i Comuni con proprio regolamento possono prevedere riduzioni tariffarie, nella misura massima del trenta per cento, prevalentemente nel caso di: *i)* abitazioni con unico occupante; *ii)* abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; *iii)* abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero. Alla componente tariffaria rifiuti si aggiunge una maggiorazione per la copertura della componente servizi indivisibili. Il tributo grava sugli stessi soggetti tenuti al pagamento della componente rifiuti in misura pari a 0,30 euro per metro quadrato, con possibilità per i comuni di modificarla in aumento fino a 0,40 euro, anche graduandola a seconda della tipologia dell'immobile e della zona dove questo è ubicato.

### **Imposta sul Valore Aggiunto**

Il perdurare della crisi e la debolezza della domanda interna hanno spinto il Governo a posticipare la revisione dell'IVA a luglio 2013 e così modificata: l'aliquota del 10 per cento rimarrà invariata (anziché aumentare all'11 per cento),

---

del trasporto e distribuzione del gas naturale, includendo le società che producono energia elettrica mediante l'impiego prevalente di biomasse e da fonte solare-fotovoltaico o eolica.

<sup>232</sup> Articolo 14 del D.L.201 del 2011. La Legge di Stabilità 2013 ha fatto slittare a luglio 2013 il termine di versamento della prima rata della TARES. Ad aprile 2013 è stato deciso di rinviare all'ultima rata dell'anno il pagamento della maggiorazione di 0,30 per metro quadro previsto dalla nuova imposta, lasciando ai Comuni la facoltà di intervenire sul numero delle rate e sulle relative scadenze (purché la delibera sia pubblicata almeno 30 giorni prima dalla data del versamento).



mentre l'aliquota del 21 per cento aumenterà solo di un punto percentuale (anziché di due) passando così al 22 per cento.

Il processo di rimodulazione delle aliquote IVA è iniziato mediante la revisione delle aliquote agevolate sulle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale rese dalle cooperative e dai loro consorzi, assoggettandole ad aliquota ridotta del 10 per cento anziché del 4 per cento. La nuova disposizione si applica alle operazioni effettuate sulla base di contratti stipulati dopo il 31 dicembre 2013.

Dal 1° dicembre 2012 è entrata in vigore la nuova 'IVA per cassa' (*cash accounting*) che ha rimpiazzato il precedente regime<sup>233</sup> abrogandolo. Il pagamento dell'IVA a debito, posticipato al momento dell'incasso della fattura, è esteso a tutte le imprese con un fatturato non superiore a 2 milioni di euro (il limite precedente era di 200.000 euro). Nella pratica, invece che versare l'imposta addebitata in fattura al momento della sua emissione, è possibile attendere che il cliente paghi il corrispettivo per il bene o il servizio acquistato. Allo stesso modo, però, si potrà portare in detrazione l'IVA sui beni e sui servizi acquistati solo quando si effettua il pagamento delle relative somme ai fornitori.

Nel settore delle costruzioni, vengono nuovamente assoggettate all'imposizione IVA le operazioni relative a cessioni e locazioni di abitazioni effettuate dai costruttori anche oltre il limite dei cinque anni dall'ultimazione dei lavori. La normativa previgente, non considerando dette operazioni imponibili IVA, non consentiva di detrarre l'IVA a credito relativa agli immobili.

I rimborsi IVA per il 2013 a imprese, artigiani e professionisti sono in corso di pagamento, per un ammontare erogato alla fine di marzo di circa 1,5 miliardi e che potrà arrivare a fine anno a circa 11 miliardi.

### **Cuneo fiscale e tassazione sui lavoratori autonomi**

Al fine di ridurre il carico tributario sulle imprese e sul costo del lavoro e, di conseguenza, perseguire effetti positivi sul mercato del lavoro, il Governo ha modificato la disciplina dell'IRAP, consentendo la deducibilità integrale dalle imposte dirette dell'IRAP calcolata sul costo del lavoro relativo al personale dipendente e assimilato<sup>234</sup>.

La Legge di Stabilità 2013 ha ulteriormente<sup>235</sup> ridotto il 'cuneo fiscale' mediante l'aumento delle deduzioni forfettarie sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. In particolare, a decorrere dal periodo d'imposta 2014 sarà possibile dedurre: 7.500 euro (in precedenza era 4.600) per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato e 13.500 euro (in precedenza 10.600) per un lavoratore di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni. Tali cifre sono maggiorate nelle Regioni del Mezzogiorno<sup>236</sup> fino a un importo di 15.000 euro (in precedenza 9.200) per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato e fino a 21.000 euro (in precedenza 15.200) se tali lavoratori sono di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni.

<sup>233</sup> Disciplinato dall'articolo 7 del D.L. 185/2008.

<sup>234</sup> Decreto 'Salva Italia', D.L. 201/2011, art.2.

<sup>235</sup> D.L. 228/2012, art. 1 commi 484-485. Le precedenti riduzioni del cuneo fiscale erano state introdotte dal D.L. 201/2011.

<sup>236</sup> Nello specifico riguardano le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

La Legge di Stabilità 2013 ha anche aumentato la deduzione forfettaria spettante a tutti i contribuenti di piccole dimensioni, che sarà operativo anch'essa dal 2014. In linea di principio le deduzioni forfettarie per i piccoli contribuenti variano da 8.000 (in precedenza 7.359) a 2.000 euro (in precedenza 1.850), inversamente proporzionali al valore della produzione fino a 180.999,91 euro. Le società di persone, ditte individuali e professionisti beneficiano di deduzioni più alte (da 10.500 a 2.625 euro).

Per quanto riguarda l'assoggettamento alla tassazione IRAP dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori privi di una significativa organizzazione, il Governo ha previsto esplicitamente<sup>237</sup> un Decreto del Ministero dell'Economia con cui fissare l'ammontare dei beni strumentali in base al quale un imprenditore o un professionista - che svolge un'attività d'impresa o professionale senza avvalersi di lavoratori dipendenti e assimilati - possa considerarsi sprovvisto di una autonoma organizzazione. Al di sotto di tale ammontare di beni strumentali, il professionista non sarà assoggettabile all'IRAP. L'esenzione è prevista a partire dal 2014. A tale fine, la Legge di Stabilità 2013 prevede l'istituzione di un Fondo per l'esenzione IRAP presso il Ministero dell'Economia, con una dotazione di 188 milioni di euro per il 2014, 252 milioni per il 2015 e 242 milioni a partire dal 2016.

### **Normativa per le società agricole**

L'azione di Governo ha riguardato anche le società agricole. In particolare, vengono abrogate a decorrere dal 2015<sup>238</sup> le disposizioni che consentono alle società agricole di optare per l'applicazione di un regime fiscale più favorevole. Infatti, le società agricole possono beneficiare ancora per un triennio del regime catastale di determinazione del reddito, prima di passare a quello a bilancio. Inoltre, le società agricole possono mantenere tale dizione anche se concedono in locazione terreni o fabbricati agricoli per un giro d'affari inferiore al 10 per cento dei ricavi complessivi<sup>239</sup>.

### **Revisione della legge sull'otto e sul cinque per mille**

Il 31 gennaio 2013 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, su proposta del Presidente del Consiglio, uno schema di regolamento che disciplina i criteri e le procedure per l'utilizzazione della quota dell'8 per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale<sup>240</sup>. Lo schema di regolamento introduce i criteri di ripartizione tra le categorie destinatarie del contributo (fame nel mondo, assistenza dei rifugiati, beni culturali e calamità naturali) e di distribuzione sul territorio.

Negli ultimi due anni i provvedimenti legislativi<sup>241</sup> hanno destinato in via prioritaria i fondi della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale per far fronte alle necessità derivanti dagli eventi alluvionali, dalle

<sup>237</sup> L. 228/2012, art.1, comma 515.

<sup>238</sup> Anziché al 31 dicembre 2012 come nel testo originario della L.296/2006

<sup>239</sup> Riferimento alla D.L. 179/2012, art.36.

<sup>240</sup> Modificando così il DPR n. 76 del 1998.

<sup>241</sup> D.L. 98 del 2011, D.L. 201 del 2011, D.L.95 del 2012, Legge di Stabilità 2013 - n.228 del 2012.

precipitazioni nevose e dalle altre avversità atmosferiche che hanno colpito varie zone del Paese<sup>242</sup>. La nuova disciplina prevede che se nei 12 mesi precedenti al termine di presentazione della domanda si è verificato un disastro naturale, il cinquanta per cento dei fondi andrà al luogo colpito dalla calamità.

Il Governo è intervenuto anche sul cinque per mille destinato al mondo del Terzo settore, riducendo i costi di erogazione<sup>243</sup> e rafforzando al contempo l'attività volta all'individuazione dei soggetti beneficiari attraverso la verifica di requisiti. In tale ottica è stata stipulata una convenzione con EQUITALIA per il recupero delle somme indebitamente percepite al fine di poterle riutilizzare.

### V.9 CONCORRENZA

Un'attenzione particolare è stata dedicata alla liberalizzazione e alla promozione della concorrenza. Dopo le prime misure di liberalizzazione adottate con i Decreti 'Salva Italia' e 'Cresci Italia', già commentate nel Programma Nazionale di riforma del 2012 - relative ai maggiori poteri attribuiti all'Antitrust nonché agli interventi nei comparti del commercio al dettaglio, degli ordini professionali e delle infrastrutture energetiche e di trasporto - sono seguiti altri importanti provvedimenti. È operativo il monitoraggio dell'implementazione delle misure già adottate (cfr. par. V.12).

#### FOCUS

##### Relazione annuale su concorrenza e semplificazioni

Il Governo ha approvato la relazione al Parlamento sulla concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (prevista dal D.L. 1/2012, art.1). La relazione costituisce il primo passo di un procedimento che porterà all'adozione di numerosi regolamenti di liberalizzazione e di semplificazione delle attività economiche in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione.

In particolare, la relazione prevede l'eliminazione di tutti i divieti e di tutte le procedure d'autorizzazione non strettamente necessarie alla tutela dei diritti costituzionali e degli obblighi comunitari internazionali espressamente indicati, secondo il criterio di ragionevolezza e proporzionalità. Gli adempimenti residui a carico delle imprese saranno radicalmente semplificati, anche sulla base delle sperimentazioni avviate da numerose Regioni in base alle stesse norme.

La semplificazione amministrativa dovrà avere tre obiettivi: facilitare l'accesso alle attività economiche; semplificare la vita d'impresa e cittadini, introducendo procedure informatiche, modulari omogenee e semplificazioni procedurali; introdurre risparmi di gestione sia per la PA sia per le imprese, grazie all'utilizzo delle tecnologie e dei protocolli di comunicazione digitale. Particolare rilievo per il successo delle semplificazioni viene posto sulla fase di sperimentazione.

<sup>242</sup> In particolare, alla Protezione civile 64 milioni di euro.

<sup>243</sup> D.L. 174 convertito in Legge N.213, 7 dicembre 2012.

L'uso d'internet e della trasparenza tra le banche dati informatiche consentirà di trasformare le autorizzazioni preventive in controlli successivi, più efficaci per la tutela della salute e dell'ambiente. La concentrazione di tutte le procedure presso gli sportelli unici comunali e la diffusione delle conferenze di servizi via web renderà inoltre le procedure più rapide, efficaci e trasparenti.

L'obiettivo è quello di giungere a una nuova 'amministrazione amica' che tuteli cittadini e imprese, agevoli lo sviluppo economico e l'occupazione, sempre nel rispetto delle regole.

## **Le professioni regolamentate**

È stata resa operativa la riforma degli ordinamenti professionali<sup>244</sup>. In particolare, sono stati recepiti i principi del libero accesso alle professioni regolamentate, ferma restando la disciplina dell'esame di Stato. La formazione di albi speciali, che legittimano specifici esercizi dell'attività professionale è consentita solo su espressa previsione di legge. Non sono ammesse limitazioni al numero di persone titolate a esercitare la professione, salvo deroghe espresse fondate su ragioni di pubblico interesse, quali la tutela della salute. Sono vietate le discriminazioni dirette e indirette fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti. La pubblicità informativa è ammessa con ogni mezzo, purché funzionale all'oggetto, e non deve essere denigratoria, ingannevole o violare l'obbligo del segreto professionale. È stabilito, inoltre, l'obbligo di assicurazione a tutela sia del professionista che del cliente. Sono stati, infine, disciplinati il tirocinio, l'obbligo di formazione continua da parte del professionista e riformati gli organi di disciplina in modo da garantirne la terzietà. In particolare per il tirocinio, è prevista una durata massima di 18 mesi, ma l'obbligatorietà del tirocinio continuerà a essere stabilita dall'Ordine (ci sono professioni che non prevedono un periodo di praticantato obbligatorio, e questo continuerà a essere possibile). È previsto che il tirocinio possa essere svolto, per un periodo massimo di sei mesi, presso enti o professionisti abilitati di altri Paesi. Prevista anche la possibilità di effettuare i primi sei mesi di praticantato nel corso dell'ultimo anno di università, oppure dopo la laurea presso una PA. In entrambi i casi, è necessaria un'apposita convenzione fra Ordine e Ministero (sono escluse le professioni sanitarie). Per quanto riguarda i corsi di formazione, essi possono essere organizzati, oltre che dagli ordini e dai collegi, anche da associazioni d'iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini e dai collegi, previo parere vincolante del Ministero vigilante. Entro l'estate 2013 il consiglio nazionale dell'ordine o collegio dovrà disciplinare con regolamento: le modalità e le condizioni per assolvere all'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti; la gestione e l'organizzazione delle attività di aggiornamento; i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento e il valore del credito formativo.

<sup>244</sup> Prevista dall'art.3, comma 5, del D.L.138/2011, cvt. dalla L. 148/2011, attuata con D.P.R. 137/2012.

**La società tra professionisti**

La società tra professionisti (STP)<sup>245</sup> può essere costituita secondo i modelli societari del Codice Civile e deve avere come oggetto sociale l'esercizio di una o più attività professionali per le quali sia prevista l'iscrizione in albi o elenchi regolamentati nel sistema ordinistico. La STP deve essere iscritta nel Registro delle imprese e anche in una sezione speciale dei registri tenuti dall'Ordine o dal Collegio d'appartenenza dei soci professionisti. Nel caso di società multidisciplinare, la società va iscritta nell'albo relativo all'attività che sia indicata come prevalente nello statuto o nell'atto costitutivo. Ciascun socio non può partecipare a più di una STP. I professionisti devono detenere i 2/3 del capitale societario. Gli eventuali soci di capitale devono essere in possesso dei requisiti di onorabilità previsti dall'albo professionale cui la società è iscritta, non devono aver subito misure di prevenzione reali o personali, non devono aver riportato condanne definitive per una pena pari o superiore a 2 anni per reati non colposi e non devono essere stati cancellati da un albo professionale per motivi disciplinari. Nel caso di società tra avvocati, la legge di delega al Governo (art. 5 legge 247/12) fissa il divieto di partecipazione alla società di soci esclusivamente di capitale; è comunque previsto un decreto legislativo entro luglio 2013. Nei confronti di una STP, il cliente ha il diritto di chiedere che l'esecuzione del contratto conferito alla società sia affidato a uno o più professionisti da lui scelti. La società deve consegnare al cliente l'elenco scritto dei singoli soci professionisti con l'indicazione dei titoli e delle qualifiche professionali e l'elenco dei soci con finalità d'investimento. Inoltre, a garanzia della qualità della prestazione professionale è prevista la personalità nell'esecuzione. La sostituzione professionale è possibile solo per sopravvenute esigenze non prevedibili, ma il cliente può esplicitare il suo dissenso entro 3 giorni.

**Le professioni non regolamentate**

Per le professioni non regolamentate è stata approvata una disciplina che consente la certificazione e la normazione tecnica delle competenze secondo standard qualitativi riconosciuti, al fine di facilitare la libera circolazione del lavoro e garantire gli utenti<sup>246</sup>. La nuova normativa, in vigore dal 10 febbraio, ha il fine di tutelare i consumatori, promuovere la conoscibilità e garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. Sono disciplinate tutte quelle professioni non organizzate in ordini o collegi, definite come attività economiche anche organizzate, volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitabile abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, che però non risultano riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi. Sono escluse anche le professioni sanitarie e le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio perché disciplinati da specifiche normative. Le associazioni professionali non hanno vincoli di rappresentanza esclusiva né scopo di lucro. Hanno il fine di valorizzare le competenze degli associati - promuovendo la formazione permanente dei propri iscritti - e garantire il rispetto delle regole deontologiche per agevolare la scelta e la tutela degli utenti. Un elenco delle associazioni professionali sarà pubblicato sul sito web del Ministero dello sviluppo

<sup>245</sup> I modelli societari che disciplinano le Società tra Professionisti (STP) sono stati introdotti a fine 2011 con la Legge di Stabilità 2012 (L.183/2011), regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile poi modificati dal Decreto 'Cresci Italia' (D.L.1/2012). Il regolamento attuativo, firmato dal Ministro della Giustizia e da quello dello Sviluppo Economico, è stato registrato dalla Corte dei Conti ed è in attesa di pubblicazione. Restano salvi i diversi modelli societari e associativi già vigenti precedentemente (esempio: studi professionali).

<sup>246</sup> L. 4/2013.

economico, anche per consentire agli utenti e agli stessi professionisti la conoscenza di elementi utili sugli organismi che, tra gli altri, riuniscono gli operatori del mercato dei servizi professionali. L'elenco ha una finalità esclusivamente informativa e non un valore di graduatoria, in quanto possono svolgere l'attività anche i professionisti non iscritti ad alcuna associazione o iscritti ad associazioni non presenti sul sito del Ministero. La certificazione avviene da parte di un organismo terzo indipendente accreditato presso l'Ente nazionale di accreditamento e indica che il singolo professionista certificato raggiunge determinati standard previsti dalla norma tecnica. Il Ministero dello Sviluppo Economico, anche attraverso il proprio sito *web*, promuove l'informazione sull'adozione di norme tecniche UNI relative alle attività professionali oggetto della legge.

### **La riforma della professione forense**

È stata varata la legge sulla professione forense<sup>247</sup> la quale non fissa limiti tariffari ma, per gli incarichi che non hanno un accordo iniziale o sono affidati d'ufficio è prevista una tabella di riferimento aggiornata ogni due anni dal Ministero della Giustizia. A tale tabella si può derogare qualora l'opera professionale risulti di minima complessità. Al momento, gli esperti del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale Forense stanno lavorando alla elaborazione di una proposta di regolamento sui parametri, che in base alla nuova normativa potrà essere emanata dal Ministro della Giustizia solo dopo il parere delle competenti Commissioni Parlamentari (che devono renderlo entro 60 giorni). Saranno costituiti anche i Comitanti Pari Opportunità, composti da avvocati eletti con le modalità stabilite con regolamento approvato dal Consiglio dell'Ordine.

Per quanto riguarda il tirocinio, un aspirante avvocato può svolgere contemporaneamente attività di lavoro subordinato sia pubblico che privato, purché non ci sia conflitto d'interessi e gli orari siano compatibili. È, infine, prevista la figura dell'avvocato specialista. La specializzazione può essere conseguita o dopo un percorso di formazione di durata biennale, oppure acquisita di diritto, qualora l'avvocato abbia maturato un'anzianità di iscrizione all'albo di almeno 8 anni (ininterrottamente e senza sospensioni) e dimostri di aver esercitato in modo assiduo e prevalente un'attività di almeno 5 anni in uno dei settori di specializzazione. Un regolamento del Ministero della Giustizia dovrà fissare le modalità per ottenere il titolo di specialista. Il Consiglio Nazionale Forense avrà il compito di istituire, disciplinare e tenere aggiornato l'elenco delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative che organizzeranno, insieme ai Consigli dell'Ordine, i corsi per l'acquisizione del titolo di avvocato specialista. Con regolamento collegato alla riforma forense è prevista l'istituzione di uno Sportello del Cittadino, un servizio di orientamento e informazione gratuito a cura del Consiglio Nazionale Forense. Tale sportello fornirà informazioni al pubblico sia sulle modalità di protezione e esercizio dei loro diritti sia sui costi delle procedure e delle prestazioni professionali. Tale consulenza verrà resa da

<sup>247</sup> L. n.247/2012.

avvocati iscritti in un elenco tenuto dal Consiglio dell'Ordine, in base all'ambito di competenze specifiche che il Consiglio stesso potrà verificare.

### **Il diritto d'autore**

Sono stati fissati i requisiti minimi per gli intermediari dei diritti connessi ai diritti d'autore<sup>248</sup>. Chiunque può accedere al mercato della gestione dei diritti degli artisti, interpreti ed esecutori, purché abbia una società contemplata dal diritto italiano o europeo. La società deve avere un patrimonio netto versato di almeno 10 mila euro, procurarsi fidejussioni bancarie, adeguare allo statuto le norme del codice civile sulla tenuta dei libri sociali, sulla redazione del bilancio e sulla presenza di un collegio sindacale.

È previsto un credito d'imposta del 25 per cento dei costi sostenuti per le imprese che sviluppano piattaforme telematiche per la distribuzione, la vendita e il noleggio di opere dell'ingegno digitali. La dotazione di 5 milioni di euro annui dal 2013 al 2015 verrà finanziata con un aumento del prelievo erariale sui concessionari dei giochi. L'obiettivo della norma è anche il contrasto alla pirateria.

### **Commercio**

È stato liberalizzato l'orario d'apertura e chiusura, anche nei giorni festivi, e quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale nel settore della distribuzione commerciale.

### **Poste Italiane**

Si modifica il testo unico bancario e il testo unico di finanza per le attività di Bancoposta e di prestazione dei servizi d'investimento da parte di Poste<sup>249</sup>. La disciplina di Poste Italiane è stata allineata a quella delle banche, con la possibilità di avere promotori finanziari fuori sede per i servizi d'investimento, finanziamento e vendita di conti correnti e carte prepagate destinati a privati e imprese. Tra le attività di Bancoposta svolte da Poste vengono aggiunti i servizi di riscossione dei crediti e l'esercizio in via professionale del commercio di oro, per conto proprio o per conto terzi. Inoltre è consentito a Poste di stabilire succursali negli altri Stati comunitari ed extracomunitari nonché di esercitare attività di Bancoposta ammesse al mutuo riconoscimento in uno Stato estero senza stabilirvi succursali.

### **Settore Assicurativo**

La nuova normativa punta ad aumentare la concorrenzialità del settore, generando risparmi per gli assicurati.

---

<sup>248</sup> D.P.C.M. 19 dicembre 2012.

<sup>249</sup> D.L. 179/2012, art. Articolo 24-ter.

Allo scopo di favorire una maggiore trasparenza e confrontabilità delle offerte e dunque di accrescere la mobilità dei consumatori, sono stati adottati diversi provvedimenti nel campo dell'assicurazione RC Auto.

È stato introdotto l'obbligo da parte delle compagnie di assicurazione di rilasciare tre diversi preventivi, di cui almeno due appartenenti a gruppi concorrenti, personalizzati in riferimento alle caratteristiche specifiche del richiedente. I preventivi multipli sono obbligatori anche per le compagnie di assicurazione *on line*<sup>250</sup>.

È stato abolito il tacito rinnovo ed è stato introdotto un contratto base standard. Le principali caratteristiche di questa nuova formula contrattuale sono le seguenti: *i*) massimale minimo previsto dalla legge (attualmente, 5 milioni di euro per ogni sinistro, con un limite specifico di 1 milione di euro per i danni a persone e cose); *ii*) nessuna franchigia; *iii*) guida libera, la copertura è sempre valida a prescindere da chi sia il guidatore del veicolo; *iv*) rivalse da parte delle compagnie nei confronti degli assicurati limitate rispetto alle casistiche previste dalla normativa vigente. Tali rivalse scattano soltanto nei casi più gravi o di maggior allarme sociale (ad es. guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti).

L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (IVASS) curerà anche la prevenzione amministrativa delle frodi nel settore dell'assicurazione RC auto, con riguardo alle richieste di risarcimento e d'indennizzo e all'attivazione di sistemi di allerta preventiva contro i rischi di frode. L'Istituto avrà il compito di mettere in correlazione banche dati gestite dalle diverse compagnie assicurative, e realizzare un archivio informatico integrato in grado di evidenziare indici di anomalia.

Secondo le rilevazioni ISTAT, per la prima volta tra ottobre e dicembre 2012 è stata registrata una riduzione dell'indice relativo al costo dei premi assicurativi, dovuta al calo della frequenza dei sinistri (anche per effetto della crisi) e alla normativa sulle microlesioni.

Al fine di ridurre le frodi in campo assicurativo e, quindi, consentire un'ulteriore riduzione del premio delle polizze è stata approvata la normativa riguardante la scatola nera, che dovrà essere un dispositivo sigillato e ancorato a elementi rigidi e fissi del veicolo, per evitare che possano essere rimossi dal proprietario senza l'assenso della compagnia<sup>251</sup>.

<sup>250</sup> Queste ultime, dal momento che non hanno intermediari, dovranno inserire nel proprio sito internet uno specifico riferimento alla possibilità di comparare altri prodotti RC auto tramite il servizio pubblico di comparazione 'Tuopreventivatore', a cui si accede dai siti del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'IVASS.

<sup>251</sup> D.M. Trasporti del 25 gennaio 2013, attuativo del D.L.1/2012. I meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo: *i*) consentono la determinazione continuativa nel tempo di posizione, velocità, accelerazioni e decelerazioni del veicolo; *ii*) consentono la diagnostica da remoto; *iii*) garantiscono l'incorruttibilità del dato raccolto con una percentuale superiore al 99 per cento; *iv*) consentono la trasmissione periodica sicura delle informazioni immagazzinate. Tuttavia, affinché le compagnie assicurative la propongano ai clienti per offrire sconti sulla polizza è necessario ancora un decreto del Ministero dello Sviluppo Economico. È stato posto in pubblica consultazione, fino al 30 aprile prossimo, il regolamento predisposto dall'IVASS e dal Garante della Privacy per la raccolta, gestione ed utilizzo dei dati rilevati dalle scatole nere. Le questioni più rilevanti che s'intende superare con la consultazione riguardano, tra le altre, la memorizzazione e la cadenza di cancellazione dei dati a seconda che si sia in presenza o meno di incidente. Lo schema è disponibile nei siti web di IVASS e Garante della Privacy per le osservazioni degli *stakeholders* al seguente link: [http://www.ivass.it/ivass/imprese\\_jsp/HomePage.jsp](http://www.ivass.it/ivass/imprese_jsp/HomePage.jsp)



È stata poi prevista la possibilità che gli agenti monomandatari possano collaborare tra di loro, per rendere maggiormente accessibili ai consumatori i diversi prodotti assicurativi più competitivi presenti sul mercato.

### Servizi pubblici locali

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, gli affidamenti in essere non conformi ai requisiti europei devono essere adeguati entro dicembre 2013. Per gli affidamenti per i quali non è prevista una scadenza, gli enti competenti provvedono a inserirla nel contratto. È stato eliminato il tetto di 200 mila euro annui per consentire l'affidamento diretto *in house* a società a capitale interamente pubblico. Tuttavia, per il rispetto della disciplina della concorrenza, la relazione dell'ente affidante in cui si giustifica l'affidamento senza gara di servizi di rilevanza economica, che era in precedenza soggetta al parere dell'Antitrust<sup>252</sup>, deve essere pubblicata sul sito internet dell'ente.

Le amministrazioni pubbliche non possono detenere partecipazioni, dirette o indirette, in società i cui proventi derivino per più del 90 per cento da prestazioni di servizi a favore delle stesse Pubbliche Amministrazioni. I Consigli di Amministrazione delle Società controllate dallo Stato non possono avere più di 3 o 5 membri, a seconda della rilevanza e della complessità delle attività svolte.

### Telecomunicazioni

L'Italia potrà raggiungere il primo obiettivo fissato dall'agenda digitale europea ovvero portare la banda larga di base a tutti entro il 2013 grazie ai fondi<sup>253</sup> e al relativo cofinanziamento regionale. E', infatti, prioritario completare il Piano Nazionale Banda Larga per eliminare le barriere infrastrutturali che non permettono la diffusione di internet veloce al 4 per cento degli italiani<sup>254</sup>.

Sono previsti obiettivi più ambiziosi dell'agenda digitale europea concernenti il diritto di accesso a internet per tutti i cittadini ad una velocità di connessione superiore a 30 Mb/s e, per almeno il 50 per cento della popolazione al di sopra di 100 Mb/s. Per quest'obiettivo il Governo ha definito un progetto strategico di banda ultralarga<sup>255</sup>, cui le Regioni del Sud hanno già aderito, puntando sull'economia digitale per la crescita dei propri territori e investendo nel progetto circa mezzo miliardo di euro.

L'Italia ha recepito le direttive europee in merito al cosiddetto 'Pacchetto TLC', di modifica del Codice delle Comunicazioni elettroniche<sup>256</sup>.

Sì è concluso il passaggio alla televisione digitale su tutto il territorio nazionale, nel pieno rispetto delle tempistiche europee (entro il 1° semestre

---

<sup>252</sup> La sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, accogliendo i ricorsi di alcune Regioni, ha sancito l'illegittimità dell'articolo 4 del D.L.138/2011 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Viene meno, a seguito della sentenza n. 199/2012, la prevista procedura per l'affidamento *in house*, relativa a analisi della gestione concorrenziale, delibera quadro e parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

<sup>253</sup> Di cui all'art. 14 del D.L. 179/2012.

<sup>254</sup> Il dettaglio del Piano è descritto in par. V.10.

<sup>255</sup> Approvato dalla Commissione Europea con Decisione COM(2012) 9833 del 18 dicembre 2012.

<sup>256</sup> D.L. 28 maggio 2012 n. 70.

2012). Il processo ha coinvolto 10 emittenti nazionali e oltre 550 locali, per un totale di 24.200 impianti di trasmissione, attraverso i quali i cittadini italiani possono ora usufruire del nuovo segnale. L'adozione della nuova tecnologia ha consentito un forte ampliamento della capacità trasmissiva delle emittenti e ha posto le basi per l'introduzione di ulteriori innovazioni tecnologiche e di sistema nel comparto televisivo italiano<sup>257</sup>. Dal 2013, inoltre, l'Italia può sperimentare la tecnologia LTE (4G) grazie alla destinazione della banda 800MHz alla telefonia mobile in larga banda rispetto al servizio televisivo<sup>258</sup>. Sono state, infatti, risolte tutte le problematiche correlate all'avvio dei servizi LTE, equiparando i limiti dei campi elettromagnetici a quelli degli altri Paesi Europei e definendo un regolamento ministeriale sulle modalità di intervento da porre a carico degli operatori titolari delle frequenze in banda 800 Mhz al fine di minimizzare eventuali interferenze tra i servizi LTE in banda 800 Mhz e gli impianti di ricezione televisiva domestica. Infine, sono state definite le nuove regole tecniche relative agli impianti condominiali centralizzati d'antenna riceventi del servizio di radiodiffusione in conseguenza del riutilizzo di parte della banda UHF da parte dei servizi di comunicazione elettronica<sup>259</sup>.

Sempre in tema di ottimizzazione dello spettro frequenziale l'Italia ha definito un Piano di riallocazione della banda 900 Mhz, che si concluderà alla fine del 2013 e della banda 1800 e 2100 Mhz. Oltre a ciò, è stato effettuato il *refarming* sulla banda 900 e 1800 Mhz, autorizzando il cambio di tecnologia da 2G a 3G che consente la copertura in 3G delle aree non raggiunte dall'UMTS ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo *braodband* secondo l'Agenda Digitale Europea.

Per quanto attiene lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione, il Decreto 'Crescita 2.0' ha introdotto alcune norme volte a incrementare la diffusione delle infrastrutture di comunicazione a banda larga alleggerendo i costi di realizzazione, sia con riferimento agli scavi, sia relativamente agli oneri delle lavorazioni e delle autorizzazioni per arrivare sino agli edifici.

A febbraio 2013 l'Autorità per le Comunicazioni ha stabilito i prezzi che gli operatori alternativi (Olo) dovranno pagare per usare la rete in fibra di Telecom Italia. È completo, quindi, il quadro regolatorio dopo che, circa un anno fa, l'Autorità aveva approvato le regole per le reti NGAN. Il tariffario ha prezzi più bassi, con riduzioni dal 25 al 64 per cento, rispetto a quelli proposti da Telecom a marzo 2012 per il servizio 'Vula' (*unbundling* virtuale con accesso alla rete ma senza gestione). Le tariffe sono per il 2012 ed entro giugno 2013 dovrà essere emanata la delibera per le tariffe 2013. Per gli anni 2014-2016, invece, si deciderà sulla base di analisi di mercato.

<sup>257</sup> Ad esempio, lo standard televisivo DVBT-2 è obbligatorio per legge (L. 44/12) in tutti i nuovi apparecchi televisivi che dal 2015 saranno immessi sul mercato sul territorio nazionale, al fine di incrementare la capacità trasmissiva ottimizzando ulteriormente lo spettro frequenziale.

<sup>258</sup> L. 220/10.

<sup>259</sup> Con l'emanazione del Decreto Ministeriale del 23 gennaio 2013.

## Settore dei carburanti

Sono proseguite le azioni volte ad aumentare la concorrenza nel settore dei carburanti italiani. Con il recepimento della direttiva 2009/119/CE<sup>260</sup>, è previsto lo sviluppo di appositi mercati la cui gestione è affidata al Gestore dei mercati energetici: (i) un mercato della logistica petrolifera di oli minerali finalizzato a facilitare l'incontro tra domanda e offerta, nel quale rendere note e negoziare capacità logistiche di breve, medio e lungo termine; (ii) un mercato all'ingrosso dei prodotti petroliferi liquidi per autotrazione finalizzato a favorire l'incontro di domanda e offerta. La costituzione di questi mercati dovrebbe aumentare l'efficienza e la trasparenza, a vantaggio dei prezzi finali<sup>261</sup>.

Nel recepire la direttiva europea sull'obbligo di detenere scorte, è stata prevista la centralizzazione della gestione delle scorte specifiche di prodotti petroliferi con la istituzione e l'avvio delle attività dell'OCSIT (Organismo Centrale di stoccaggio italiano). Le attività e le funzioni del nuovo organismo sono state affidate all'Acquirente Unico e consistono nell'acquisizione, detenzione, gestione, trasporto e vendita delle scorte petrolifere detenute in territorio nazionale<sup>262</sup>. L'OCSIT dovrà operare senza fini di lucro, avvalendosi anche della piattaforma logistica preposta allo scambio di capacità di stoccaggio di prodotti petroliferi di cui sopra. Gli obiettivi principali dell'OCSIT sono: *i)* l'ottimizzazione del sistema nazionale delle scorte; *ii)* la facilitazione dell'accesso al mercato scorte da parte di tutti gli operatori del settore petrolifero; *iii)* la promozione della concorrenza in un'ottica di efficienza e trasparenza; *iv)* il miglioramento del flusso informativo e della gestione operativa. L'obiettivo è di ridurre l'onere a carico degli operatori stessi attualmente traslato sui consumatori finali. I soggetti obbligati potranno delegare, in tutto o in parte, il loro obbligo di stoccaggio all'OCSIT riducendo l'adempimento degli obblighi di detenere scorte per le società dotate d'insufficienti capacità di stoccaggio.

In attuazione del Decreto 'Cresci Italia' è stato varato il decreto ministeriale che attua la disciplina in materia di miglioramento delle informazioni sui prezzi dei carburanti. La nuova metodologia di calcolo del prezzo, da comunicare alla Commissione UE, sarà basata sul prezzo offerto al pubblico con modalità di rifornimento *self service* per ciascuna tipologia di carburante. Il prezzo medio è calcolato sulla base dei volumi di vendita, distinguendo tra compagnie petrolifere, 'pompe bianche' e grande distribuzione organizzata. È inoltre prevista la distinzione tra modalità *self service pre-pay* e *post-pay*.

È stato altresì varato il decreto ministeriale<sup>263</sup> che detta le modalità di esposizione dei prezzi praticati in maniera ben visibile dalla carreggiata e il divieto d'indicarli in forma di sconto. I cartelli dovranno indicare prima il prezzo del gasolio, poi quelli di benzina, GPL e metano. I prezzi dei carburanti speciali vanno indicati in cartelli separati.

<sup>260</sup> La Direttiva, recante l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, è stata recepita con D. Lgs. n.249/2012, entrato in vigore il 10 febbraio 2013.

<sup>261</sup> I criteri costitutivi e le modalità organizzative e gestionali delle relative piattaforme saranno determinati con apposito decreto del Ministero dello Sviluppo economico entro 180 giorni dall'entrata in legge del decreto legislativo.

<sup>262</sup> Entro 180 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, il Ministero dello Sviluppo Economico emanerà gli indirizzi per l'esercizio delle funzioni dell'OCSIT.

<sup>263</sup> Decreto Ministro Sviluppo Economico 17 gennaio 2013, che attua l'art.19 commi 2 e 3 del D.L. 1/2012.

Infine, sempre in tema di migliore conoscibilità dei prezzi dei carburanti, con un ulteriore decreto del Ministro dello sviluppo economico<sup>264</sup> è in vigore l'obbligo di comunicazione dei prezzi al Ministero dello Sviluppo economico ai fini della contestuale pubblicazione *on line*. Tale obbligo, previsto in precedenza solo per le aree di servizi autostradali, viene progressivamente esteso a tutti gli impianti del territorio nazionale. Parallelamente è stato migrato su una piattaforma evoluta il sistema informatico di raccolta e pubblicizzazione dei prezzi.

## Gas

Per la promozione della concorrenza è stato avviato il processo che, conformemente alle direttive europee, sta portando alla separazione tra il gestore della rete del gas (SNAM Rete Gas) e l'operatore dominante (ENI Spa), al fine di garantire un accesso imparziale alla rete da parte di tutti gli operatori.

E' stato completato l'iter di certificazione di SNAM in qualità di gestore di trasporto indipendente<sup>265</sup>. Successivamente, in base alle condizioni e modalità cui, entro il 24 settembre 2013, SNAM si deve conformare per adottare il modello di separazione proprietaria<sup>266</sup>, a ottobre 2012 è stato ceduto il 30 per cento della quota di controllo azionario della società da ENI a Cassa Depositi e Prestiti. ENI possiede attualmente circa il 20 per cento dell'azionariato di SNAM.

L'Autorità di regolazione ha avviato, pertanto, il procedimento per una nuova certificazione per SNAM, secondo il modello di 'Gestore di sistema di trasporto del gas naturale in separazione proprietaria'. Un analogo iter procedimentale verrà espletato anche per gli altri soggetti proprietari di reti di trasporto di gas naturale operanti sul territorio nazionale (Società Gasdotti Italia SpA e Infrastrutture Trasporto Gas SpA).

Relativamente ai mercati del gas naturale, nel dicembre 2010 è stato avviato dal Gestore dei mercati energetici (GME) il mercato a pronti del gas naturale (M-GAS) Questo mercato, ove il GME svolge il ruolo di controparte centrale delle transazioni concluse dagli operatori, si articola in un mercato del giorno prima, dove vengono selezionate offerte di acquisto e di vendita di gas relative al giorno-gas di calendario successivo a quello in cui termina la sessione di negoziazione, e un mercato infragiornaliero del gas (MI-GAS) dove gli operatori hanno la possibilità di aggiustare le loro posizioni in acquisto o vendita.

A dicembre 2011, è stato avviato il mercato del bilanciamento del gas naturale, con cui gli utenti abilitati offrono giornalmente, in acquisto e in vendita, le risorse di stoccaggio di cui dispongono tramite le quali SNAM Rete Gas effettua il bilanciamento del sistema.

Infine, recentemente è stato istituito il mercato a termine del gas naturale<sup>267</sup>. La creazione di questo mercato offre agli operatori un nuovo strumento di approvvigionamento di gas naturale che consente maggiore flessibilità anche ai fini della copertura dei rischi derivanti dalle incertezze di prezzo nel medio-lungo

<sup>264</sup> Decreto Ministro Sviluppo Economico 17 gennaio 2013, che dà attuazione all'art.51 della L. 99/2009.

<sup>265</sup> Modello ITO, Direttiva 2009/73/CE, previsto espressamente dal D.Lgs. 93/2011. È di imminente emanazione un apposito decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di 'autorizzazione all'attività di trasporto del gas naturale', come previsto dal citato decreto legislativo.

<sup>266</sup> Disposizioni del DPCM 25 maggio 2012.

<sup>267</sup> D. Lgs. 93/2011, art. 32.

periodo. In base al dettato normativo, il Gestore dei mercati energetici (GME) assume la gestione dei mercati a termine fisici del gas naturale e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha il compito di fissare le condizioni regolatorie atte a garantire al Gestore medesimo lo svolgimento di tali attività.

Il GME, anche tenendo conto di una consultazione effettuata con gli operatori del mercato, ha predisposto la Disciplina del mercato a termine del gas naturale<sup>268</sup> per diversi periodi di consegna del gas (annuale, semestrale, trimestrale, e mensile)<sup>269</sup>. Quale misura di garanzia nei confronti degli operatori di un corretto funzionamento del mercato a termine, la data di avvio del Mercato a termine del gas naturale sarà determinata con un successivo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, su proposta del GME, dopo un adeguato periodo di sperimentazione. Si prevede che l'avvio operativo del mercato a termine del gas naturale, dopo i periodi di prova, potrà avvenire dal prossimo 1° ottobre 2013.

Inoltre, sono state previste modalità più efficienti per l'allocazione dei servizi di stoccaggio di gas naturale attraverso un sistema di asta competitiva su una parte delle capacità disponibili<sup>270</sup>. I due decreti attuativi sono stati emanati il 15 febbraio scorso. Il primo dei due, prevede l'assegnazione di 4,2 miliardi di metri cubi di capacità di stoccaggio di modulazione destinati al settore civile; l'assegnazione avviene mediante un criterio pro-quota ai soggetti che vendono il gas, direttamente o indirettamente, ai clienti tutelati. Una ulteriore quota di 2,5 miliardi per modulazione stagionale viene assegnata attraverso aste competitive e aperte a tutti gli operatori ma, comunque, con una prestazione di erogazione invernale determinata in funzione delle esigenze di modulazione del settore civile. Una ulteriore quota di 1,7 miliardi di capacità di stoccaggio, ma con un profilo di utilizzo costante della capacità erogativa, è invece offerta a tutti gli utilizzatori (prevalentemente, quindi, ai settori industriali, essendo state soddisfatte con le altre offerte le esigenze della modulazione per il settore civile). Questa misura è stata concepita in modo da consentire l'allocazione ottimale della capacità di stoccaggio, con l'obiettivo di rendere più liquido e competitivo il mercato: ad esempio, un grossista o un cliente industriale potranno acquistare partite di gas a prezzi competitivi sui mercati internazionali per immagazzinarle negli stoccaggi e utilizzarle durante l'intero anno.

Il secondo decreto è finalizzato principalmente a facilitare l'approvvigionamento di gas naturale liquefatto (GNL), per la sicurezza e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e per la competitività del mercato. Si prevede che i 500 milioni di metri cubi di capacità, derivanti dalla recente revisione dei volumi destinati allo stoccaggio strategico, siano assegnati alle imprese industriali per l'approvvigionamento di GNL e alle imprese di rigassificazione per garantire la regolarità del servizio.

È inoltre previsto che, nel 2013, vengano avviate dagli Enti Locali le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale per ambiti territoriali minimi, in modo da incrementarne l'efficienza gestionale e impegnare i nuovi

---

<sup>268</sup> Il documento di consultazione è reperibile al seguente link:

[http://www.mercatoelettrico.org/It/menubiblioteca/documenti/20121019DOCUMENTO\\_CONSULTATIONE04-2012.pdf](http://www.mercatoelettrico.org/It/menubiblioteca/documenti/20121019DOCUMENTO_CONSULTATIONE04-2012.pdf)

<sup>269</sup> Approvata con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico a marzo 2013, dopo aver ricevuto il parere favorevole sia dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sia delle competenti Commissioni parlamentari.

<sup>270</sup> D.L. 83/2012, art.14.

gestori a investimenti efficienti di completamento della metanizzazione del Paese e di potenziamento e sostituzione di reti ormai obsolete. Con il contratto di servizio tipo proposto dall'Autorità per l'energia e il gas e recentemente approvato dal Ministero dello sviluppo economico, si è completato il quadro normativo per l'esecuzione di tali gare.

A partire da marzo 2012 sono state adottate le regole per l'incremento della capacità utilizzata sul gasdotto TAG con l'Austria, tramite il meccanismo di allocazione su base giornaliera della capacità di trasporto non utilizzata. Nella stessa direzione si sta lavorando a livello sia istituzionale che di operatore di rete (TSOs) con la Svizzera, per introdurre la possibilità di un'allocazione giornaliera della capacità di trasporto lungo il gasdotto Transitgas che, attraverso la Svizzera, collega il mercato del gas italiano con i più liquidi mercati centro europei; tale nuovo sistema sarà adottato entro il 2013.

Nel corso del 2012 sono stati autorizzati 3 nuovi rigassificatori (Porto Empedocle, Gioia Tauro, Falconara).

Tutte queste misure hanno contribuito ad allineare il prezzo spot del gas al PSV rispetto ai mercati europei (da una media di 5,7 euro/MWh del 2011 il differenziale è arrivato a valori di -10,98 euro/MWh di marzo 2013).

Anche per effetto di queste misure, il differenziale tra il prezzo spot italiano e quello europeo si è azzerato negli ultimi 12 mesi, partendo da un delta di oltre il 20 per cento.

Entro il 2013, l'Autorità di regolazione prevede di ridurre del 6-7 per cento i prezzi del gas in bolletta, con una manovra in tre fasi: entro ottobre 2013 salirà dal 5 al 20 per cento il peso dei contratti spot rispetto a quelli a lungo termine (*take or pay*), che sono più onerosi. Da aprile 2013 si è avuto un primo risultato con una diminuzione del 4,2 per cento dei prezzi di riferimento al mercato tutelato, valido per il secondo trimestre 2013. Una ulteriore discesa si avrà dal 1° luglio 2013. A ottobre 2013 il prezzo di riferimento per il mercato tutelato verrebbe integralmente riferito al prezzo dei contratti a termine stipulati nella istituenda borsa del gas. Tuttavia, verranno contestualmente introdotte nuove componenti nel prezzo offerto al consumatore finale, che terranno conto dei costi di approvvigionamento sia dei venditori di gas non integrati sia dei venditori che si approvvigionano con i più cari contratti *take or pay*, introducendo, comunque un meccanismo che incentivi questi ultimi alla loro rinegoziazione. L'Autorità sta anche considerando l'utilità di introdurre forme assicurative nel caso in cui, in futuro, i prezzi spot del gas possano diventare superiori a quelli dei contratti *take or pay*, invertendo le tendenze attualmente previste.

## **Concorrenza nel settore dei servizi**

Per favorire la semplificazione e la libera concorrenza nel mercato dei servizi, con il D.L. 147/2012 è stato integrato e modificato il Decreto legislativo di attuazione della 'Direttiva Servizi' nel Mercato Interno<sup>271</sup>. Da settembre 2012 è prevista la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) per le attività d'impresa non soggette a programmazione ma solo a verifica dei requisiti. Si tratta dei

<sup>271</sup> D. Lgs. n. 59/2010, di attuazione della Direttiva 2006/123/CE servizi nel mercato interno.

servizi, intesi come qualsiasi prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione. I servizi non economici sono invece esclusi. Per tutti i casi in cui rimane la programmazione e quindi i regimi autorizzatori, le procedure sono assoggettate al silenzio-assenso. Si tratta di norme che s'inquadrano nella recente azione di liberalizzazione e semplificazione del Governo, e che offrono un contributo significativo alla sburocratizzazione, passaggio indispensabile per favorire il necessario recupero di competitività dell'economia nazionale.

### Golden share nei settori strategici

Al fine di assicurare una maggiore apertura dei mercati anche agli investimenti esteri, mantenendo però un meccanismo di vigilanza e supervisione per settori strategici e rilevanti per l'interesse nazionale, il Governo ha rivisto i poteri d'indirizzo sulle società pubbliche attraverso lo strumento della *golden share*. È stata, quindi, ridisegnata la normativa con riferimento alle imprese operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e dei servizi pubblici essenziali<sup>272</sup>. Il Governo avrà la possibilità di subordinare l'acquisto, da parte di privati, di partecipazioni in tali imprese a precise condizioni o di opporvisi in alcuni casi specifici. I criteri sulla base dei quali tali poteri saranno esercitati sono definiti in linea con le disposizioni dei Trattati dell'Unione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

È in corso di emanazione il regolamento che individua gli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni per l'applicazione dei 'poteri speciali' dello Stato<sup>273</sup>. Rientrano tra le reti definite strategiche la rete fissa TLC e le reti di approvvigionamento e dispacciamento di gas, energia elettrica, porti e aeroporti e rete ferroviaria. In particolare, per il settore energetico vi rientrano la realizzazione e gestione delle reti energetiche d'interesse nazionale e la rete nazionale di trasporto del gas naturale e relative stazioni di compressione e centri di dispacciamento; le infrastrutture di approvvigionamento di gas da Stati non appartenenti all'Unione europea; la rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e relativi impianti di controllo e dispacciamento. Le reti e gli impianti di rilevanza strategica per il settore dei trasporti sono individuate nelle grandi reti e impianti d'interesse nazionale, destinate anche a garantire i principali collegamenti trans-europei, tra cui, porti e aeroporti d'interesse nazionale e rete ferroviaria di rilevanza per le reti trans-europee.

---

<sup>272</sup> D.L. 21/2012, cvt. con L. 56/2012.

<sup>273</sup> L'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e di sicurezza nazionale è stata già operata con il D.P.C.M. 30 novembre 2012, n. 253.

## V.10 INFRASTRUTTURE

L'obiettivo di raggiungere l'equilibrio di bilancio nel 2013 e la fase recessiva che caratterizza questa fase dell'economia hanno portato a privilegiare misure di liberalizzazione e semplificazione volte a proseguire gli sforzi per migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché misure dirette ad attrarre i capitali privati e migliorare le interconnessioni infrastrutturali, sul territorio nazionale e sui confini, nella logica del corridoio intermodale.

In particolare, il Decreto 'Cresci Italia' ha introdotto la possibilità che alle società di progetto per le opere portuali possa essere attribuito fino al 25 per cento massimo dell'extraggettito IVA generato dall'opera realizzata, per coprire parte dell'investimento privato. Sono state fissate le modalità e norme tecniche per i dragaggi dei materiali di aree portuali e marino-costiere poste nei 'Siti d'interesse Nazionale' (cfr. par. V.13). Con il Decreto 'Sviluppo' sono state adottate misure in materia di autonomia finanziaria dei porti, con l'istituzione di un fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti con riassegnazione alle Autorità Portuali dell'1 per cento dell'IVA sulle merci importate.

Al fine di favorire l'uso del *project financing* per la realizzazione di nuove infrastrutture, è previsto che le obbligazioni di progetto emesse dalla società siano soggette allo stesso regime fiscale previsto per i titoli del debito pubblico (imposta del 12,5 per cento). Inoltre, viene rimodulato l'ambito di applicazione delle misure di defiscalizzazione previste dalla Legge di Stabilità per il 2012<sup>274</sup>, che viene esteso alla realizzazione di tutte le nuove infrastrutture in partenariato pubblico-privato, eliminando le precedenti limitazioni settoriali e temporali.

Sono state, inoltre, semplificate le procedure in materia di verifiche periodiche: per evitare il possibile arresto degli impianti viene coordinata la calendarizzazione delle verifiche con le esigenze di continuità operativa e produttiva, in particolare per gli impianti di produzione a ciclo continuo (ad esempio le raffinerie) e per la fornitura di servizi essenziali.

Per la realizzazione di opere strategiche d'importo superiore ai 500 milioni di euro con contratti di partenariato pubblico privato è previsto un credito d'imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP. Possono essere ammesse al credito le nuove opere infrastrutturali la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2015 e per le quali non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto. Il credito d'imposta è stabilito per ciascun progetto nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario<sup>275</sup> e non può essere maggiore del 50 per cento del costo dell'investimento.

A seguito dell'autorizzazione alla rimodulazione delle risorse destinate ai patti territoriali e ai contratti d'area, sono stati stabiliti i criteri e le modalità per l'ammissibilità al finanziamento d'interventi infrastrutturali. Questi potranno essere immediatamente finanziati, per un importo pari a 116 milioni per i patti territoriali e a 46 milioni per i contratti d'area. Si tratta di infrastrutture materiali e immateriali consistenti in reti tecnologiche e organizzative stabili e permanenti,

<sup>274</sup> L. 183/2011.

<sup>275</sup> La cui non sostenibilità sia stata precedentemente accertata dal CIPE.



purché coerenti con le finalità e gli obiettivi connessi alle esigenze di crescita economico-sociale del territorio.

Il soggetto responsabile del patto territoriale o il Responsabile unico del contratto d'area, in qualità di soggetto proponente del progetto, avrà tempo fino giugno 2013 per presentare il progetto definitivo o il documento progettuale equivalente dell'infrastruttura da realizzare. Entro 120 giorni dalla presentazione del progetto, il Ministero adotterà, in caso di esito positivo dell'istruttoria, il decreto di approvazione, ovvero comunicherà le motivazioni dell'esclusione.

Infine, è stata introdotta una nuova procedura volta a superare il dissenso espresso in Conferenza dei Servizi, al fine di superare le divergenze tra Stato e Regione nella realizzazione d'infrastrutture<sup>276</sup>. In particolare, in caso di dissenso espresso da parte di una Regione o da una Provincia autonoma, è prevista una reiterazione delle trattative al fine d'individuare una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario. Entro 30 giorni dall'espressione del dissenso viene indetta una prima riunione del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione dell'ente locale interessato. A tale riunione possono seguirne altre due, con la stessa scadenza temporale e al termine dell'iter, ove non sia comunque raggiunta l'intesa, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere adottata con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

### IN ITINERE

#### Consultazione pubblica

Prendendo spunto dal *'débat public'* francese il Governo ha proposto l'introduzione di un dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali, prevedendo procedure di consultazione delle popolazioni locali e delle associazioni portatrici d'interessi diffusi<sup>277</sup>. La complessa ripartizione delle responsabilità tra Stato e Regioni, così come il mancato consenso popolare rallentano spesso i processi autorizzativi. Al fine di risolvere tali problemi si è pensato d'introdurre per i progetti più rilevanti e complessi, una normativa specifica che organizzi procedure e strumenti di discussione e di confronto. I progetti più rilevanti e complessi sono quelli che interessano le opere infrastrutturali nazionali, il cui valore è pari o superiore a 200 milioni di euro e che riguardano un bacino di utenza non inferiore a 100 mila abitanti. Verrebbe così istituita una Commissione Nazionale, composta da membri del Governo, del Parlamento, della Conferenza Unificata, delle associazioni di protezione dell'ambiente e delle comunità locali. I membri della Commissione resterebbero in carica 5 anni, sarebbero rieleggibili una sola volta.

### Infrastrutture strategiche

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche, in linea con gli obiettivi di riduzione della spesa, ha ritenuto prioritarie le infrastrutture già avviate, i progetti esecutivi approvati nonché gli interventi per i quali ricorre la possibilità di finanziamenti con capitali privati<sup>278</sup>.

A tale impostazione se ne aggiunge una di valenza sovranazionale relativa alle decisioni assunte e approvate sia dalla Commissione Europea che dal Consiglio dei

<sup>276</sup> D.L.179/2012, art. 33-octies. Non rientrano nella procedura le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

<sup>277</sup> Una prima sperimentazione è stata introdotta in Toscana.

<sup>278</sup> Il suddetto programma delle infrastrutture strategiche prevede programmi di messa in sicurezza degli edifici pubblici esistenti, ivi compresi quelli destinati all'uso scolastico. Per maggiori dettagli cfr. par. V.3.

Ministri dei Trasporti della Unione Europea nel 2012 relativa al nuovo assetto delle Reti TEN-T (*Connecting Europe Facility*).

In questa prospettiva, le priorità d'intervento nazionali coincidono con il sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nella rete essenziale trans-europea di trasporto TEN-T, con il duplice vantaggio di abbinare il valore aggiunto di crescita europea al valore aggiunto di crescita italiana e di utilizzare al meglio i cofinanziamenti europei per le stesse infrastrutture. Tali priorità includono, quindi, contratti di programma, assi/valichi ferroviari (Torino - Lione, Brennero, Terzo Valico, Trieste - Divaccia) e interventi di completamento di opere già cantierate. Il collegamento ad alta velocità Torino - Lione è finanziato con circa 3 miliardi, di cui 840 milioni nel triennio 2013-2015 e il resto in tranche di 150 milioni l'anno per il periodo 2016-2029. Il progetto è fondamentale per il trasporto di passeggeri e merci sulla direttrice Ovest-Est, lungo il Corridoio Lisbona-Kiev (Corridoio V Mediterraneo) e consentirà la piena connessione del sistema di piccola e media impresa dell'Europa. Il progetto è quasi totalmente in sotterraneo e interessa il territorio italiano per 12 km di galleria profonda e per poco più di 3 km di sistemazioni in superficie nella Piana di Susa. Il consumo totale di suolo naturale previsto per la Sezione transfrontaliera (lato in Italia) è meno di un ettaro.

Gli stanziamenti totali per le opere relative al valico del Brennero (incluse quelle di accesso) hanno raggiunto a oggi circa 1500 milioni ed entro il prossimo triennio saranno avviati i cantieri per la realizzazione dell'opera.

Per il 'MOSE', il sistema di dighe per Venezia, è stanziata una cifra di 450 milioni per il periodo 2013-2016.

Per maggiori dettagli sulle linee di azione qui individuate si rinvia all'Allegato Infrastrutture. La versione approvata in Conferenza Stato Regioni nello scorso dicembre 2012, ha assunto, peraltro, una fondamentale valenza in rapporto al prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020.

## **IN ITINERE**

### **La modifica del Titolo V della Costituzione**

Per garantire un migliore rispetto del principio di unitarietà economica e legale del territorio della Repubblica, è stata proposta la riorganizzazione del rapporto tra leggi regionali e leggi statali. Questo rapporto dovrebbe essere riorganizzato secondo una logica di complementarietà per permettere di eliminare i ritardi d'intervento su aree d'interesse strategiche del Paese. Alcune materie che ricadono nell'ambito della legislazione concorrente dovrebbero diventare di competenza esclusiva dello Stato (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, grandi reti di trasporto, istruzione, commercio estero, trasporto e distribuzione nazionale di energia). Il turismo, competenza esclusiva delle Regioni, potrebbe diventare una competenza concorrente. La riforma costituzionale avrebbe anche lo scopo di aumentare il controllo del governo centrale e della Corte dei Conti sulle finanze locali.

Grazie alla forte accelerazione data nell'ultimo anno ai lavori del CIPE, sono state approvate numerose delibere del Programma Infrastrutture Strategiche, contribuendo così a ridurre il ritardo del Paese e a sostenere l'attività economica. Tra le principali, si ricorda l'approvazione del progetto preliminare dell'*hub* portuale di Ravenna, del valore di 137 milioni di euro, al quale sono stati assegnati in via definitiva 60 milioni di euro. È stato anche approvato il progetto preliminare della variante nel nodo ferroviario di Bari, con un costo di 391 milioni di euro,

coperti all'interno del Contratto di programma di Rete Ferroviaria Italiana. È stato dato il via libera anche al progetto - rientrante tra le priorità dell'Expo 2015- relativo al passante ferroviario di Milano, che consentirà di connettere l'aeroporto di Linate con il servizio ferroviario.

**FOCUS**
**Opere rilevanti sbloccate**

Il Governo ha sbloccato una serie di opere ferme alla fase istruttoria e prive di finanziamenti per un importo globale di circa 45 miliardi di euro. Ha quindi chiuso la fase istruttoria di un numero rilevante di progetti che potranno così essere approvati e avviati a realizzazione nel prossimo triennio, per un importo globale prossimo ai 50 miliardi.

Il Governo è intervenuto su molti atti programmatici e leggi di spesa rimasti fermi alla fase programmatica: *i)* il Piano per il Sud di 6.850 milioni, approvato all'inizio dell'agosto del 2011; *ii)* il Fondo Infrastrutture, approvato nel luglio 2011 per un importo globale di 4.930 milioni; *iii)* un elenco di opere confermate e approvate dal CIPE, prima del 2008, per un importo pari a 4.869 milioni; *iv)* molte opere salvaguardate e ritenute indifferibili, con una copertura di 2.800 milioni di euro, ma senza un reale trasferimento delle risorse e senza l'approvazione da parte del CIPE; *v)* il Contratto di Programma delle Ferrovie dello Stato, dal 2010 senza l'approvazione e senza i relativi stanziamenti, per un importo pari a 5.857 milioni.

Il lavoro svolto ha reso possibile la cantierizzazione delle opere e, in alcuni casi, il completamento, d'interventi strategici quali: *i)* nuovi valichi ferroviari; *ii)* il tunnel ferroviario del Frejus sulla Torino-Lione; *iii)* il tunnel ferroviario del Brennero comprensivo dell'asse Fortezza-Verona; *iv)* le Assi ferroviari AV Milano-Venezia, AV Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi) e la Napoli-Bari *v)* il Sistema MoSE; *vi)* l'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria; *vii)* le reti metropolitane di Torino, Milano, Brescia, Bologna, Roma, Napoli; *viii)* gli Impianti aeroportuali di Milano e Roma; *ix)* gli interventi negli impianti portuali.

Un'azione organica è stata sviluppata anche per il Mezzogiorno sottoscrivendo i seguenti Contratti Istituzionali di Sviluppo: *i)* l'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria (230 milioni di euro); *ii)* il nuovo asse ferroviario ad Alta Velocità e Alta Capacità Napoli-Bari (5,2 miliardi di euro); *iii)* l'asse autostradale Olbia-Sassari (926 milioni di euro); *iv)* la ristrutturazione funzionale dell'asse ferroviario Palermo-Catania (2,2 miliardi di euro)

Oltre a questi interventi il Governo ha infine approvato e avviato a realizzazione i seguenti interventi: *i)* un lotto funzionale della Strada Statale 106 Ionica (698 milioni di euro); *ii)* asse autostradale Catania-Ragusa (circa 870 milioni); *iii)* asse viario Lioni-Grottaminarda (primo lotto di 70 milioni); *iv)* piastra logistica di Taranto (220 milioni); *v)* nodo metropolitano di Bari per un valore complessivo (391 milioni); *vi)* opere piccole e medie nel Mezzogiorno (circa 400 milioni); *vii)* sviluppo giacimento petrolifero di Tempa Rossa (1.340 milioni).

A marzo 2013, il CIPE ha approvato gli investimenti di manutenzione e sicurezza previsti dai Contratti di Programma di RFI e ANAS, per un totale di circa 5,5 miliardi di euro<sup>279</sup>.

A fine marzo 2013 è stato sottoscritto il contratto di finanziamento a lungo termine in regime di *project financing* che, per un importo di 1,8 miliardi di euro consentirà di ultimare il tratto autostradale BREBEMI, che collega Milano, Bergamo

<sup>279</sup> In particolare, il CIPE ha dato parere favorevole sia al Contratto di Programma 2012-2014 (parte servizi) di Rete Ferroviaria Italiana, con finanziamenti pari a circa 4,6 miliardi da utilizzare per la manutenzione straordinaria, ordinaria e la sicurezza della rete. Sia al Contratto di programma 2013 di ANAS Spa che destina 300 milioni di euro al completamento di lavori in corso e agli interventi di manutenzione straordinaria nonché ulteriori 569 milioni alle attività di manutenzione ordinaria, sicurezza, vigilanza e info mobilità. Lo schema di Contratto di RFI è al vaglio delle Commissioni parlamentari per il previsto parere di legge, mentre il contratto di Anas è direttamente applicabile.

e Brescia. Associato ai 520 milioni di euro di mezzi propri conferiti dai soci della Società BREBEMI, il suddetto finanziamento copre interamente il fabbisogno finanziario dell'opera, pari ad oltre 2,3 miliardi di euro.

**FOCUS****Il 'Ponte Sullo Stretto'**

Il Governo aveva deciso di sospendere, per un periodo complessivo di circa 2 anni, i termini per l'approvazione del progetto definitivo del Ponte sullo stretto di Messina al fine di verificarne la fattibilità tecnica e la sostenibilità economico-finanziaria, anche alla luce delle difficoltà del mercato finanziario. Tale decisione è stata motivata dalla necessità di contenimento della spesa pubblica ed è in linea con la proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 di non includere più questo progetto nelle linee strategiche sui corridoi trans-europei. Solo tali opere, infatti, possono godere del co-finanziamento comunitario. In questo periodo di tempo non si è giunti a una soluzione tecnico-finanziaria sostenibile, quindi è scattata la revoca *ex lege* dell'efficacia di tutti i contratti in corso tra la concessionaria Stretto di Messina Spa e il contraente generale, con il pagamento delle sole spese effettuate e con una maggiorazione limitata al 10 per cento. Al momento dell'entrata in vigore della legge, questa nuova procedura avrebbe dovuto essere accettata dal contraente generale tramite la sottoscrizione di un atto aggiuntivo al contratto vigente, entro il 1° marzo 2013. Il Contraente generale, invece, a novembre 2012 è receduto dal contratto e, in seguito, ha fatto ricorso al Tar del Lazio contro la nota con cui Stretto di Messina Spa si opponeva al recesso. Nel frattempo, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla società Stretto di Messina Spa con il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono stati sospesi. Il Governo ha ritenuto che non ci fossero le condizioni necessarie per l'emanazione di un decreto legge di proroga del termine per la stipula dell'atto aggiuntivo, come era stato richiesto dal Contraente generale. Pertanto, la Società Stretto di Messina Spa, andrà liquidata, così come a tutti gli atti contrattuali a valle, compreso quello con il contraente generale.

Un beneficio notevole al settore delle infrastrutture verrà dall'entrata in vigore<sup>280</sup> delle norme che rivedono completamente le regole in materia di documentazione antimafia, contenute nel Decreto di riforma del Codice antimafia e rimaste finora inattuato. La comunicazione antimafia potrà essere rilasciata solo dal Prefetto attraverso il collegamento telematico con banche dati esistenti. È ampliato il numero delle situazioni dalle quali si può desumere un tentativo d'infiltrazione mafiosa, nonché l'elenco dei soggetti sottoposti a verifica. In caso di provvedimento interdittivo è impedita la stipula del contratto e/o imposta la sua risoluzione in fase esecutiva.

Infine, il decreto che istituisce l'anagrafe delle infrastrutture incompiute<sup>281</sup> ha ricevuto l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni ed è al vaglio del Consiglio di Stato. Tale anagrafe ha l'obiettivo di censire, in tutta Italia, le opere interrotte e vagliare cosa può essere terminato e cosa invece va demolito con conseguente riassegnazione dei fondi.

Si rinvia alla griglia allegata al presente documento (nonché all'allegato al DEF previsto dalla legge) per il dettaglio aggiornato degli impatti del Programma Infrastrutture Strategiche, degli obiettivi da perseguire nonché delle misure infrastrutturali adottate a partire dal 2010 (Legge n.39/2011). Nella griglia sono

<sup>280</sup> D. Lgs. 218/2012.

<sup>281</sup> Prevista dal D.L. 201/2011, 'Salva Italia'.

indicate, inoltre, le attività adottate per il conseguimento e la continuità degli investimenti nel settore infrastrutturale avvenute anche per il tramite del Programma Infrastrutture Strategiche.

### FOCUS

#### **Piattaforma Logistica Nazionale**

A febbraio 2013 sono state concluse le verifiche di funzionalità dei sei macroservizi principali della Piattaforma Logistica Nazionale (PLN). La piattaforma è realizzata da UIRNET Spa per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Le attività di verifica hanno accertato la capacità della piattaforma telematica di soddisfare i requisiti di sicurezza e di conseguire e assicurare i requisiti prestazionali richiesti. In questa fase i servizi della piattaforma hanno gestito in simultanea sia 10.000 veicoli che 10.000 utenti.

A rafforzare il risultato tecnico si aggiunge anche il successo sul campo. Con la sperimentazione operativa ha visto il coinvolgimento di più di 800 aziende di trasporto per un totale di circa 10.000 mezzi pesanti (tracciati sia direttamente sia attraverso le soluzioni tecnologiche di primari provider di servizi di *fleet management* già interfacciati con la piattaforma). Sono da sottolineare inoltre i frutti della collaborazione con l'Autorità portuale di Genova, che ha interfacciato con la piattaforma il suo sistema telematico portuale (*ePort*), e con il Voltri Terminal Europa (VTE), che ha modificato il processo di accettazione operato dal suo ufficio merci. Nei test effettuati tra gli utenti che hanno effettuato il preavviso di arrivo al VTE si è registrato un abbattimento del tempo di servizio per l'accesso al terminal dai 17 minuti attuali a poco più di 3 minuti. L'UIRNet ritiene realistico arrivare a servire entro il 2014 i 250.000 utenti effettivi definiti come target all'inizio del progetto, anche e soprattutto attraverso un forte incremento delle sinergie con gli operatori (come terminal interportuali e portuali), i fornitori di servizi tecnologici per la logistica e le società di servizi delle principali associazioni dell'autotrasporto come Confetra, FAI, CNA-FITA e Trasporto Unito.

Il Governo ha sostenuto il progetto con un ulteriore finanziamento di 5 milioni nel 2012, e con norme *ad hoc* che hanno messo in sicurezza il futuro della PLN, estendendo la piattaforma anche ai porti, ai centri merci delle FS e alle piattaforme dei privati.

Il CIPE ha recentemente deliberato su nuovi importanti interventi connessi all'ammodernamento della dotazione infrastrutturale del Paese, a partire da linee metropolitane e ferroviarie. In particolare, nell'ambito del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), il Comitato ha:

- approvato il progetto definitivo della prima fase degli interventi di adeguamento tecnologico e infrastrutturale della linea ferroviaria Battipaglia - Reggio Calabria, in attuazione del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) sottoscritto il 18 dicembre 2012 (157,4 milioni di euro);
- assegnato 25,3 milioni di euro per l'acquisto di due nuovi treni da destinare alla Linea 1 della metropolitana di Milano, intervento che rientra tra le azioni per l'accessibilità alla Fiera di Milano dove si terrà l'EXPO 2015;
- assegnato al 'Contratto di Programma ANAS - annualità 2012' 50 milioni di euro a favore degli interventi nella laguna di Venezia.

### FOCUS

#### **Piano per lo sviluppo aeroportuale**

Il Ministro dei Trasporti ha emanato l'Atto d'indirizzo per la definizione del Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale. Il provvedimento pone le basi per un riordino organico del settore aeroportuale sotto il profilo infrastrutturale, gestionale e della qualità dei servizi.

Recepisce gli orientamenti comunitari e gli indirizzi parlamentari e, successivamente all'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, sarà adottato con un decreto del Presidente della Repubblica.

L'Atto d'indirizzo, al fine di ridurre la frammentazione esistente e favorire un processo di riorganizzazione ed efficientamento, formula una proposta d'individuazione degli aeroporti d'interesse nazionale, che costituiranno l'ossatura strategica su cui fondare lo sviluppo del settore nei prossimi anni:

- Aeroporti inseriti nella *Core Network*, considerati di rilevanza strategica a livello UE in quanto pertinenti a città o nodi primari (Bergamo Orio al Serio, Bologna, Genova, Milano Linate, Milano Malpensa, Napoli, Palermo, Roma Fiumicino, Torino, Venezia).
- Aeroporti inseriti nella *Comprehensive Network*: *i*) con traffico superiore a 1 milione di passeggeri annui (Alghero, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Lamezia Terme, Olbia, Pisa, Roma Ciampino, Trapani, Treviso, Verona); *ii*) con traffico superiore a 500mila passeggeri annui e con specifiche caratteristiche territoriali (unicità nell'ambito regionale o servizio a un territorio di scarsa accessibilità; Ancona, Pescara, Reggio Calabria, Trieste); *iii*) indispensabili per la continuità territoriale (Lampedusa e Pantelleria).
- Aeroporti non facenti parte delle reti europee: *i*) con traffico vicino al milione di passeggeri e con trend in crescita (Rimini); *ii*) destinati a delocalizzare traffico di grandi aeroporti (Salerno).

Per questi scali è previsto il mantenimento della concessione nazionale, inoltre potranno essere interessati da un programma d'infrastrutturazione che ne potenzi la capacità, l'accessibilità, l'intermodalità nel medio-lungo periodo.

Gli aeroporti non d'interesse nazionale dovranno essere invece trasferiti alle Regioni competenti, che ne valuteranno la diversa destinazione d'uso e/o la possibilità di chiusura.

L'Atto d'indirizzo, inoltre, non prevede la realizzazione di nuovi scali. Tale principio vale, a esempio per Grazzanise (considerata la capacità di Napoli Capodichino di sostenere ulteriori aumenti di traffico e la possibilità di utilizzare lo scalo di Salerno) e Viterbo (i cui investimenti potranno essere usati per il potenziamento infrastrutturale di Fiumicino).

È prevista anche la progressiva dismissione di quote societarie da parte degli enti pubblici atti a favorire l'ingresso di capitali privati, soprattutto negli scali a forte rappresentanza pubblica nella compagine societaria. Verranno messi a punto piani di riequilibrio per raggiungere entro breve termine adeguati livelli di patrimonializzazione (condizione necessaria per il rilascio della concessione totale), come previsto peraltro dalla normativa vigente.

Il provvedimento favorisce anche la costituzione delle cosiddette 'reti aeroportuali', gestite da un unico soggetto, al fine di conseguire vantaggi sul fronte della differenziazione e specializzazione di ruolo nel servire lo stesso territorio con infrastrutture dedicate per tipologia di traffico (es: *low cost*, *cargo*, *charter*, distribuzione stagionale del traffico) e dell'ottimizzazione nell'acquisizione di servizi e beni da parte di fornitori terzi con economie di scala a beneficio di tutti gli aeroporti in rete.

Sono previste, infine: semplificazioni procedurali per l'approvazione dei Contratti di Programma; la revisione dell'orario di apertura e chiusura degli aeroporti; la ridefinizione delle risorse umane e finanziarie destinate ai servizi antincendio, ai controlli di sicurezza e doganali e ad altre tipologie di servizi.

## **Piano Città e Piano nazionale edilizia abitativa**

Nell'ambito del 'Piano città', dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, sono state selezionate 28 proposte cofinanziati dal Governo per un totale di 318 milioni di euro, 224 assegnati dal

‘Decreto Crescita’ e 94 a valere sulle risorse della coesione territoriale destinate alle ‘Zone franche urbane’<sup>282</sup>. La Cabina di regia<sup>283</sup> ha selezionato le suddette proposte basandosi sulla veloce cantierabilità degli interventi e sulla loro capacità di generare un maggior volume d’investimenti<sup>284</sup>.

A febbraio 2013 è stato emanato il decreto attuativo<sup>285</sup> che approva la destinazione delle risorse per l’attuazione del Piano Città, attraverso il ‘Fondo per l’attuazione del piano nazionale per le città’ nonché le zone franche urbane. I Comuni vincitori firmeranno un contratto di valorizzazione urbana con cui le risorse saranno attribuite ai progetti. Il fabbisogno totale dei progetti accolti è di circa 1,5 miliardi, mentre il grado di copertura media dei progetti accolti è pari al 41 per cento (incidenza dell’importo assegnato rispetto alla richiesta formulata dai Comuni). Il valore degli investimenti effettivamente attivabile è pari a 4,4 miliardi tra fondi pubblici e privati.

La lista dei progetti urbani potrebbe aumentare grazie agli interventi di edilizia sociale cui sta lavorando il Fondo Investimenti per l’Abitare (Fia) gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr, dedicato all’*housing* sociale. Il Fondo rientra nel sistema integrato di Fondi immobiliari, una delle linee di intervento del Piano nazionale di edilizia abitativa. Il Fondo immobiliare investe nell’edilizia privata sociale e ha la finalità di incrementare l’offerta di alloggi sociali per la locazione e la vendita a prezzi calmierati e convenzionati<sup>286</sup>. Attraverso il Piano Città, il Fondo investirà una quota di circa 1,5 miliardi e questa potrà essere efficacemente impiegata grazie all’innalzamento<sup>287</sup> del limite originario del 40 per cento di capitale pubblico per la partecipazione ai fondi d’investimento locale. Entro il 2015 saranno quindi selezionati gli investimenti per l’intero valore del fondo e deliberati definitivamente gli investimenti entro il 2017 (cfr. par. III.2 e par.V.5).

Le altre due linee di intervento riconducibili al Piano nazionale di edilizia abitativa sono relative agli accordi di programma con le Regioni (390 milioni di euro) e agli interventi di edilizia residenziale pubblica (200 milioni di euro)<sup>288</sup>.

Infine, per quanto concerne gli interventi di edilizia residenziale pubblica, il Piano ha finanziato e sta rendendo disponibili 5059 alloggi, di cui 146 mediante acquisto, 209 da locazione, 4220 da recupero/ristrutturazione e 484 da nuova costruzione.

---

<sup>282</sup> Gli interventi accolti riguardano la riqualificazione di aree urbane, con particolare riferimento alla riqualificazione energetica, all’edilizia sociale e all’*housing* sociale, all’edilizia scolastica, all’infrastrutturazione di aree portuali, alla riqualificazione del degrado edilizio anche con riferimento a beni storici, alla creazione di servizi pubblici (per la cultura, per il tempo libero, per lo sport, per le persone diversamente abili), alla riqualificazione ambientale.

<sup>283</sup> Prevista dal D.L. 83/2012 e istituita con D.M. Ministero Trasporti del 3 agosto 2012.

<sup>284</sup> Napoli, Lamezia Terme, Catania, Erice e Taranto le città beneficiarie dai fondi delle Zone Franche urbane.

<sup>285</sup> Decreto Dipartimentale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 1105 del 08/2/2013.

<sup>286</sup> Gli alloggi sono destinati a famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni per l’Edilizia Residenziale Pubblica.

<sup>287</sup> DPCM del 10/07/2012.

<sup>288</sup> Gli accordi di programma sono stati sottoscritti con tutte le Regioni e le Province autonome. Con una prima dotazione di 377,8 milioni di euro, sono stati avviati interventi per 17.101 alloggi (di cui 13.737 di nuova costruzione, 3.168 da recupero/ristrutturazione e 196 da acquisto di immobili esistenti). A questa a linea sono stati recentemente destinati ulteriori 112 milioni di euro.

L'attuazione del Piano nazionale è oggetto di monitoraggio congiunto tra lo Stato e le Regioni e nell'ambito dell'Osservatorio sulla Condizione Abitativa.

### **Agenda Digitale Italiana**

Nel 2012 è stata istituita una Cabina di Regia volta alla definizione dell'Agenda digitale italiana<sup>289</sup> che, come quella europea, è di lungo respiro, sino al 2020, ma si pone obiettivi intermedi a breve termine<sup>290</sup>.

È stata, inoltre, istituita un'Agenzia per l'Italia digitale, che in coerenza con gli indirizzi dettati dalla Cabina di Regia<sup>291</sup>, è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale. L'Agenzia è già operativa e impegnata all'attuazione dei Piani nazionali e al coordinamento di quelli regionali e locali per un'omogenea digitalizzazione del Paese.

Per i piani di digitalizzazione in fase di realizzazione vedi sezioni dedicate (telecomunicazioni, scuola digitale, sanità digitale, ecc.).

### **La Pubblica Amministrazione Digitale**

Il concetto di Pubblica Amministrazione è stato, pertanto, trasformato: la carta d'identità e la tessera sanitaria saranno unite in un unico supporto elettronico<sup>292</sup>; ogni cittadino avrà un proprio domicilio digitale per le comunicazioni della PA; il censimento della popolazione, l'indice nazionale degli indirizzi delle imprese e dei professionisti saranno informatizzati e sempre aggiornati. L'Anagrafe unica della popolazione incrocerà i dati della PA per rendere i cittadini 'riconoscibili' presso qualunque ufficio pubblico.

Sarà inoltre obbligatoria la trasmissione di documenti in formato elettronico tra le PA e tra queste ultime e il settore privato. La Legge di Stabilità 2013 ha previsto che l'invio del CUD e del certificato di pensione (ObisM) da parte degli enti previdenziali debba avvenire per via telematica. Il CUD in formato cartaceo verrà rilasciato solo su richiesta. I pensionati possono accedere al CUD e al modello ObisM tramite il sito internet dell'INPS, attraverso il codice d'identificazione personale. In alternativa, la certificazione può essere inviata direttamente alla casella elettronica di posta certificata dell'utente<sup>293</sup>.

Ogni contratto che coinvolgerà le PA sarà firmato digitalmente. I contratti pubblici di appalto dovranno essere stipulati con atto pubblico notarile informatico oppure in modalità elettronica (secondo le regole della stazione

<sup>289</sup> Il documento è disponibile al seguente link:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/dialogo/aree/allegati/agenda\\_digitale/agenda\\_digitale.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/dialogo/aree/allegati/agenda_digitale/agenda_digitale.pdf)

<sup>290</sup> Il suo operato è stato ampiamente condiviso con tutti gli *stakeholders* pubblici e privati, attraverso audizioni di più di 500 soggetti e la produzione di una serie di progetti operativi, tra i quali quelli di cui al Decreto 'Crescita 2.0'.

<sup>291</sup> A questa spetterà il compito di coordinare l'azione delle amministrazioni centrali e territoriali: i Ministeri, le Regioni, gli Enti Locali e le Autorità indipendenti.

<sup>292</sup> In particolare, per il documento digitale unificato, i decreti attuativi prevedono che il nuovo documento sostituirà la carta d'identità, la tessera sanitaria e il codice fiscale; la tessera europea di assicurazione sanitaria, invece, attualmente presente sul retro della tessera sanitaria, sarà rilasciata come tessera aggiuntiva.

<sup>293</sup> I pensionati che non hanno accesso ad internet, potranno ottenere la certificazione in forma cartacea rivolgendosi direttamente a: *i) call center* dell'INPS per l'invio diretto a casa; *ii) centri di assistenza fiscale* (CAF); *iii) uffici postali aderenti alla 'Rete Amica'* che stamperanno il modulo.



appaltante), semplificando le procedure e garantendo così minori costi<sup>294</sup>. Per la gestione dei contratti informatizzati l'Agenzia delle Entrate ha messo a disposizione delle PA un programma informatico (Unimod) per la registrazione degli atti, che consente anche il pagamento delle imposte di registro e di bollo.

Inoltre, è introdotta una riserva per le micro imprese pari almeno al 25 per cento della dotazione per i grandi progetti di ricerca che saranno gestiti dall'Agenzia Digitale Italiana e, in particolare, per attività di ricerca inerente lo sviluppo di servizio o di prodotto innovativo in grado di rafforzare la capacità competitiva delle piccole e medie imprese.

## FOCUS

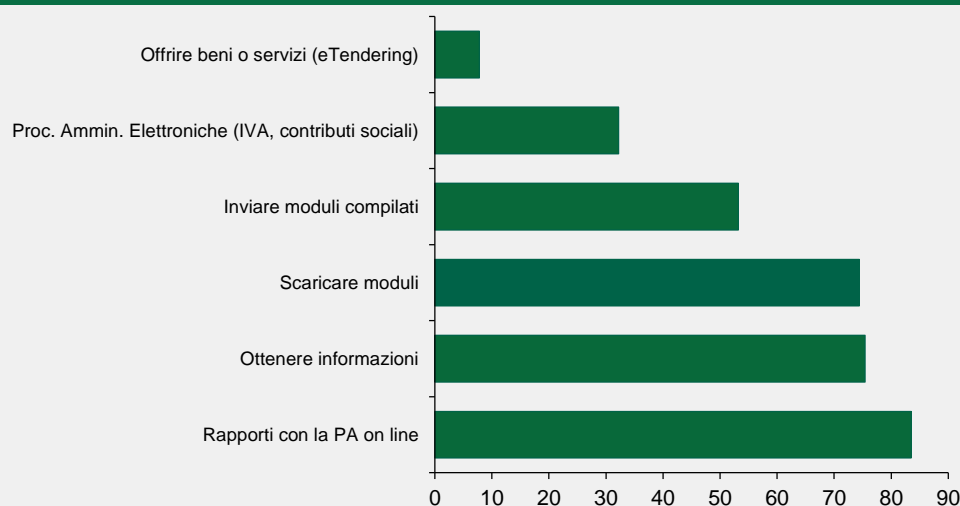
### **e-government - Fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione da parte delle imprese con almeno 10 addetti**

L'indicatore relativo alle imprese che utilizzano direttamente la rete per usufruire di particolari servizi offerti *on line* dalla PA mostra che, nel corso del 2011, l'83,5 per cento delle imprese ha interagito telematicamente con la PA (si veda Figura).

La percentuale d'impresе che utilizza i servizi *on line* della PA è pari a circa il 94 per cento nelle imprese con almeno 50 addetti e raggiunge il 98,6 per cento nelle imprese di maggiore dimensione. I servizi più utilizzati sono quelli a minor grado d'interattività, come ottenere informazioni (75,5 per cento) e scaricare moduli dai siti delle Pubbliche Amministrazioni (74,4 per cento).

Meno utilizzati i servizi a maggiore contenuto interattivo, come l'inoltro *on line* di moduli compilati (53,2 per cento) e lo svolgimento interamente per via elettronica di almeno una delle procedure amministrative considerate, dichiarazione IVA e contributi sociali per i dipendenti (32,2 per cento)<sup>295</sup>.

#### **IMPRESE CON ALMENO 10 ADDETTI PER TIPOLOGIA DI SERVIZI PUBBLICI ON LINE UTILIZZATI DURANTE L'ANNO 2011 E CLASSE DI ADDETTI. ANNO 2012 - valori percentuali sul totale delle imprese**



Fonte: ISTAT, rilevazione 2012.

<sup>294</sup> Solo la scrittura privata potrà essere gestita con le tradizionali modalità cartacee.

<sup>295</sup> Poiché per alcune delle procedure individuate, le comunicazioni sono in Italia effettuabili obbligatoriamente per via telematica, è possibile avere anche una visione indiretta di quanta parte di tali attività venga effettuata tramite intermediari abilitati e non direttamente dalle imprese. L'effetto intermediazione deve tener conto anche delle imprese che, pur utilizzando Internet, non hanno inviato moduli *on-line* alla PA, di quelle che non dispongono di una connessione Internet e delle imprese non informatizzate.

Sempre nell'ambito di sistemi di *e-Procurement*, il 18 per cento delle imprese utilizza Internet per accedere comunque almeno alla documentazione e alle specifiche di gara messe a disposizione on line dalla PA. Inoltre, tra le imprese che partecipano alle gare on line, la maggior parte offre beni o servizi alle PA italiane (99 per cento) e solo una piccola parte partecipa a gare indette da amministrazioni pubbliche di altri Paesi Europei (7,8 per cento).

In Europa nel corso del 2011, il tipo più frequente d'interazione delle imprese con la PA ha riguardato lo scarico di moduli elettronici (77,7 per cento), seguito da quelli relativi a ottenere informazioni (76,1 per cento) e inviare moduli compilati (60,6 per cento). Nonostante un generale diffuso utilizzo di servizi di *eGovernment* da parte delle imprese con almeno 10 addetti in Europa (EU27 pari a 87 per cento), si osservano ancora nel 2012 notevoli differenze tra Paesi. Per tutti gli indicatori le piccole imprese italiane rimangono indietro rispetto alla media di quelle europee; all'aumentare del livello d'interazione richiesto nei rapporti on line con la PA si riduce la percentuale d'impresе che direttamente utilizzano Internet per usufruire di tali opportunità; infatti nell'invio dei moduli compilati *on line* anche le medie (52,4 per cento) e le grandi imprese (72,2 per cento) rimangono dietro la media di quelle europee (rispettivamente 77,1 per cento e 83,5 per cento).

Tra i vari fattori potrebbe essere particolarmente rilevante il fatto che alcune delle procedure fiscali e contributive da svolgersi obbligatoriamente *on line* risentono dell'effetto intermediazione non rilevato dal questionario europeo (effetto rilevato per la prima volta nel 2012 nel questionario italiano; l'88,5 per cento delle imprese italiane con almeno 10 addetti ha dichiarato di utilizzare intermediari, quali consulenti, commercialisti, CAF, un'altra impresa del gruppo di appartenenza, nei rapporti, on/offline, con la PA)<sup>296</sup>.

Anche nel campo della sanità, la rivoluzione digitale permetterà di razionalizzare la spesa, incrementare la qualità del servizio, garantire trasparenza nelle attività. Sono stati introdotti il fascicolo sanitario elettronico (FSE) - grazie al quale ogni cittadino sarà dotato di una cartella clinica elettronica consultabile da ogni medico - e la ricetta elettronica, che sostituirà le prescrizioni mediche cartacee, con un risparmio stimato di circa 1 miliardo di euro annui (per maggiori dettagli vedasi par. V.2).

Particolare attenzione è stata dedicata alla digitalizzazione del settore della giustizia (cfr. par.V.13), al fine di garantire trasparenza e rapidità dei processi, quale leva fondamentale per incrementare l'efficienza del Paese. È stata recepita la Direttiva 2010/40/UE per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e, per il trasporto locale, l'Italia ha predisposto la diffusione della bigliettazione elettronica, anche mediante cellulare.

La CONSIP ha pubblicato un Avviso di pre-informazione al mercato riguardante 6 appalti relativi a servizi in ambito Sistema Pubblico di Connettività che saranno

<sup>296</sup> Le Difficoltà di misurazione dell'indicatore *eGov* dovute alla diversità di legislazione nei vari Paesi (che rende obbligatorio o meno lo svolgimento online di alcune procedure amministrative/fiscali) e il diverso ricorso all'*outsourcing* nei rapporti con la PA nei vari Paesi (che non viene misurato dall'indagine comunitaria), rendono non del tutto comparabili gli indicatori rilevati sulle imprese e hanno comportato delle incoerenze tra i risultati prodotti con la raccolta delle informazioni dal lato degli utilizzatori (imprese) e quelli rilevati dal lato della offerta (PA). Il nuovo *eGovernment Benchmark Framework 2012-2015* adottato a Giugno 2012, pone maggiore attenzione sul lato dell'utilizzo dei servizi e la necessità di effettuare un *matching* tra domanda e offerta. L'ipotesi è che ciò sia possibile attraverso una nuova metodologia di raccolta di dati presso le PA che offrono un servizio online e raccolgono dati sulla numerosità delle imprese che svolgono online la procedura/servizio. Per questo tra 2013 e il 2014 l'Istat effettuerà uno studio di fattibilità per individuare presso le PA l'esistenza di dati relativi ai servizi online connessi alla vita dell'impresa, la loro accessibilità e disponibilità in termini di attività economica, classe addetti e coinvolgimento degli intermediari nella fase d'invio telematico.

banditi nel 2013. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) è la rete che collega tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative<sup>297</sup>.

I servizi appaltati per un valore pluriennale presunto di 3,55 miliardi di euro si collocano nell'ambito di una spesa annua della PA per beni e servizi ICT pari a 5,3 miliardi di euro e renderanno disponibili i servizi abilitanti per la realizzazione dei programmi dell'Agenda Digitale Italiana.

Da gennaio 2013 è attiva, in via sperimentale, la nuova banca dati nazionale per i contratti pubblici (AVCpass) prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale e gestita dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici. La fase sperimentale durerà 3 mesi, poi a partire da aprile 2013, il sistema diventerà obbligatorio per i bandi al di sopra di 1 milione di euro. Dal terzo trimestre la banca dati diventerà vincolante per tutti i bandi al di sopra di 150 mila euro e da ottobre 2013 il servizio sarà obbligatorio per tutti i bandi d'importo superiore ai 40 mila euro, pena la nullità della gara. La banca dati, nata anche come strumento di semplificazione degli oneri amministrativi a carico dei fornitori pubblici, permette sia alle Stazioni Appaltanti che agli Enti aggiudicatori l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. Dall'altro lato consente agli Operatori Economici d'inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico. Uno dei moduli dei quali il sistema AVCpass si compone è il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico che offre agli Operatori Economici la possibilità di creare un proprio *repository* dove collezionare i documenti utili da presentare in sede di partecipazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici. Per iniziare ad approcciare con il sistema AVCpass, è stata creata una versione dimostrativa del Fascicolo Virtuale, grazie alla quale l'Utente potrà imparare a conoscere il sistema e le funzionalità da questo offerte.

### FOCUS

#### Il Piano Nazionale Banda Larga

Per il completamento del Piano Nazionale Banda Larga, l'Italia ha stanziato ulteriori 150 milioni di euro<sup>298</sup> di fondi nazionali e 203,5 milioni di euro di fondi regionali (30,4 a valere sul Piano di Azione Coesione) per garantire al 100 per cento dei cittadini connettività ad almeno 2 Mbps. I bandi per la riduzione del *digital divide* allocheranno 120 milioni per il Sud (fondi residui) e almeno 310 milioni al Centro-Nord<sup>299</sup>. È stato definito, inoltre, un Progetto Strategico per la Banda Ultralarga che, in una prima fase, riguarderà il 40 per cento dei cittadini del Mezzogiorno e che ha semplificato le procedure burocratiche per lo sviluppo della rete. In particolare, a breve sarà bandita la gara per la diffusione della banda ultralarga nelle Regioni del Mezzogiorno, che usufruirà di 260 milioni di euro disponibili nell'ambito del Piano di Azione Coesione, per un totale di finanziamento pubblico pari a 383 milioni di euro, cui si aggiungerà almeno il 30 per cento di contributo privato (per un totale finanziamento disponibile di oltre 500 milioni di euro).

<sup>297</sup> Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) definisce l'insieme d'infrastrutture e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della PA, necessarie per assicurare l'interoperabilità, garantendo la sicurezza e la riservatezza delle informazioni.

<sup>298</sup> Aggiuntivi rispetto alla dotazione iniziale, previsti dal D.L.83/2012.

<sup>299</sup> Ai 150 milioni stanziati dal D.L. 83/2012 si sono aggiunti 160 milioni messi a disposizione delle Regioni.

Nell'ambito del Piano Nazionale Banda Larga, nato nel 2008, sono stati banditi ulteriori 900 milioni (di cui 237 privati) per azzerare il *digital divide* (almeno 2 mbps a tutti i cittadini) e accelerare lo sviluppo della banda ultralarga (da 30 mbps a 100 mbps) per circa il 40 per cento dei cittadini della Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Sicilia. Concorre in modo rilevante la rimodulazione dei programmi cofinanziati che, attraverso il Piano di Azione Coesione d'intesa con le Regioni interessate, ha fatto confluire nel progetto più di 347 milioni di euro. I bandi porteranno la banda larga a 2,8 milioni di cittadini residenti in 3600 località in tutta Italia e la banda ultralarga a 4 milioni di cittadini residenti in 180 comuni del Sud Italia. Tale iniziativa può rappresentare una forte spinta per l'intera filiera delle telecomunicazioni, per il settore dell'impiantistica civile e dell'elettronica.

Oltre a ciò, il Progetto Strategico Banda Ultralarga, approvato dalla Commissione Europea a dicembre 2012<sup>300</sup>, prevede un piano nazionale che nel suo primo intervento si concentrerà nel Sud Italia, ma che sarà attuato in tutte le Regioni che decideranno di aderire e che si avvarrà anche delle risorse comunitarie della nuova programmazione 2014-2020. Con tale Piano verranno rispettati gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea di portare internet ad almeno 30 mbps per tutti entro il 2020. L'intervento pubblico si limiterà alle sole aree bianche delle reti di nuova generazione (NGAN), ove il mercato da solo non dimostra interesse a investire.

L'Italia, inoltre, ha messo a gara quasi un miliardo di euro per la diffusione delle *smart cities and communities* e ha rivoluzionato la partecipazione pubblica in tema di ricerca puntando su appalti pre-commerciali e sul *risk sharing facility* per l'Innovazione Digitale, ovvero un meccanismo di finanziamento con ripartizione del rischio in accordo con altri investitori istituzionali. In particolare, a valere sui Fondi comunitari nell'ambito del programma '*Horizon 2020*', a novembre 2012 sono stati chiusi i bandi per la costruzione di capacità industriali e prototipi nelle tecnologie *smart*. Le domande presentate sono state 148 per un valore totale di 2,3 miliardi, di cui la maggior parte nel settore della cultura (215 milioni). Per maggiori dettagli sulla ricerca si rimanda al paragrafo V.3.

## FOCUS

### Misure contro le minacce alla sicurezza informatica

Per rafforzare le capacità del Paese di confrontarsi con le minacce alla sicurezza informatica, il Governo ha definito un'architettura di sicurezza cibernetica nazionale e di protezione delle infrastrutture critiche. Il decreto pone le basi per un sistema organico.

Gli attacchi alla sicurezza informatica negli ultimi anni hanno avuto una crescita esponenziale. Nel 90 per cento dei casi l'attacco ha successo a causa dell'errata configurazione del sistema di sicurezza e per la mancanza di competenze specifiche. La legge n. 133/2012 pone in carico al sistema per la sicurezza nazionale e all'*intelligence* il ruolo di 'catalizzatore' della protezione cibernetica del Paese. L'architettura istituzionale individuata dal decreto si sviluppa su tre livelli d'intervento: i) politico, per l'elaborazione degli indirizzi strategici, affidati al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica; ii) di supporto operativo e amministrativo e a carattere permanente, con il Nucleo per la Sicurezza Cibernetica presieduto dal Consigliere Militare del Presidente del Consiglio; iii) di gestione di crisi, affidato al Tavolo interministeriale di crisi cibernetica. Il Decreto prevede un quadro strategico nazionale, che si tradurrà nella prossima adozione di un Piano nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico.

<sup>300</sup> Decisione c(2012)9833 del 18/12/2012.

## V.11 ENERGIA E AMBIENTE

### La produzione energetica

Con il ‘Decreto Crescita’ si sono definiti i criteri e gli strumenti per una rideterminazione delle componenti fiscali e parafiscali (es. oneri per le rinnovabili) sulle imprese a forte consumo energetico, tenendo conto del peso che l’energia riveste sui costi di produzione e sull’attività d’impresa. Il nuovo schema non comporterà maggiori oneri per il bilancio pubblico e per i consumatori domestici<sup>301</sup>.

Per la produzione energetica (elettrica o termica) da parte di cementifici e centrali termoelettriche, è stata introdotta la norma<sup>302</sup> che prevede che il combustibile solido secondario (Css) possa diventare un ‘non-rifiuto’ qualora rispetti le condizioni dettate dalla normativa comunitaria e nazionale. Sarà possibile, pertanto, utilizzare il Css come combustibile per sostituire parzialmente i combustibili fossili esclusivamente nei suddetti impianti, ma solo in seguito a una dichiarazione di conformità emessa dal gestore dell’impianto che lo ha prodotto. Senza tale dichiarazione, il Css resta un rifiuto. Il Css può essere combustibile solo se prodotto da rifiuti urbani e speciali e anche materiali ‘non rifiuti’, purché siano non pericolosi. Tutte le fasi di produzione del Css combustibile sono soggetti alla normativa sui rifiuti. Inoltre, il Css può essere prodotto solo dagli impianti autorizzati ai sensi del Codice Ambientale, oppure che siano in possesso dell’AIA.

Per le infrastrutture energetiche, le aree costiere entro cui non è possibile procedere a attività di ricerca e produzione di idrocarburi per il gas e il petrolio vengono ridefinite in modo più restrittivo: la distanza minima viene uniformata a 12 miglia (anziché 5) dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, con la salvaguardia dei diritti acquisiti in base alle concessioni già emesse. È infine creato un fondo per le attività di salvaguardia del mare e di sicurezza delle operazioni *offshore*, finanziato attraverso l’aumento delle *royalties* per le estrazioni in mare (dal 7 al 10 per cento per il gas e dal 4 al 7 per cento per il petrolio).

Per il settore idroelettrico, il decreto ‘Cresci Italia’ ha confermato l’obbligo d’indizione di gare a evidenza pubblica per l’attribuzione a titolo oneroso di concessioni di grande derivazione d’acqua, per una durata da venti fino a un massimo di trenta anni, in base all’entità degli investimenti ritenuti necessari. Rispetto alla pregressa disciplina, il legislatore è intervenuto sui criteri di priorità per l’aggiudicazione, dando primario rilievo all’offerta economica per l’acquisizione delle risorse pubbliche, parte delle quali è destinata alla riduzione delle bollette elettriche<sup>303</sup>.

È operativo dal 2012 il ‘sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi’. Tale sistema permette di verificare il rispetto dei criteri di sostenibilità che biocarburanti e bioliquidi devono rispettare sia per

---

<sup>301</sup> D.L. 83/2012, art.39. Con successivi decreti del Ministero per lo Sviluppo Economico saranno definite le imprese a forte consumo di energia, in base a requisiti e parametri relativi a livelli minimi di consumo e incidenza del costo dell’energia sul valore dell’attività d’impresa.

<sup>302</sup> D.Lgs. 205/2010, integrato dai D.M. n.22 del 14 febbraio 2013 e n.62 del 14 marzo 2013.

<sup>303</sup> D.L. 83/2012, art.37.

l'accesso agli incentivi sia per il raggiungimento dei target previsti. Tra tali criteri è definita una soglia minima di risparmio nelle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte nell'intero ciclo di vita rispetto a quelle causate da corrispondente combustibile fossile convenzionale ('GHG saving'). Per quanto concerne i biocarburanti, sono state inoltre introdotte misure per la promozione della filiera di produzione<sup>304</sup>.

Inoltre, è stato limitato l'utilizzo in forma premiante (*double counting*) dei rifiuti e sottoprodotti ai fini del raggiungimento dei target europei.

Al fine di favorire una crescita dell'energia rinnovabile più equilibrata, sono state apportate importanti modifiche ai meccanismi d'incentivazione sia per l'energia fotovoltaica (cd. Quinto Conto Energia) che per le rinnovabili elettriche non fotovoltaiche (idroelettrico, geotermico, eolico, biomasse, biogas, bioliquidi, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione, oceanica).

## FOCUS

### La riforma degli incentivi per la promozione delle rinnovabili elettriche

Al fine di programmare una crescita dell'energia rinnovabile più equilibrata e in linea con gli impegni sottoscritti in ambito europeo sono state apportate importanti modifiche alla normativa riguardante gli incentivi per l'energia elettrica prodotta da impianti rinnovabili, seguendo lo schema previsto dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. Infatti, con l'adozione del Decreto sul cd Quinto Conto Energia<sup>305</sup> e del Decreto sulle Rinnovabili elettriche non fotovoltaiche<sup>306</sup> è stato ridisegnato il sistema nazionale dei meccanismi di sostegno alla produzione di elettricità da fonti rinnovabili, i cui oneri gravano sulla bolletta elettrica. Per quanto attiene il Quinto Conto Energia, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) ha individuato nel 27 agosto 2012 la data di entrata in vigore del quinto conto energia (45 giorni dopo il superamento della soglia di 6 miliardi di costo indicativo cumulato annuo degli incentivi complessivamente erogati al fotovoltaico). Il quinto conto energia cesserà dopo trenta giorni dalla data di raggiungimento del costo indicativo cumulato annuo di 6,7 miliardi di euro.

Per il fotovoltaico è probabile che il tetto previsto sia raggiunto nei prossimi mesi. Il Governo ha tuttavia manifestato l'intendimento di continuare a sostenere il fotovoltaico, con misure non onerose per i consumatori elettrici, promuovendo in particolare la semplificazione delle procedure amministrative e un utilizzo più razionale del meccanismo dello scambio sul posto.

L'incentivazione delle fonti rinnovabili elettriche non fotovoltaiche è stata definita per impianti con potenza non inferiore a 1 kW e che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2012. Anche in questo caso è stato introdotto un tetto agli incentivi erogabili: il costo complessivo di tutte le tipologie di incentivo degli impianti a fonte rinnovabile (inclusivo, quindi, degli incentivi riconosciuti sulla base dei precedenti meccanismi), con esclusione di quelli fotovoltaici, non potrà superare i 5,8 miliardi di euro annui. Il livello dei nuovi incentivi differisce secondo la fonte, il tipo d'impianto e la taglia. Di particolare rilievo la definizione di una soglia oltre la quale la determinazione dei livelli d'incentivazione della produzione d'energia sarà effettuata, per ciascuna fonte, tramite aste competitive al ribasso gestite dal GSE, nei limiti dei contingenti annui di nuova capacità produttiva<sup>307</sup>.

<sup>304</sup> D.L. 83/2012, art. 34.

<sup>305</sup> D.M. Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 5 luglio 2012 'Attuazione dell'art. 25 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (c.d. Quinto Conto Energia).

<sup>306</sup> Decreto Ministero dello Sviluppo Economico 6 luglio 2012: Attuazione dell'art. 24 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico.

<sup>307</sup> Le revisioni apportate dai due decreti in oggetto hanno tenuto conto dei pareri dell'Autorità per l'Energia e della Conferenza Unificata, di specifiche mozioni Parlamentari e di suggerimenti di Associazioni di categoria.

Ulteriori elementi in comune ai due decreti sono:

- l'istituzione di meccanismi di controllo della spesa quali registri e aste;
- l'esenzione dalla iscrizione ai registri per impianti di piccola taglia;
- l'attenzione agli aspetti innovativi e di qualità ambientale degli impianti: maggiorazione degli incentivi riconosciuta agli impianti fotovoltaici i cui moduli si integrano negli edifici o sono installati in sostituzione di componenti edilizi contenenti amianto. Sono ugualmente riconosciute maggiorazioni a specifiche categorie di impianti a biomasse, biogas e geotermoelettrici che emettono meno di quanto previsto dalle norme ambientali;
- l'attenzione alle esigenze d'integrazione degli impianti a fonti rinnovabili non programmabili (in particolare eolici e fotovoltaici) nella rete elettrica. In tali impianti è imposto l'obbligo sia di componentistica adeguata a prestare taluni servizi di rete, sia di misure di potenziamento e ammodernamento della rete secondo i concetti delle *smart grid*;
- l'orientamento verso gli usi sostenibili delle fonti biologiche, con incentivi che premiano l'utilizzo di rifiuti e sottoprodotti.

A marzo 2013, in base ai calcoli del GSE, il costo indicativo cumulato degli incentivi alle energie rinnovabili per la produzione di elettricità arrivava a 10,77 miliardi annui, di cui 6,6 agli impianti fotovoltaici e 4,17 agli impianti diversi da quelli fotovoltaici.

Contestualmente, il GSE ha affrontato criticità tecniche per la corretta gestione degli impianti. In particolare, per garantire il corretto smaltimento dei pannelli fotovoltaici al termine della vita utile, dal 31 marzo per i produttori, importatori o distributori è entrato in vigore l'obbligo di aderire a un consorzio di smaltimento, per ora limitato ai pannelli installati in impianti entrati in esercizio dopo il 30 giugno 2012. Il produttore/importatore (o il titolare dell'impianto) deve trasmettere al GSE l'attestato di adesione. I produttori devono versare al consorzio un corrispettivo proporzionale ai moduli immessi sul mercato (i principali consorzi hanno fissato il prezzo tra i 50 e i 75 euro a tonnellata). Il consorzio accantona gli importi ricevuti in un *trust* vincolato a garanzia dell'effettivo smaltimento. Per gli altri 50 milioni di moduli fotovoltaici installati prima del 1° luglio 2012, per i quali attualmente non esiste alcun obbligo di smaltimento, è necessario il recepimento in Italia della revisione della Direttiva UE in base alla quale tutti i moduli fotovoltaici entreranno nel sistema di recupero.

### L'efficientamento energetico

Il perseguimento dell'obiettivo di aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili è stato attuato anche attraverso un sistema d'incentivi efficace e semplice per il cittadino e la PA per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici esistenti. Con il cosiddetto Conto Termico<sup>308</sup> si prevede di dare impulso alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili (riscaldamento a biomassa, pompe di calore, solare termico e *solar cooling*) e di accelerare i progetti di

---

<sup>308</sup> D.M. Ministero dello Sviluppo Economico 28 dicembre 2012 'Incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili e interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni', il cosiddetto 'conto termico'. Si dà attuazione al regime di sostegno introdotto dal D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 per l'incentivazione d'interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili.

riqualificazione energetica degli edifici pubblici. Nell'ambito delle linee di attività del medesimo Programma interregionale, è prevista l'attivazione di una nuova misura d'incentivazione - con una dotazione finanziaria indicativa pari a 140 milioni - avente per oggetto la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese localizzate nei territori della Convergenza che intendano attuare investimenti nel settore delle energie rinnovabili e del risparmio energetico (all'interno delle rispettive unità produttive). La stessa misura potrà essere integrata con le risorse finanziarie del Piano Azione Coesione ancorate agli specifici obiettivi del POI.

Gli interventi incentivabili con il Conto Termico si riferiscono a due categorie d'interventi: *i*) incremento dell'efficienza energetica, sia con l'efficientamento degli edifici esistenti (isolamento termico, chiusure trasparenti e installazione schermature solari), sia con la sostituzione d'impianti esistenti per la climatizzazione invernale con impianti a più alta efficienza; *ii*) interventi di piccole dimensioni relativi a impianti per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e sistemi ad alta efficienza; *iii*) la sostituzione o, in alcuni casi, alla nuova installazione d'impianti alimentati a fonti rinnovabili (pompe di calore, caldaie, stufe e camini a biomassa, impianti solari termici anche abbinati a tecnologia *solar cooling* per la produzione di freddo). Le Amministrazioni pubbliche possono richiedere l'incentivo per entrambe le categorie d'interventi, mentre i soggetti privati possono accedere agli incentivi solo per gli interventi del secondo tipo.

L'incentivo consiste in un contributo alle spese sostenute che coprirà mediamente il 40 per cento dell'investimento ed è erogato in rate annuali per una durata variabile (fra 2 e 5 anni) secondo la tipologia degli interventi realizzati. I fondi stanziati sono relativi a una spesa annua cumulata massima di 200 milioni per gli interventi realizzati o da realizzare dalle Amministrazioni pubbliche e di 700 milioni per gli interventi realizzati da parte dei soggetti privati. Trascorsi 60 giorni dal raggiungimento di tali impegni di spesa, non saranno accettate nuove domande di accesso all'incentivo. Le misure d'incentivazione sono sottoposte ad aggiornamento periodico. Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) è il soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione del meccanismo, inclusa l'erogazione degli incentivi ai soggetti beneficiari.

In aggiunta al Conto Termico, nell'ambito della linea del POI dedicata alle energie rinnovabili e al risparmio energetico negli edifici pubblici o a uso pubblico, è previsto uno stanziamento di 10 milioni per un massimo di 4 proposte con costo minimo ammissibile di 200 mila euro e massimo di 1 milione<sup>309</sup>.

Nell'ottica di realizzare ogni possibile risparmio di spesa, anche attraverso l'efficientamento energetico negli immobili pubblici, l'Agenzia del Demanio ha fornito a tutte le Amministrazioni Pubbliche indicazioni metodologiche finalizzate al contenimento dei consumi di energia<sup>310</sup>. In questo quadro, l'Agenzia ha approntato un sistema informativo, denominato IPER, destinato ad accogliere le comunicazioni sui costi d'uso complessivo degli immobili che consente alle

<sup>309</sup> Saranno ammesse a finanziamento esclusivamente le seguenti tipologie d'impianto: solari fotovoltaici; solari fotovoltaici a concentrazione; cogenerazione e trigenerazione ad alto rendimento alimentati da fonti rinnovabili; solari termici, anche con sistema di *'solar cooling'*; pompe di calore geotermiche a bassa entalpia.

<sup>310</sup> Circolare dell'Agenzia del Demanio n.2013/8742 del 28 marzo 2013, in attuazione di quanto previsto dall'art 14 del D.L.52/2012.



Amministrazioni di acquisire notizie utili per poter adottare comportamenti virtuosi ed economiche modalità di utilizzo degli immobili occupati, in linea con le migliori performance realizzate dalle altre Amministrazioni.

A fine 2012 è stato varato il decreto<sup>311</sup> per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi, che stabilisce nuovi obiettivi e obblighi quantitativi di risparmio energetico per le imprese di distribuzione di energia elettrica e gas per gli anni 2013-2016. Ciò consentirà una riduzione di energia primaria di circa 25 Mtep nel quadriennio 2013-2016, e un contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a 15 milioni di tonnellate l'anno.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, è introdotto un pacchetto di misure finalizzate a facilitare la realizzazione di nuovi progetti di efficienza energetica. Tra queste, la semplificazione dell'iter di accesso al meccanismo, l'approvazione di 18 nuove schede standard per la valutazione dei risparmi nei settori industriale e infrastrutturale, la semplificazione del processo di predisposizione di nuove schede, l'inclusione di nuove aree di intervento e l'ampliamento dei soggetti che possono presentare progetti. Al fine di stimolare la realizzazione di grandi progetti industriali e infrastrutturali, in grado di generare significativi volumi di risparmi, sono previsti maggiori incentivi per gli investimenti effettuati. Ulteriori innovazioni del meccanismo, che sarà gestito dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) con il supporto tecnico di ENEA e RSE, riguardano un maggior ruolo affidato al mercato (attraverso la piattaforma di scambio gestita dal GME) e il rafforzamento dei controlli.

Inoltre, con il D.L. 'Sviluppo' sono state prorogate fino a giugno 2013 le detrazioni fiscali del 50 per cento per interventi di ristrutturazione edilizia, fino all'importo di 96 mila euro (in precedenza la detrazione IRPEF era del 36 per cento, con un importo massimo di 48 mila euro). Fino alla stessa data sono prorogate le agevolazioni fiscali del 55 per cento per interventi di riqualificazione energetica. Dal 1° luglio 2013 tali agevolazioni saranno invece sostituite con la detrazione fiscale del 36 per cento, originariamente prevista per le spese di ristrutturazioni edilizie che, dal 2012, è stata resa strutturale e definitiva.

Con l'approvazione di due nuovi decreti del Presidente della Repubblica, finalizzati ad incrementare le prestazioni energetiche degli edifici, il Governo ha dato un ulteriore impulso per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica nel settore residenziale. Il primo provvedimento integra l'attuale disciplina sulle ispezioni degli impianti di riscaldamento, con una specifica disciplina anche per i sistemi di climatizzazione estiva. Contemporaneamente, aggiorna l'intera materia dei controlli sugli impianti, alla luce dell'esperienza pregressa, dell'evoluzione tecnologica e secondo un criterio di semplificazione degli oneri e di riduzione dei costi a carico dei cittadini e delle Amministrazioni. Il decreto definisce, inoltre, i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi, cui affidare i compiti di ispezione degli impianti di climatizzazione.

Il secondo decreto definisce i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per gli esperti o gli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici, con l'intento di: *i*) ampliare la platea dei certificatori al

---

<sup>311</sup> Previsto dal D.Lgs. 28/2011.

fine di assicurare una offerta ampia e qualificata a disposizione dei cittadini, a costi contenuti e congrui; *ii*) innalzare la qualità del servizio di certificazione, nonché istituire un sistema di controllo della qualità dei certificati; *iii*) favorire una applicazione omogenea della certificazione su tutto il territorio nazionale.

In questo ambito, è stata, inoltre, vietata l'autocertificazione della classe energetica degli immobili<sup>312</sup>, consentendo anche di sanare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea nei confronti del nostro Paese per il non completo recepimento della direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici.

### **La sostenibilità energetica e ambientale**

Il Governo ha introdotto norme volte a realizzare una rete infrastrutturale per la ricarica dei veicoli elettrici e a favorire l'acquisto di veicoli a basse emissioni di CO<sub>2</sub>. Lo stanziamento previsto nel triennio 2012-2014 è di 146 milioni di euro. La misura prevede l'applicazione di uno sconto del 20 per cento del prezzo di acquisto, nel 2013 e 2014, fino a un massimo di 5.000 euro, per i veicoli a basse emissioni complessive che producono emissioni di CO<sub>2</sub> non superiori a 50 g/km. Il piano infrastrutturale per la ricarica prevede l'applicazione di tariffe agevolate.

È stato istituito il sistema di certificazione/attestazione (tramite Registro Nazionale telematico) delle persone e delle imprese che svolgono attività su determinate apparecchiature che contengono gas fluorurati a effetto serra<sup>313</sup>.

Al fine di dare impulso alle attività di *decommissioning* in Italia<sup>314</sup>, sono state ridefinite le procedure autorizzative sui progetti di disattivazione e smantellamento d'impianti nucleari introducendo, tra l'altro, tempi massimi di valutazione e strumenti d'intervento quali le Conferenze di servizi. Rispetto alla frammentazione amministrativa che prevedeva l'acquisizione di varie autorizzazioni a livello sia centrale sia locale, è stato introdotto anche nel settore nucleare lo strumento dell'autorizzazione unica, rilasciata dal MISE a seguito di una conferenza di servizi alla quale partecipano tutti i soggetti aventi titolo a esprimersi<sup>315</sup>.

Per quanto concerne la problematica attinente all'ubicazione del Deposito Nazionale, adibito alla smaltimento definitivo di rifiuti radioattivi di media e bassa attività, nel corso del 2012 sono stati sviluppati approfondimenti tecnici da parte dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), finalizzati all'elaborazione dei criteri generali per l'identificazione da parte di

<sup>312</sup> D.M. del MISE del 22 novembre 2012.

<sup>313</sup> Con l'entrata in vigore del D.P.R. 27 gennaio 2012 n. 43, è stata data attuazione alla normativa comunitaria in materia di taluni gas fluorurati ad effetto serra - Regolamento (CE) n. 842/2006.

<sup>314</sup> D.L. 1/2012, art.24 'Accelerazione delle attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari'.

<sup>315</sup> Sono state autorizzate la disattivazione della Centrale nucleare Enrico Fermi di Trino Vercellese, della Centrale nucleare del Garigliano e del Deposito di combustibile nucleare non irraggiato dei Laboratori ex CISE del comprensorio CESI di Segrate. Inoltre è stata autorizzata la realizzazione, nel sito della Centrale nucleare di Borgo Sabotino (LT), di attività finalizzate alla bonifica ed alla decontaminazione della piscina del combustibile nucleare e dei lavori finalizzati alla rimozione degli involucri delle soffianti della centrale, nell'ambito del progetto di smantellamento delle condotte del circuito primario. Nel sito della Centrale nucleare del Garigliano, la realizzazione di un nuovo sistema di trattamento degli effluenti liquidi radioattivi di centrale 'Nuovo Rad-Waste'.

SOGIN dei siti idonei alla costruzione della struttura, che saranno disponibili nella prima metà del 2013.

**FOCUS**
**La Strategia Energetica Nazionale**

Il settore energetico ha un ruolo fondamentale nella crescita dell'economia del Paese, sia come fattore abilitante (avere energia a basso costo e con elevato livello di servizio è una condizione fondamentale per lo sviluppo delle aziende e per le famiglie), sia come fattore di crescita in sé (*green economy*, sviluppo dell'energia primaria).

Per perseguire questi obiettivi di sviluppo, a ottobre 2012 il Governo ha presentato la 'Strategia Energetica Nazionale' (SEN) che, dopo essere stata sottoposta a una pubblica consultazione, è stata approvata in via definitiva a marzo 2013.

La realizzazione della SEN - che ha un doppio orizzonte temporale di riferimento, 2020 e 2050 - dovrebbe poter consentire di raggiungere al 2020 i seguenti risultati:

- contenimento dei consumi ed efficienza: riduzione di circa il 24 per cento dei consumi primari rispetto all'andamento inerziale al 2020 (ovvero, -4 per cento rispetto al 2010), superando gli obiettivi europei di una diminuzione del 20 per cento;
- allineamento dei prezzi all'ingrosso ai livelli europei per tutte le fonti energetiche, quali elettricità, gas e carburanti, è previsto un risparmio di 9 miliardi l'anno sulla bolletta elettrica nazionale;
- riduzione di circa 14 miliardi di euro/anno di fattura energetica estera (rispetto ai 62 miliardi attuali), con la riduzione dall'84 al 67 per cento della dipendenza dall'estero, grazie a una maggiore efficienza energetica, un aumento della produzione di rinnovabili, una minore importazione di elettricità e una maggiore produzione di risorse nazionali;
- riduzione di circa il 21 per cento di emissioni di gas serra, superando gli obiettivi europei per l'Italia pari al 13 per cento di riduzione rispetto alle emissioni del 2005;
- aumento al 19-20 per cento d'incidenza dell'energia rinnovabile sui consumi finali lordi (rispetto al circa 10 per cento del 2010). Sui consumi primari energetici l'incidenza equivale al 23 per cento, mentre si avrà una riduzione dall'86 al 76 per cento dei combustibili fossili. Inoltre, ci si attende che le rinnovabili diventino la prima fonte nel settore elettrico, al pari o superando leggermente il gas, arrivando a coprire circa il 36-38 per cento dei consumi (rispetto al 23 per cento del 2010).

La realizzazione di tali obiettivi determinerà: a) recupero di competitività nei settori a più elevata incidenza di consumi elettrici e di gas; b) risparmio di risorse attualmente utilizzate per l'importazione di combustibili; c) investimenti nel settore energetico e nell'indotto; d) rilancio della ricerca e dell'innovazione nel settore. Gli investimenti stimati ammontano a 180 miliardi di euro fino al 2020, sia nella *green* e *white economy* (rinnovabili e efficienza energetica), sia nei settori tradizionali (reti elettriche e gas, rigassificatori, stoccaggi, sviluppo idrocarburi). Si tratta d'investimenti privati, in parte supportati da incentivi, e previsti con ritorno economico positivo per il Paese in termini di crescita economica e occupazione.

Gli strumenti per il conseguimento degli obiettivi della SEN consistono in sette priorità, con specifiche misure a supporto, avviate o in corso di definizione:

- 1) la promozione dell'efficienza energetica, strumento ideale per perseguire tutti gli obiettivi sopra menzionati, per la quale si prevede il superamento degli obiettivi europei;
- 2) la promozione di un mercato del gas competitivo, integrato con l'Europa e con prezzi a essa allineati e con l'opportunità di diventare il principale *hub* sud-europeo (con la riduzione dei prezzi verrebbe, inoltre, restituita competitività al parco italiano dei cicli

- combinati a gas, riducendo le importazioni elettriche);
- 3) lo sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili, per le quali l'Italia intende superare gli obiettivi europei ('20-20-20'), contenendo al contempo l'onere in bolletta;
  - 4) lo sviluppo di un mercato elettrico pienamente integrato con quello europeo, efficiente (con prezzi competitivi con l'Europa) e con la graduale integrazione della produzione rinnovabile;
  - 5) la ristrutturazione del settore della raffinazione e della rete di distribuzione dei carburanti, verso un assetto più sostenibile e con livelli europei di competitività e qualità del servizio;
  - 6) lo sviluppo sostenibile della produzione nazionale d'idrocarburi, con importanti benefici economici e di occupazione e nel rispetto dei più elevati standard internazionali in termini di sicurezza e tutela ambientale;
  - 7) la modernizzazione del sistema di *governance* del settore, con l'obiettivo di rendere più efficaci e più efficienti i processi decisionali, in particolare per le opere strategiche.

#### 7 PRIORITÀ IDENTIFICATE CON OBIETTIVI CONCRETI E SPECIFICHE MISURE A SUPPORTO

	<i>Governance</i>			
	<i>Upstream</i>	<i>Midstream</i>	<i>Downstream</i>	Consumatore
Energia elettrica	3a) Rinnovabili elettriche sostenibili 4) Sviluppo infrastruttura e mercato elettrico			1) Efficienza energetica
Gas	6) Produzione sostenibile d'idrocarburi nazionali	2) Sviluppo mercato e Hub del gas sud-europeo	3b) Sviluppo rinnovabili termiche	
Petrolio		3c) Sviluppo rinnovabili nei trasporti	5) Ristrutturazione della raffinazione e della rete di distribuzione	
		7) Modernizzazione sistema di <i>governance</i>		

Nota: I numeri indicano la priorità d'intervento.

Fonte: MISE - Strategia Energetica Nazionale.

Nel corso del 2012 sono stati autorizzati 3 nuovi rigassificatori (Porto Empedocle, Gioia Tauro, Falconara)<sup>316</sup>.

Nel corso del 2012 sono proseguite le attività e gli Accordi di Programma nell'ambito del Fondo Mobilità Sostenibile, che nei precedenti esercizi finanziari erano stati cofinanziati per un importo complessivo di circa 227,5milioni.

#### FOCUS

#### Piano d'Azione nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra

Con delibera dell'8 marzo 2013, il CIPE ha approvato l'aggiornamento del Piano d'Azione nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra, per il rispetto degli obiettivi legalmente vincolanti assunti a livello UE e internazionale per il periodo 2008-2012 e 2013-2020, nonché per proseguire il processo di 'decarbonizzazione' dell'economia del Paese tramite azioni di supporto alla *green economy*, in coerenza con la Strategia Energetica Nazionale. Tra le misure da avviare prioritariamente si segnalano il prolungamento delle detrazioni d'imposta per l'efficienza energetica in edilizia, l'estensione fino al 2020 dei

<sup>316</sup> Per quanto riguarda la possibilità che l'Italia diventi un *hub* del gas, da segnalare che l'iter amministrativo della Rete Adriatica, che con 690 km di metanodotti collegherà Taranto con Bologna, ha ricevuto il parere favorevole di 8 Regioni su 10 (Puglia, Molise, Basilicata, Campania, Marche, Umbria, Toscana, Emilia Romagna). Il Lazio non si è ancora espresso, mentre la Regione Abruzzo ha bloccato l'iter autorizzativo del tratto di metanodotto di Rete Nazionale che attraversa il suo territorio con una legge regionale del 2012 che vieta la realizzazione di metanodotti di 800 mm di diametro e 40 Km di lunghezza nonché opere accessorie in aree ad alta sismicità. Sul procedimento dovrà decidere la Corte Costituzionale.

certificati bianchi per il risparmio energetico, nuove misure per la promozione di fonti energetiche rinnovabili sia elettriche che termiche, l'istituzione del catalogo delle tecnologie verdi e il rifinanziamento del Fondo rotativo di Kyoto. La piena attuazione delle misure individuate nella delibera è condizione necessaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra.

È ampiamente riconosciuto che i cambiamenti climatici sono in atto e, pertanto è anche necessario dare attuazione a efficaci misure di adattamento. Per tale ragione sono state presentate al CIPE a dicembre 2012 le 'Linee strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio', che costituiscono l'inizio di un percorso di confronto e approfondimento tra le amministrazioni interessate volto a definire una strategia di adattamento condivisa. Infine, nel febbraio 2013 è stato approvato il Decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/29/CE che perfeziona ed estende il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra per il periodo 2013-2020 (c.d. EU ETS). Esso costituisce il complemento alle misure individuate nella delibera del CIPE adottata l'8 marzo u.s. e focalizzata prevalentemente sui settori non regolamentati dall'EU ETS (cfr. par.V.1).

Tra le azioni prioritarie per la riduzione delle emissioni nocive e la 'decarbonizzazione' dell'economia italiana presentato al CIPE da parte del Ministro dell'Ambiente c'è il programma del trasferimento parziale del trasporto merci dalla strada alla ferrovia. In tal senso è stato firmato un protocollo d'intesa fra Ministero dell'Ambiente, Trenitalia e Auta Marocchi. Obiettivo dell'iniziativa è il parziale trasferimento del trasporto dalla gomma alla rotaia attraverso la combinazione modale dei vettori. In particolare, il Governo mira ad aumentare l'incidenza del trasporto merci su rotaia dal 6 attuale al 24 per cento, contenendo così l'impatto ambientale provocato dal traffico dei mezzi pesanti sul territorio e, di conseguenza, le emissioni di anidride carbonica, polveri sottili e altre emissioni inquinanti. Questo consentirebbe di abbattere gradualmente i costi esterni che gravano sull'ambiente, fino a un 57 per cento dell'attuale valore, con un risparmio attorno ai 3 miliardi l'anno.

Nella seconda metà del 2013 diventerà progressivamente operativo il Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti speciali e pericolosi (Sistri). Il sistema prevede due fasi di avvio: una prima, di riallineamento dati e l'altra, di effettiva operatività. La prima fase ha, come obiettivo, quello di superare le criticità legate ad aspetti tecnici di riallineamento dei dati anagrafici e di modalità di trasmissione dei dati, oltre a garantire un congruo periodo di tempo per favorire la formazione degli addetti. Infatti, dal 30 aprile 2013 fino al 30 settembre 2013, saranno avviate le procedure di verifica per l'aggiornamento dei dati delle imprese per le quali il sistema partirà dal 1° ottobre 2013 (produttori di rifiuti pericolosi con più di dieci dipendenti ed enti e imprese che gestiscono rifiuti pericolosi). Analoga verifica verrà fatta dal 30 settembre 2013 al 28 febbraio 2014 per tutti gli altri operatori soggetti al SISTRI per i quali il termine di avvio è fissato al 3 marzo 2014. Le imprese che trattano rifiuti non pericolosi potranno, comunque, utilizzare il SISTRI, su base volontaria, dal 1° ottobre 2013. Il pagamento dei contributi di iscrizione al sistema resterà sospeso per tutto il 2013.

**FOCUS****‘La questione ILVA’**

Data la strategicità del polo produttivo di Taranto sull'economia regionale e nazionale, in particolare per quanto riguarda per l'approvvigionamento di comparti strategici per l'industria italiana (come quello degli elettrodomestici, della cantieristica, dell'auto e della meccanica) e l'impatto sull'occupazione (tra occupati diretti e indotto, l'ILVA impiega più di 24 mila unità), il Governo ha approvato un decreto legge per il risanamento ambientale e la continuità produttiva dell'ILVA di Taranto, che recepisce le indicazioni emerse nel corso dell'incontro tra Governo, parti sociali, amministratori locali e vertici aziendali di fine novembre 2012.

Il decreto consente un cambio di passo importante verso la soluzione delle problematiche ambientali, il rispetto del diritto alla salute dei lavoratori e delle comunità locali interessate, e la tutela dell'occupazione. Inoltre, in questo modo vengono perseguite in maniera inderogabile le finalità espresse dai provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria.

Il percorso è iniziato a luglio 2012, con la firma di un protocollo d'intesa e lo stanziamento di 336 milioni di euro, proseguito ad agosto con un vertice nella città di Taranto, che ha portato il Governo a concordare un percorso definito con le amministrazioni territoriali di mantenimento della produzione, del rispetto dell'ambiente e della salute.

Il rilascio a ottobre 2012, da parte del Ministero dell'Ambiente, del provvedimento di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), già rilasciata nel 2011, ha anticipato gli obiettivi fissati dall'Unione europea in materia di BAT - *best available technologies* (tecnologie più efficienti per raggiungere obiettivi di compatibilità ambientale della produzione) di circa 4 anni. Con il decreto legge al provvedimento di riesame è stato conferito lo status di legge, che obbliga l'azienda al rispetto inderogabile delle procedure e dei tempi del risanamento. Qualora non venga rispettato il piano d'investimenti necessari alle operazioni di risanamento, il decreto introduce un meccanismo sanzionatorio che si aggiunge al sistema di controllo già previsto dall'AIA.

Il decreto di oggi mira a garantire la continuità produttiva e la salvaguardia dell'occupazione presso lo stabilimento di Taranto, nel pieno rispetto delle fondamentali esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, imponendo lo scrupoloso rispetto di tutte le prescrizioni adottate dalle autorità amministrative competenti. Si stabilisce che la società ILVA abbia la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti e che sia autorizzata a proseguire la produzione e la vendita per tutto il periodo di validità dell'AIA. L'ILVA è tenuta a rispettare pienamente le prescrizioni dell'autorizzazione ambientale. I provvedimenti di sequestro e confisca dell'autorità giudiziaria non impediscono all'azienda di procedere agli adempimenti ambientali e alla produzione e vendita secondo i termini dell'autorizzazione.

Si prevede poi che la società mantenga la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti dello stabilimento di Taranto, anche ai fini dell'osservanza di ogni obbligo di tutela sanitaria e ambientale.

In seguito alle azioni poste in essere è stato accertato significativo miglioramento della qualità dell'aria nella città di Taranto e specificatamente nei quartieri più a ridosso dello stabilimento industriale dell'ILVA<sup>317</sup>.

<sup>317</sup> La relazione tecnica di febbraio 2013 dell'ARPA Puglia, di analisi delle tendenze di inquinanti per il 2012 evidenzia un significativo miglioramento della qualità dell'aria a partire dal terzo quadrimestre del 2012, con una tendenza che sembra confermarsi nel primo mese del 2013 e che tale decremento non può non mettersi in connessione con le significative variazioni delle modalità di esercizio degli impianti.

**Azioni per la crescita sostenibile**

In linea con le strategie europee 'Europa 2020' ed 'Europa 2050', le cui azioni sono entrate a far parte della politica economica rafforzata all'interno del Semestre Europeo e della futura programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, il Governo intende predisporre una serie di misure, relative alla 'decarbonizzazione' dell'economia italiana, alla messa in sicurezza del territorio, alla gestione integrata dei rifiuti e al recupero e valorizzazione delle aree dismesse in zone urbane soggette a bonifica.

Il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e degli altri gas a effetto serra, in coerenza con la Strategia Energetica Nazionale attribuisce un ruolo significativo alle misure per accrescere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili. Non pare sufficiente confermare le misure di efficienza energetica esistenti, ma occorre anche creare il giusto contesto per incentivare gli investimenti nelle tecnologie a basso consumo di carbonio e preparare i settori alle innovazioni che saranno necessarie per operare la transizione auspicata nella *Roadmap* di cui alla Comunicazione della Commissione Europea del 14 marzo 2011. Per tale ragione si rende necessario: *i)* valutare l'opportunità di introdurre benefici fiscali per gli investimenti in tecnologie a basso impatto ambientale al fine di attivare crescita e occupazione 'verde'; *ii)* istituire di un Catalogo delle tecnologie, dei sistemi e dei prodotti per la 'decarbonizzazione' dell'economia italiana, con l'obiettivo di rendere più semplice agli operatori privati l'accesso alle agevolazioni e incentivi; *iii)* l'applicazione della rimodulazione della fiscalità energetica, tenendo conto della Direttiva Comunitaria sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

In aggiunta a quanto previsto dalla delibera CIPE che ha approvato il Piano, è prevista l'applicazione di un meccanismo premiale per la ricerca, lo sviluppo e la produzione di tecnologie innovative che contribuiscono a ridurre l'intensità di carbonio. Ciò riguarderà tutti i settori (energia, chimica, trasporti, rifiuti, agricoltura) e prevede l'adozione del *carbon management* e del *carbon foot printing* di processi e prodotti con accordi volontari con le imprese. Si intende, inoltre, rendere obbligatorio l'uso dei 'criteri ambientali minimi' (CAM) in modo omogeneo e standardizzato su tutto il territorio nazionale per tutte le Pubbliche Amministrazioni negli acquisti pubblici di alcune categorie di prodotti o servizi.

La sicurezza del territorio comprende varie linee strategiche, tra cui quelle più significative per la crescita sono state individuate: *i)* nell'incentivazione della gestione dei boschi demaniali da parte del settore privato; *ii)* nell'incentivazione d'iniziativa coordinate di manutenzione dei corsi d'acqua e riduzione del dissesto idrogeologico anche attraverso il recupero di terreni degradati, dismessi o da bonificare, privilegiando misure di riforestazione con specie autoctone e di ripristino degli ecosistemi; *iii)* nell'aggiornamento degli strumenti di pianificazione di bacino per la tutela quali-quantitativa delle acque e l'assetto idrogeologico del territorio.

Per la gestione integrata dei rifiuti il Governo sta approntando misure per promuovere lo sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti urbani, attraverso un forte incremento della raccolta differenziata, del riciclaggio e recupero energetico dei rifiuti del riuso dei materiali e, nell'ottica della valorizzazione energetica, misure per la semplificazione delle autorizzazioni per l'uso del combustibile solido secondario<sup>318</sup>.

<sup>318</sup> Di particolare importanza l'impegno del Governo all'individuazione di obiettivi, azioni e misure anche finanziarie per dotare Roma Capitale, Ciampino, Fiumicino e Stato della Città del Vaticano di un sistema di gestione integrata di rifiuti idoneo a: *i)* garantire in modo permanente alti livelli di raccolta differenziata di qualità e di riciclaggio nonché sicurezza, affidabilità, stabilità e sostenibilità nelle procedure di raccolta, trattamento, recupero, riciclaggio; *ii)* minimizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e *iii)* garantire una significativa valorizzazione economica delle risorse che scaturiscono da tali attività, in conformità alla normativa comunitaria.

Nell'ambito della semplificazione delle procedure in materia di bonifica dei siti inquinanti in aree urbane, il Governo intende estendere progressivamente a tutti i SIN (Siti di Interesse Nazionale) caratterizzati dalla presenza di grandi agglomerati urbani e aree industriali, la procedura adottata con l'Accordo di Programma per Porto Marghera, anche ai sensi delle norme di semplificazione già inserite nel Decreto 'Crescita' (cfr. par. V.13).

## **V.12 SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIALITÀ**

Tra le misure attuate dal Governo dirette a implementare la strategia di crescita, quelle dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale possono essere distinte tra incentivi alle imprese e miglioramento della capacità amministrativa, ricomprendendo in tale ampia categoria le semplificazioni, la riforma della giustizia, la legalità nella gestione della cosa pubblica e i ritardi dei pagamenti da parte della PA.

In primo luogo, a protezione degli operatori economici (imprese e consumatori) che sottoscrivono contratti per adesione, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha il compito di accertare la vessatorietà delle clausole contenute in tali contratti.

Le imprese con meno di 10 occupati sono protette dalle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive attraverso l'estensione anche a esse delle norme relative alla *class action*.

### **Pagamento dei debiti della PA**

Di fondamentale importanza per il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale è il pagamento dei debiti della PA verso i fornitori. Il Governo ha agito su questo fronte in due fasi. La prima durante il 2012 predisponendo la procedura a regime per i pagamenti dei crediti commerciali. La seconda, a aprile 2013, per dare ulteriore accelerazione ai crediti pregressi.

Il primo passo per un creditore è quello di certificare i crediti vantati per somministrazioni, forniture e appalti. La certificazione si ottiene inviando un semplice modulo standard all'ente debitore, il quale ha 30 giorni di tempo per rispondere, riconoscendo il debito oppure argomentandone l'inesigibilità totale o parziale. In caso di mancata risposta, viene nominato un 'commissario ad acta' che nei successivi 50 giorni risponderà al debitore. Le risposte avvengono anch'esse attraverso un modulo. La procedura avviene tramite una piattaforma elettronica predisposta da CONSIP ed entrata in funzione a ottobre 2012.

Dopo aver ottenuto la certificazione, il fornitore potrà compensare il suo credito nei confronti della PA<sup>319</sup> con i debiti iscritti a ruolo alla data del 30 aprile 2012 per tributi erariali e per tributi regionali e locali nonché per contributi assistenziali e previdenziali e per premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali.

<sup>319</sup> D.M. 19 ottobre 2012 (GURI n. 259 del 6 novembre 2012) ha esteso la possibilità della compensazione anche ai crediti maturati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali.



In alternativa alla compensazione, il fornitore potrà ottenere un'anticipazione bancaria a fronte del credito certificato. L'anticipazione può essere assistita da una garanzia fino al 70 per cento da parte del Fondo Centrale di Garanzia (elevabile fino all'80 per cento in caso di apporto di risorse da parte delle Regioni) e l'importo massimo garantibile per singola impresa è pari a 2,5 milioni di euro. Infine, è prevista la possibilità di una cessione pro soluto o pro solvendo presso intermediari finanziari riconosciuti.

A queste misure si aggiungono *i)* l'accordo tra Associazione Bancaria Italiana e le Associazioni imprenditoriali, che istituisce un *plafond* dedicato alla smobilitazione dei crediti delle imprese verso la PA, e *ii)* le risorse dedicate già messe a disposizione da Cassa Depositi e Prestiti. Al Fondo per il pagamento di tali debiti sono affluiti circa 1,7 miliardi, derivanti in parte dalla cessione alla Cassa Depositi e Prestiti delle partecipazioni detenute dallo Stato in SACE e SIMEST (cfr. focus 'Il patrimonio pubblico').

Infine, è consentito di pagare i fornitori muniti di un titolo certo, liquido ed esigibile, corrispondente ai residui passivi di bilancio, con l'emissione di titoli di Stato per un importo complessivo pari a 2 miliardi di euro.

Il processo ha subito dei rallentamenti dovuti ai ritardi di registrazione sulla piattaforma elettronica da parte di enti, amministrazioni e imprese. Anche il completamento dei flussi informativi al sistema bancario ha rappresentato un motivo di ritardo.

Sulla normativa sui ritardi di pagamento della PA si inserisce anche il recepimento della direttiva 2011/7/UE sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese, e tra Pubbliche Amministrazioni e imprese<sup>320</sup>.

La normativa è entrata in vigore per tutti i contratti conclusi a partire dal 1° gennaio 2013, in anticipo rispetto al termine per il recepimento della direttiva, fissato al 16 marzo 2013.

Si tratta di una disciplina più rigorosa per contrastare i ritardi di pagamento, in particolare per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni. Sono così assicurati termini certi di pagamento: di norma trenta giorni, che non possono comunque superare i sessanta, solo in casi eccezionali.

Per quanto riguarda i rapporti tra imprese, il decreto legislativo dispone un regime rigoroso stabilendo che il termine di pagamento legale sia di trenta giorni dal ricevimento della fattura o della merce, elevabili a 60 solo nel caso in cui il debitore sia una PA, previo accordo scritto tra le parti e solo nel caso in cui l'oggetto del contratto lo giustifichi. Il termine di 60 giorni è invece automatico per i rapporti con imprese pubbliche 'trasparenti' e con le aziende sanitarie pubbliche.

Decorso il termine senza che sia avvenuto il pagamento, scatta automaticamente l'applicazione degli interessi di mora, nella misura del tasso pari a quello di riferimento per le operazioni di rifinanziamento della BCE, aumentato di otto punti percentuali. Resta la facoltà per i privati di concordare un tasso diverso, purché non iniquo. Vi è anche la possibilità di concordare pagamenti

---

<sup>320</sup> In attuazione della delega conferita al Governo con l'articolo 10 della L.180 del 2011 (Statuto delle imprese). D.Lgs.192/2012, che recepisce la Direttiva 2011/7/UE e integra la disciplina già dettata dal D.Lgs. 231/2002.

rateali e, qualora una delle rate non sia pagata alla scadenza, gli interessi saranno calcolati sugli importi scaduti.

**FOCUS****Misure urgenti per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti della PA**

All'inizio di aprile il Governo ha approvato un decreto legge che dà immediatamente il via al pagamento dei debiti commerciali scaduti della PA. Il provvedimento che ha carattere eccezionale e d'urgenza si aggiunge alla procedura già avviata nel 2012, che sarà mantenuta a regime, per accelerare i pagamenti e favorire la ripresa economica. Il decreto approvato sblocca da subito i pagamenti di debiti commerciali della PA verso imprese, cooperative e professionisti favorendo una soluzione più rapida del problema dei pagamenti arretrati, attraverso meccanismi chiari, semplici e veloci. Il tutto avverrà nel rispetto della stabilità e sostenibilità dei conti pubblici. A garanzia dei saldi di finanza pubblica è previsto un apposito monitoraggio che, in caso di superamento degli obiettivi programmatici, consenta di adottare le necessarie misure per la rimodulazione delle spese autorizzate.

Al fine di disporre il corretto utilizzo delle risorse il decreto prevede che le Amministrazioni pubbliche compiano un censimento di tutti i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili e non ancora estinti al 31 dicembre 2012. Altresì, le banche e gli intermediari finanziari, per il tramite dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), devono comunicare l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili che sono stati oggetto di cessione in favore di banche o intermediari finanziari autorizzati, maturati alla stessa data nei confronti delle Amministrazioni pubbliche. Il decreto, coerentemente con le linee-guida dell'Unione Europea in materia, prevede le seguenti misure:

- Immediato allentamento del Patto di stabilità interno. Vengono esclusi per il 2013 dal Patto di stabilità interno i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale per un importo di 5 miliardi di euro per gli Enti Locali e di 1,4 miliardi per le Regioni. Per i debiti dei Ministeri è, invece, incrementato di 500 milioni di euro per il 2013 l'apposito fondo istituito per l'estinzione dei debiti pregressi (con Legge finanziaria per il 2006).
- Creazione di un Fondo destinato al pagamento dei debiti di Regioni, Enti Locali ed enti del SSN. Si prevede l'istituzione nel bilancio dello Stato di un Fondo – con dotazione di 26 miliardi di euro nel biennio 2013-2014 – articolato in tre sezioni e destinato, al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili rispettivamente degli Enti Locali (2 miliardi nel 2013 e 2 miliardi nel 2014), delle Regioni per debiti diversi da quelli sanitari (3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014) e sempre delle Regioni, ma per debiti sanitari (5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014). Al fine di rendere immediatamente operativa la sezione 'Enti Locali', è previsto il trasferimento delle disponibilità su apposito conto corrente di Tesoreria (intestato al MEF) su cui la Cassa depositi e prestiti Spa può effettuare prelevamenti o versamenti. Le anticipazioni fornite agli enti territoriali, comprensive di quelle a favore del servizio sanitario nazionale, saranno restituite, maggiorate degli interessi, in un arco temporale di lungo termine (30 anni). Le quote capitale restituite dagli enti saranno destinate all'ammortamento del maggior debito derivante dal reperimento delle risorse necessarie al finanziamento del fondo.
- Accelerazione delle restituzioni e dei rimborsi di imposta per 6,5 miliardi (2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014).

A favore delle imprese creditrici è, infine, prevista la possibilità di allargare la compensazione dei crediti commerciali certificati con debiti fiscali conseguenti ad istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario, inoltre è stato elevato da 516.000 a 700.000 euro il limite massimo di compensazione tra crediti e debiti fiscali.

Per garantire immediata liquidità, il decreto fissa alcune importanti scadenze, in particolare:

- Entro il prossimo 30 aprile e il 5 luglio, Comuni e Province comunicheranno al MEF i pagamenti da effettuare e da escludere dal Patto di stabilità interno con appositi decreti (da emanarsi entro il 15 maggio e il 15 luglio 2013). È previsto, inoltre, l'immediato pagamento di debiti di parte capitale nel limite del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute dagli enti.
- Entro il 15 maggio, è previsto un primo riparto delle risorse delle apposite sezioni del Fondo a favore delle Regioni, sia per il pagamento dei debiti sanitari, che di quelli non sanitari,. Entro il 30 novembre 2013, è stabilito il riparto definitivo, inclusi gli importi previsti per il 2014.

Per le citate procedure non sarà necessaria la richiesta di certificazione da parte delle imprese creditrici, ma sarà responsabilità diretta dell'Amministrazione identificare i soggetti creditori e gli importi da pagare. In caso di richiesta di pagamenti per importi superiori alle disponibilità, le Amministrazioni seguiranno il criterio dell'anzianità del credito scaduto: prima i crediti non ceduti pro soluto in ordine di 'anzianità', poi i crediti ceduti pro soluto sempre in ordine di 'anzianità'.

Le Amministrazioni sono tenute a rispettare precisi obblighi, sia per quanto riguarda il ricorso all'anticipazione da parte del Fondo, sia per quanto riguarda l'utilizzo delle somme anticipate dal Fondo esclusivamente per il pagamento dei debiti commerciali precedenti al 31 dicembre 2012. Al fine di garantire l'effettiva disponibilità per le imprese creditrici delle somme anticipate dal Fondo, queste non possono essere oggetto di pignoramento o altro atto esecutivo.

Altra scadenza rilevante è il 15 settembre, data entro la quale è prevista la comunicazione dell'elenco completo di tutti i debiti - mediante piattaforma elettronica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - da parte sia delle Amministrazioni pubbliche debentrici, sia dell'ABI.

In termini strutturali, le norme del decreto legge prevedono inoltre disposizioni di carattere strutturale per la definizione di meccanismi diretti ad impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, attraverso la fissazione di vincoli stringenti alla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN.

### **Sostegno al credito d'impresa**

I provvedimenti adottati dal Governo hanno cercato di rispondere alla necessità di ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia con l'adozione di diverse misure.

In primo luogo, il Governo ha introdotto provvedimenti per facilitare l'accesso al mercato dei capitali per le società non quotate. L'intervento è volto ad ampliare le opportunità di ricorso al mercato del debito per le società italiane non quotate, sostenere l'accesso al capitale da parte delle imprese - anche di piccola e media dimensione (PMI) - raccogliere risorse finanziarie a costi più competitivi anche sui mercati internazionali mediante l'emissione di strumenti di debito a breve termine (cambiali finanziarie) e a medio lungo termine (obbligazioni) attivando un circuito di intermediazione più diretta e meno dipendente dal credito bancario. In particolare, le società non quotate possono emettere 'cambiali finanziarie' e obbligazioni anche a contenuto subordinato e partecipativo sia avvalendosi dell'esenzione dall'applicazione della ritenuta sugli

interessi e altri proventi<sup>321</sup>, sia deducendo gli interessi passivi secondo le stesse regole previste per i cosiddetti grandi emittenti quotati<sup>322</sup>. In particolare, le società non finanziarie prive di *rating* creditizio possono emettere 'cambiali finanziarie' e obbligazioni con l'assistenza di uno sponsor.

Il Governo ha inoltre rafforzato lo schema di prestito di garanzia dei Confidi<sup>323</sup>. In particolare, prevedendo la possibilità che possano partecipare al loro capitale non solo le PMI, ma anche grandi imprese, Enti Locali e professionisti. Per agevolare la patrimonializzazione dei Confidi (vigilati dalla Banca d'Italia) e accelerare il processo di aggregazione è stata anche introdotta la possibilità di imputare a patrimonio i fondi rischi e gli altri fondi e le riserve patrimoniali costituiti da contributi da parte dello Stato, delle Regioni e degli altri Enti Locali. La misura è volta conferire maggiore efficacia al ruolo svolto dai Confidi per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Recentemente, la Federconfidi - Federazione tra i consorzi di garanzia collettiva dei fidi del settore industriale - ha siglato un accordo con Unicredit e Fondo Europeo per gli Investimenti al fine di mobilitare 35 milioni di garanzie concesse. Ciò consentirà di erogare altri 60 milioni di finanziamento garantiti.

Un'altra misura per sostenere il credito alle imprese è la possibilità di concedere la moratoria di un anno per il rimborso della quota capitale dei finanziamenti concessi dal Ministero dello Sviluppo Economico<sup>324</sup>. In coerenza con l'accordo siglato dai Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Economia con l'Associazione Bancaria Italiana, la moratoria può riguardare rate di ammortamento pari a circa 100 milioni di euro per ciascun anno. L'accordo, in scadenza a fine 2012, è stato prorogato fino a giugno 2013. Nei primi mesi di operatività della misura, fino a ottobre, l'accordo ha consentito la sospensione delle rate dei finanziamenti a 52.013 piccole e medie imprese per un debito residuo di 17,3 miliardi, liberando 2,5 miliardi di liquidità aggiuntiva per le imprese.

È stato varato, inoltre, il nuovo schema di garanzia fideiussoria. Il nuovo schema di fidejussione dovrà essere utilizzato ai fini dell'erogazione, a titolo di anticipazione, della prima quota delle agevolazioni finanziarie. Le garanzie possono essere rilasciate unicamente dalle banche, dalle imprese di assicurazioni e dagli intermediari finanziari. Le imprese interessate, prima di ottenere il rilascio di una garanzia, sono tenute ad acquisire il preventivo parere favorevole di

<sup>321</sup> Attualmente pari al 20 per cento, qualora tali titoli siano ammessi alle negoziazioni su mercati regolamentati.

<sup>322</sup> Qualora le obbligazioni siano negoziate su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione e, nel caso in cui tali titoli non vengano quotati su tali mercati, a condizione che siano sottoscritti da investitori qualificati che non detengano, direttamente o indirettamente, più del 2 per cento del capitale della società emittente.

<sup>323</sup> Il Confidi è un consorzio di garanzia collettiva dei fidi che svolge attività di prestazione di garanzie per agevolare le imprese nell'accesso ai finanziamenti, a breve medio e lungo termine, destinati alle attività economiche e produttive. I confidi sono disciplinati dall'art.112 del D. Lgs. 385 del 1993. Nascono come espressione delle associazioni di categoria nei comparti dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura, basandosi su principi di mutualità e solidarietà. Il loro compito precipuo è di fornire un parametro qualitativo, basandosi sulla conoscenza dell'impresa. Inoltre, valutano le prospettive di sviluppo territoriali e di settore e ottengono una serie di informazioni sull'azienda e sulla sua reputazione. I confidi svolgono, quindi, una funzione di ponte tra le imprese e gli intermediari bancari. I confidi più importanti che rispettano determinati requisiti patrimoniali e di volume di attività finanziaria (75 milioni di euro) sono intermediari finanziari (art. 107 del T.U.B.), vigilati dalla Banca d'Italia.

<sup>324</sup> D.M. Ministero dello Sviluppo Economico 9 agosto 2012.

gradimento del soggetto garante da parte del MISE. La principale innovazione rispetto alla precedente normativa riguarda la durata. In base al nuovo modello la garanzia avrà efficacia fino allo scadere del dodicesimo mese successivo al termine di ultimazione del programma agevolato. Nel previgente schema, invece, la durata della garanzia era di 36 mesi decorrenti dalla data di erogazione dell'importo garantito.

Il Governo ha ampliato l'operatività del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese<sup>325</sup>, rifinanziandolo con 400 milioni annui per il 2012, 2013 e 2014. Nel 2011 sono state più di 55.000 le domande ammesse alla garanzia del Fondo che, con un importo garantito di 4,4 miliardi di euro, hanno permesso di attivare finanziamenti a favore del sistema imprenditoriale per 8,4 miliardi di euro.

Inoltre è stata introdotta un'altra misura che consente di rendere più semplice ed efficace la gestione di liquidità di breve periodo per un numero maggiore di imprese e di professionisti: l'IVA per cassa. È stato infatti elevato da 200 mila a 2 milioni il tetto sul volume di affari annuale dei soggetti passivi (imprese e partite IVA) che hanno facoltà di adottare il meccanismo dell'IVA per cassa, posticipando il versamento dell'imposta all'atto dell'effettivo pagamento del corrispettivo della fattura (cfr. par.V.8).

### FOCUS

#### Il Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese

Il Fondo opera attraverso tre modalità d'intervento:

- *Garanzia diretta*, concessa direttamente alle banche e agli intermediari finanziari. L'impresa che ha bisogno di un finanziamento finalizzato all'attività di impresa può chiedere alla banca di garantire l'operazione mediante la garanzia pubblica. Con l'intervento del Fondo il finanziamento, in relazione alla quota garantita, è a rischio zero per la Banca che, in caso di insolvenza dell'impresa, viene risarcita dal Fondo Centrale di Garanzia e in caso di eventuale esaurimento di fondi di quest'ultimo, direttamente dallo Stato.
- *Controgaranzia*: può essere attivata in alternativa dall'impresa. Quest'ultima si rivolge a un Confidi o ad altro fondo di garanzia che provvederanno a inviare la domanda di controgaranzia al Fondo. In sostanza è il Confidi a garantire il finanziamento concesso dall'Istituto di Credito e a garantirsi a sua volta grazie all'intervento del Fondo.
- *Cogaranzia*, concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori, congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'Unione Europea o da essa cofinanziati.

Rivolgendosi al Fondo di Garanzia l'impresa quindi non ottiene un contributo in denaro o l'erogazione diretta di un finanziamento agevolato, ma ha la concreta possibilità di ottenere attraverso banche, società di *leasing* o confidi, un vantaggio che si può concretizzare in condizioni economiche migliori riguardo tassi e commissioni o nell'erogazione di maggior credito. Il Fondo di garanzia, comunque, non interviene direttamente nel rapporto Banca/Impresa e quindi tassi di interesse, condizioni di rimborso, ecc., sono stabiliti attraverso la libera contrattazione tra banche e imprese. La normativa relativa all'intervento del Fondo non detta, infatti, alcuna indicazione in proposito sebbene l'intervento del Fondo, abbattendo il rischio della banca, consente l'applicazione di condizioni di maggior favore.

Possono accedere alla garanzia del Fondo di Garanzia le PMI, comprese quelle artigiane, ubicate sul territorio nazionale, economicamente e finanziariamente sane. I criteri

<sup>325</sup> Per maggiori dettagli, si veda: [http://www.fondidigaranzia.it/allegati/12\\_10\\_02\\_scheda\\_sintesi.pdf](http://www.fondidigaranzia.it/allegati/12_10_02_scheda_sintesi.pdf)

dimensionali sono due e non devono essere posseduti contemporaneamente: non possono accedere quindi le imprese che singolarmente o tra loro collegate e/o associate hanno più di 250 occupati, oppure, un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro (alternativamente al dato di fatturato, un totale di bilancio annuo superiore a 43 milioni di euro). La valutazione del merito di credito ha a oggetto i dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi, tranne che per le *start up* che possono essere valutate sulla base di bilanci previsionali.

Alcuni ulteriori controlli vanno fatti in considerazione del fatto che la garanzia offerta dal Fondo rappresenta una agevolazione pubblica che come tale è sottoposta ai limiti della normativa comunitaria<sup>326</sup>. In primo luogo è necessario verificare se il beneficio della garanzia, sommato ad altri eventuali incentivi sullo stesso investimento, superi i limiti consentiti dalla normativa europea. In secondo luogo, occorre sommare gli altri eventuali incentivi ricevuti dall'impresa nei tre anni precedenti attraverso il regime *de minimis* per verificare se è stata superata la soglia massima di 200 mila euro (100 mila per il settore autotrasporto).

Ciascuna impresa può beneficiare complessivamente di un importo massimo garantito pari a 2,5 milioni ovvero a 1,5 milioni di euro in base alle differenti casistiche, da utilizzare eventualmente attraverso più operazioni fino a concorrenza del tetto stabilito (non esiste un limite massimo di operazioni effettuabili). Queste cifre si riferiscono all'esposizione in essere alla data di presentazione della domanda, tenuto conto delle quote di capitale già rimborsate. Con le nuove disposizioni operative in vigore dal 7 dicembre 2012 la garanzia diretta può coprire fino all'80 per cento dei finanziamenti in base alla localizzazione e alla tipologia dell'impresa e alle caratteristiche dell'operazione finanziaria. La controgaranzia può essere concessa nella misura massima consentita dell'80 per cento dell'80 per cento dell'importo garantito in prima istanza dai Confidi<sup>327</sup>.

Le imprese e le aree territoriali privilegiate sono rappresentate da: imprese localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno, imprese femminili, imprese dell'indotto d'impresa in amministrazione straordinaria. Sono favorite le operazioni connesse allo sviluppo d'impresa, per incoraggiare le imprese a intraprendere progetti d'investimento e di rafforzamento aziendale e le banche a finanziarli. L'intervento del Fondo è esteso, inoltre, alle imprese che vantano crediti nei confronti della PA. La garanzia del Fondo può essere concessa anche su operazioni di acquisizione di partecipazione temporanea e di minoranza nel capitale di rischio delle PMI nonché sul sostegno al 'credito di funzionamento', esigenza particolarmente avvertita dalle PMI nell'attuale fase economica. La concessione della garanzia del Fondo è gratuita per molte tipologie di operazioni, in favore delle imprese del Mezzogiorno e di alcune altre categorie d'impresa. Per le imprese creditrici della PA la concessione della garanzia è sempre gratuita. Il Decreto 'Salva Italia' prevedeva, inoltre, la possibilità di concedere la garanzia su portafogli di finanziamenti principalmente alle PMI, a copertura di una quota delle prime perdite. Il decreto attuativo in corso di perfezionamento prevede che la dote del Fondo da destinare a tali operazioni è fissata in 100 milioni. La garanzia, che potrà essere chiesta a titolo oneroso da banche e Confidi vigilati, si basa sul meccanismo delle *tranchés cover*. I singoli finanziamenti devono avere una durata compresa tra 18 mesi e 5 anni, con un importo massimo pari all'1 per cento dell'ammontare complessivo del portafoglio e comunque non superiore a 1 milione di euro. Il Fondo opererà a copertura di una quota *junior* del portafoglio, cioè quella che sopporta le prime perdite registrate, con un intervento che può arrivare fino al 4 per cento del

<sup>326</sup> In particolare il Fondo di Garanzia si appoggia su due regolamenti europei distinti: il Regolamento n.800/2008 e il Regolamento *de minimis* (Reg. n. 1998/2006).

<sup>327</sup> Al link seguente: [http://www.fondidigaranzia.it/allegati/fondo\\_di\\_garanzia/tabella-percentuali-copertura.pdf](http://www.fondidigaranzia.it/allegati/fondo_di_garanzia/tabella-percentuali-copertura.pdf) è possibile consultare la tabella riassuntiva di importi garantiti e percentuali di copertura.

portafoglio.

Al fine di tenere conto delle peculiarità dei sistemi economici del territorio, il credito per supportare la crescita e l'internazionalizzazione delle PMI, attraverso un sistema efficiente di garanzie statali, si avvale di un accordo firmato tra Ministero dello Sviluppo Economico e Camere di Commercio italiane. Tale accordo istituisce le prime sezioni speciali del Fondo di Garanzia in 19 Province<sup>328</sup> e consente di mettere a sistema e di utilizzare attraverso una strategia condivisa le significative risorse disponibili sul territorio per facilitare l'erogazione di credito alle PMI. Le 19 Camere aderenti al progetto apporteranno al Fondo Centrale di Garanzia circa 16 milioni di euro. Tale dotazione, grazie a un effetto moltiplicatore generato dalla compartecipazione tra risorse camerali e risorse statali, permetterà di attivare a favore delle imprese dei territori aderenti circa 530 milioni di euro di finanziamenti grazie ai quali le PMI potranno rafforzare la propria competitività sui mercati internazionali. Rimane aperta la possibilità per adesioni in momenti successivi da parte di altre Camere di Commercio.

Da ottobre 2012 è operativo il 'Fondo *Start Up*', a supporto delle piccole e medie imprese (PMI) che intendano avviare dei progetti d'internazionalizzazione sui mercati extra UE. Si tratta di un Fondo rotativo, con le seguenti caratteristiche:

- destinatari: singole PMI o raggruppamenti di PMI costituite sotto forma di società di capitali;
- intervento: tramite la sottoscrizione al capitale in caso di *NewCo* o la sottoscrizione di un aumento di capitale di una *NewCo* costituita da non più di 18 mesi dalla data di presentazione dell'istanza; la partecipazione del Fondo non può superare il 49 per cento del capitale sociale. Ogni singolo intervento a valere sul Fondo può raggiungere un massimo di 200 mila euro;
- garanzie: non è prevista alcuna garanzia bancaria e assicurativa sulla quota di partecipazione del Fondo;
- durata: la partecipazione del Fondo alla *NewCo* ha una durata fra 2 e 4 anni;
- le domande per accedere ai finanziamenti devono essere presentate alla SIMEST Spa.

È attivo il Fondo Nazionale per l'Innovazione (FNI), uno strumento per le PMI, a supporto e finanziamento di progetti innovativi basati sulla valorizzazione economica sia di brevetti che di disegni e modelli, quindi per la valorizzazione degli *asset* immateriali. Il Governo, attraverso il fondo, mette a disposizione una garanzia che permette di favorire la concessione di finanziamenti, da parte delle banche intermediarie selezionate, per circa 300 milioni di euro per i progetti riferiti ai brevetti e per circa 75 milioni di euro per quelli riferiti a disegni e modelli, favorendo l'accesso al credito delle imprese e riducendo i costi del finanziamento. I finanziamenti potranno essere concessi fino a un importo massimo di 3 milioni di euro, con durata fino a 10 anni e nessuna garanzia personale o reale sarà richiesta all'impresa. Le risorse finanziarie del Fondo Nazionale Innovazione derivano dal pagamento delle tasse per il mantenimento in vita dei brevetti. Queste risorse sono confluite in un pegno destinato a garanzia non del singolo finanziamento, bensì delle prime perdite che potrebbero

---

<sup>328</sup> Bari, Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Firenze, Genova, Lecco, Mantova, Milano, Modena, Monza-Brianza, Napoli, Palermo, Pavia, Salerno, Trieste, Udine e Varese.

verificarsi sull'insieme complessivo dei finanziamenti concessi costituenti il portafoglio dedicato ai brevetti o ai disegni e modelli.

Sono, inoltre, stati resi operativi gli incentivi fiscali per chi investe in fondi di *venture capital*<sup>329</sup>. Per favorire l'afflusso di capitale di rischio verso le nuove imprese, non sono tassati i redditi di capitale facenti capo ai sottoscrittori di fondi di *venture capital* specializzati nelle fasi di *start up*. Per l'operatività dell'esenzione occorre rispettare alcune condizioni. In primo luogo, i regolamenti dei fondi devono prevedere che almeno il 75 per cento del relativo attivo sia investito in società non quotate qualificabili come piccole e medie imprese con sede operativa in Italia, soggette a imposizione fiscale, operative da non più di 36 mesi e con un fatturato non superiore a 50 milioni (risultante dall'ultimo bilancio approvato prima dell'investimento del fondo). Le azioni o quote del fondo devono essere detenute in via prevalente (almeno il 51 per cento) da persone fisiche e possono essere sottoscritte solo da investitori non professionali. In ciascuna PMI le azioni o quote d'investimento devono essere inferiori a 2,5 milioni su un periodo di 12 mesi (il limite deve, inoltre, risultare compatibile con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato). Decorso un anno dalla data di avvio dei fondi di *venture capital* (o dalla data di adeguamento del regolamento), il valore del capitale investito non deve essere inferiore, nel corso dell'anno, al 75 per cento del valore degli attivi per più di tre mesi. Devono essere predisposti appositi prospetti contabili, per consentire all'Agenzia delle Entrate la verifica del rispetto di tali regole, violate le quali l'Agenzia procede al recupero dell'imposta e all'applicazione delle sanzioni.

L'accesso al credito è facilitato per le aziende che contrastano la criminalità organizzata. L'Antitrust ha introdotto il *rating* di legalità delle imprese, consistente in un punteggio da 1 a 3 stelle che consente un accesso agevolato ai prestiti bancari. Il *rating* sarà assegnato alle imprese operanti in Italia con un fatturato minimo di 2 milioni di euro nell'anno precedente alla richiesta e che sono iscritte nel Registro delle imprese da almeno 2 anni. Il *rating* assegnato dall'Antitrust dovrà essere coordinato con le *'white list'*<sup>330</sup> gestite dalle Prefetture, che sono elenchi aperti e non giudizi espressi periodicamente, come avviene per il *rating*. I settori interessati sono quelli ritenuti maggiormente a rischio d'infiltrazione mafiosa e la prima iscrizione potrà avvenire con una semplice domanda indirizzata alla Prefettura dove ha sede l'impresa. Un elenco delle imprese non soggette a rischio d'infiltrazione è già operativo per le imprese impegnate nella ricostruzione post sismica in Emilia e in Abruzzo, nel piano sulle carceri e per l'Expo 2015. Al momento, se un'impresa è iscritta in una *white list* ha diritto a un incremento dei punti nel *rating* di legalità, ma non ne perde se non risulta iscritta.

### **Riordino sistema incentivi**

Con l'abrogazione di 43 norme nazionali è stata realizzata la riforma degli incentivi del MISE, istituendo il Fondo per la Crescita Sostenibile che consentirà di

<sup>329</sup> D.M. 21 dicembre 2012, che ha dato attuazione all'art.31 del D.L. 98/2011.

<sup>330</sup> Previste dall'art.1, co.52 della L.190/2012.



gestire con molta più efficienza le risorse a disposizione. Esso si pone come obiettivo prioritario il finanziamento di programmi e interventi per la competitività e il sostegno dell'apparato produttivo sulla base di progetti di rilevante interesse nazionale, articolati su tre linee strategiche descritte nel Focus successivo. Per effetto dell'abrogazione delle norme e dei procedimenti di revoca sono recuperati circa 630 milioni di euro nel 2012. La riforma abolisce gli interventi a fondo perduto e le modalità di erogazione a pioggia su una moltitudine di interventi, gestiti spesso in modo discrezionale e valutati solo sulla carta.

### FOCUS

#### Fondo per la crescita sostenibile

Il Fondo per la crescita sostenibile è diretto al sostegno di programmi o progetti di rilievo strategico nazionale che, in ragione della loro dimensione finanziaria complessiva, sono in grado esercitare un significativo impatto sullo sviluppo del sistema produttivo del Paese. Riguarda le seguenti finalità:

- promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese;
- rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo d'impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione d'investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Opera in ambiti caratterizzati da inefficienze nel funzionamento del mercato (fallimenti del mercato) che limitano la crescita economica delle imprese. Il Fondo potrà sostenere solo interventi caratterizzati da un elevato effetto incentivante, ossia interverrà solo in favore di programmi o progetti addizionali che le imprese beneficiarie non avrebbero svolto in assenza del sostegno del Fondo o che avrebbero effettuato in misura inferiore o con tempi di realizzazione più lunghi.

Per quanto riguarda gli interventi volti all'avanzamento tecnologico del sistema produttivo, viene assunto come quadro di riferimento programmatico il Programma quadro di ricerca e innovazione dell'UE 'Horizon 2020'. In particolare, priorità è attribuita *i)* ai progetti realizzati in forma congiunta, per i quali il ruolo di capofila viene assunto da un centro di ricerca ovvero da un organismo di ricerca; *ii)* ai progetti che prevedono forme di collaborazione internazionale; *iii)* ai progetti diretti alla realizzazione di nuovi prodotti o servizi, in grado di assicurare un avanzamento tecnologico e di ampliare i mercati di riferimento; *iv)* ai progetti diretti al risparmio energetico, all'impiego di energia prodotta da fonti rinnovabili o a ridurre gli impatti ambientali; *v)* ai progetti che prevedano lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in quanto tecnologie trasversali.

In relazione alla finalità di rafforzare la struttura produttiva, i requisiti generali sono i seguenti:

- Interventi diretti a incrementare la capacità competitiva di settori e comparti produttivi che necessitano di un riposizionamento competitivo e di una riqualificazione dei sistemi di produzione;
- Interventi diretti a incrementare e potenziare la base produttiva delle aree territoriali in ritardo di sviluppo, con particolare riferimento alle Regioni del Mezzogiorno;
- Interventi diretti a riqualificare e riconvertire aree che versano in una situazione di crisi industriale.

In tali ambiti, priorità è attribuita ai programmi realizzati in Regioni Obiettivo Convergenza, che prevedono il coinvolgimento di PMI, che hanno un significativo impatto in termini occupazionali o che minimizzano gli impatti ambientali.

Per l'internazionalizzazione delle imprese e attrazione d'investimenti dall'estero, il Fondo interverrà a sostegno dei progetti realizzati dalle imprese finalizzati a elaborare adeguati modelli distributivi, sviluppare piattaforme *e-commerce* e di *franchising* per le PMI, diffondere e tutelare il '*Made in Italy*', favorire la partecipazione a fiere e a gare internazionali e alla realizzazione di una strategia d'internazionalizzazione.

Infine, il Fondo può intervenire in favore di progetti speciali, ossia di progetti diretti alla riqualificazione competitiva di specifiche aree tecnologiche-produttive ritenute strategiche per la competitività del Paese. Questi progetti potranno prevedere una pluralità d'interventi, anche di natura non strettamente agevolativa, come ad esempio interventi per la semplificazione normativa, e saranno finalizzati alla creazione di nuova occupazione o alla salvaguardia dell'occupazione esistente.

Il Ministero dello sviluppo economico ha il compito di valutare l'efficacia degli interventi, determinando gli impatti attesi dei singoli interventi tramite la formulazione d'indicatori e valori obiettivo. *Ex post*, vi sono una costante attività di monitoraggio degli interventi attuati.

Il Fondo consentirà, inoltre, di concentrare le risorse disponibili su un'unica fonte finanziaria, evitandone la dispersione su una pluralità d'interventi, utilizzando come strumento prevalente d'intervento il finanziamento agevolato. Gli interventi del Fondo sono attuati con bandi e direttive del Ministro dello sviluppo economico e possono prevedere la concessione di aiuti di Stato nelle forme del finanziamento agevolato, del contributo in conto impianti, del contributo in conto capitale, contributo diretto alla spesa, contributo in conto interessi, concessione di garanzia, partecipazione al capitale di rischio, bonus fiscale.

Sono state, inoltre, introdotte semplificazioni volte a ridefinire e rimodulare le preesistenti procedure e ad accelerare la chiusura di programmi agevolati ancora in corso di gestione:

- l'utilizzo del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza al fine di un più efficace controllo sul corretto utilizzo delle agevolazioni;
- l'adozione, attraverso appositi accordi di programma, dei 'Progetti di riconversione e riqualificazione industriale'<sup>331</sup>;
- la previsione di norme di semplificazione per la definizione dei procedimenti agevolativi e di decadenza delle agevolazioni<sup>332</sup>, anche al fine di rendere

<sup>331</sup> Sono stati effettuati interventi di semplificazione e accelerazione di 'Industria 2015', al fine di rendere più spedite le procedure amministrative per l'erogazione delle ingenti risorse per le imprese, disponibili ma non ancora erogate.

<sup>332</sup> PII-Industria 2015, L. 488/92, L. 215/92, L. 64/86, strumenti di programmazione negoziata, comparto minerario. Interpretando la disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi, è

disponibili, per le imprese, le ingenti risorse non ancora erogate e di recuperare risorse inutilizzate sui progetti non realizzati (sono interessate 232 iniziative, relative a filiere o reti d'impresa, che possono comportare l'erogazione di oltre 846 milioni di euro concedibili).

### Incentivi per nuove imprese orientate all'innovazione e alla tecnologia

È stato istituito un nuovo regime di aiuto per promuovere, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, la nascita e lo sviluppo di imprese innovative di piccola dimensione. Sono previste due tipologie di incentivo, la prima, applicata per la prima volta a livello nazionale, finalizzata ad abbattere una quota significativa delle spese di gestione sostenute nell'arco dei primi 4 anni di vita delle imprese, la seconda, riservata alle Regioni Convergenza, diretta alla promozione e al sostegno di nuove imprese digitali e/o ad alto contenuto tecnologico. L'obiettivo è far nascere e sostenere circa 900 nuove imprese, promuovendo uno sviluppo dell'innovazione in grado di produrre un'adeguata accelerazione dei processi di trasferimento tecnologico e una maggiore diffusione delle più avanzate tecnologie, soprattutto digitali, in coerenza e a supporto della strategia di Agenda Digitale.

#### FOCUS

##### **Piano d'Azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa 2012 - 2014**

Nell'ambito degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020 e in risposta all'attuale crisi economica e sociale, sono state valorizzate e rilanciate dai Governi le iniziative e gli strumenti per favorire la condotta responsabile delle imprese, dalla rinnovata strategia europea per la Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI)<sup>333</sup> agli orientamenti ONU e OCSE. In particolare, il Governo ha presentato il Piano d'azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa<sup>334</sup>.

La strategia italiana pone l'accento sul ruolo delle imprese responsabili nella società e sulla gestione responsabile delle attività economiche quale veicolo di creazione di valore, a mutuo vantaggio delle imprese, dei cittadini, delle comunità territoriali e dello sviluppo sostenibile. Fermo restando che la RSI riguarda comportamenti volontari delle imprese che vanno oltre il semplice rispetto degli obblighi giuridici, il Governo, con la sua azione, può creare un contesto più propizio ai comportamenti volontari delle imprese e alle attività del terzo settore, per favorire il raggiungimento degli obiettivi pubblici orientati allo sviluppo dell'economia e della società e alla tutela dell'ambiente. Ciò è stato alla base della costruzione - condivisa e partecipata con i portatori d'interesse (imprese, amministrazioni centrali e regionali, parti sociali, organizzazioni del Terzo settore e di cittadinanza attiva) - del piano d'azione nazionale.

---

stata riordinata dal D.L.179/2012. Sono state ridefinite le modalità d'intervento nelle situazioni di crisi industriali complesse con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili a livello locale. È prevista l'adozione di Progetti di riconversione e riqualificazione industriale che, attraverso accordi di programma con amministrazioni e soggetti privati coinvolti, e con modalità flessibili, individuino gli interventi più efficaci e le risorse per il rilancio produttivo e la crescita delle aree interessate. Il decreto attuativo, al vaglio della Corte dei Conti, prevede che tali interventi nelle aree di crisi industriale complessa, siano effettuati con il modello concertativo, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati e degli operatori del settore (rappresentanti locali di Confindustria e rappresentanti d'impresa). Sono previsti bandi d'idee tra i quali selezionare quelli ritenuti prevalenti e compatibili con la situazione locale. È quindi un modello attento alla vocazione dell'area interessata ed è anticiclico. Il modello di riconversione e riqualificazione terrà conto anche dei lavoratori, attingendo alle esperienze precedenti e rientra nella logica del Fondo Europeo di globalizzazione.

<sup>333</sup> Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio COM (2011) 681.

<sup>334</sup> Il Piano è disponibile al seguente link: [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/839B6CCE-9BE5-4086-85B9-DBDBE0C60590/0/Piano\\_Azione\\_RSI\\_2012\\_14.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/839B6CCE-9BE5-4086-85B9-DBDBE0C60590/0/Piano_Azione_RSI_2012_14.pdf)

Il Piano è attuato sotto l'indirizzo delle due Amministrazioni capofila, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dello Sviluppo Economico, nel rispetto delle autonomie e prerogative delle Amministrazioni pubbliche (centrali, regionali e locali) e dei soggetti imprenditoriali, sindacali, delle organizzazioni di terzo settore e della società civile che contribuiscono al raggiungimento dei suoi obiettivi. Nei contenuti degli interventi è stato preso a riferimento l'intero ciclo di vita delle imprese, dalla definizione della strategia aziendale, dalla tipologia di azioni emesse e investimenti realizzati, fino alla rendicontazione (finanziaria ed extra finanziaria) delle attività.

Il Piano prevede azioni volte a rafforzare i contesti in cui operano le imprese. Il fine è quello di rinsaldare la fiducia dei cittadini sia come *shareholders* che come *stakeholders*, ma soprattutto come consumatori finali responsabili. Più in dettaglio, il Piano d'Azione si articola nei seguenti obiettivi<sup>335</sup>:

- Obiettivo A: Aumentare la cultura delle responsabilità presso le imprese, i cittadini e le comunità territoriali;
- Obiettivo B: Sostenere le imprese che adottano la RSI;
- Obiettivo C: Contribuire al rafforzamento degli incentivi di mercato per la RSI;
- Obiettivo D: Promuovere le iniziative delle imprese sociali e delle organizzazioni di Terzo settore, di cittadinanza attiva e della società civile;
- Obiettivo E: Favorire la trasparenza e la divulgazione delle informazioni economiche, finanziarie, sociali e ambientali;
- Obiettivo F: Promuovere la RSI attraverso gli strumenti riconosciuti a livello internazionale e la cooperazione internazionale.

Un'attenzione particolare è stata dedicata alle piccole e medie imprese (PMI) che non sono spesso in grado di reperire le risorse finanziarie e immateriali necessarie all'avvio di un percorso di sostenibilità<sup>336</sup>. Oltre a sostenere le azioni delle singole imprese, nel Piano è data particolare attenzione alle forme di accompagnamento e sostegno rivolte alle aggregazioni d'imprese quali le reti d'impresa e distretti produttivi (la cosiddetta Responsabilità Sociale Territoriale).

## Crescita dimensionale e patrimoniale

Le piccole e medie imprese italiane sono state e continuano ancora a rappresentare un fattore di vantaggio per la nostra economia in quanto veicolo di creatività e imprenditorialità ed elemento di flessibilità. Sebbene siano numerosi i casi di successo delle piccole imprese italiane, la piccola dimensione si associa spesso a livelli di produttività inferiori, a difficoltà nel proporsi nei mercati internazionali, nell'effettuare innovazioni di prodotto, nell'investire in ricerca e sviluppo e nell'adottare modelli organizzativi moderni. Per questo sono stati introdotti due strumenti che facilitano il processo di crescita dimensionale e patrimoniale: il contratto di rete e l'*Allowance for corporate equity* (ACE).

Il contratto di rete acquista soggettività giuridica, ovvero diventa uno strumento direttamente bancabile, se soddisfatte alcune condizioni come la costituzione di un fondo patrimoniale comune tra le imprese e l'iscrizione nel registro delle imprese. Questo strumento permette la creazione di cosiddette reti

<sup>335</sup> A ogni obiettivo corrispondono specifiche azioni e attività, per questo si rimanda al Piano d'Azione.

<sup>336</sup> Data la loro numerosità, l'importanza dei rapporti che intrattengo con il territorio, l'esistenza di legami con le grandi imprese nella catena di fornitura e la crescente internazionalizzazione delle produzioni, le PMI ricoprono un ruolo chiave nel contribuire agli obiettivi del Governo.

‘pesanti’ attraverso cui le imprese si mettono insieme per sviluppare in comune attività d’impresa finalizzate a una maggiore proiezione sui mercati internazionali o a una più accentuata propensione all’innovazione

È stata introdotta inoltre la misura ‘Allowance for corporate equity’ (ACE) per favorire la capitalizzazione delle imprese, che potranno dedurre dal reddito d’impresa un importo pari al rendimento nozionale sull’aumento del patrimonio. A regime l’ACE vale 3 miliardi.

### FOCUS

#### Il contratto di rete

Prevista sul piano normativo nel 2009, la rete d’imprese è una forma di coordinamento di particolare interesse delle piccole e medie aziende che, senza rinunciare al valore dell’autonomia, vogliono accrescere la forza sui mercati. Con il contratto di rete, più imprenditori perseguono il fine di aumentare innovazione e competitività impegnandosi, con modalità predefinite in un comune programma di rete, a cooperare scambiandosi informazioni e/o prestazioni di natura industriale, commerciale o tecnologica od anche a esercitare, in comune, una o più attività nelle quali sono specializzati. A differenza del distretto industriale, il contratto di rete non ha un criterio territoriale e consente di unire anche imprese distanti ma con un obiettivo comune.

Esistono tre tipologie di rete: quelle ‘leggere’, per lo scambio d’informazioni e cooperazioni poco strutturate; le reti ‘di scambio’, per la fornitura di merci e servizi industriali; le reti ‘pesanti’, con un fondo patrimoniale, *governance*, individuazione del piano industriale o di rete.

A fine 2012, in base ai dati raccolti da Unioncamere, i contratti di rete erano 647 e coinvolgono 3.350 imprese, 6 Fondazioni e 4 Associazioni. La Lombardia è la prima Regione, con 198 contratti e 782 soggetti coinvolti. Segue l’Emilia Romagna, con 145 contratti e 482 soggetti. Tra i settori, dominano i servizi avanzati di supporto alle imprese (384 soggetti), segue la lavorazione dei metalli (297), i beni per la casa e il tempo libero (226), la meccanica e i mezzi di trasporto (224).

Le reti possono dare un contributo alla competitività del sistema. I primi dati rilevano che le imprese che hanno sottoscritto un contratto di rete hanno un miglior posizionamento strategico in termini di brevetti (14,8 rispetto 5,3 per cento), investimenti esteri (45 contro 25,2 per cento) e certificazioni di qualità.

Il contratto di rete beneficia della sospensione d’imposta (IRES e IRPEF) degli utili reinvestiti o accantonati ad apposita riserva<sup>337</sup>, attuato per effetto di una variazione in diminuzione della base imponibile del reddito d’impresa relativo al periodo d’imposta cui si riferiscono gli utili stessi. Il tetto dell’inattivo è di 48 milioni e scade nel 2013.

Il Decreto ‘Crescita 2.0’ ha introdotto delle novità nella disciplina del contratto di rete. Grazie a tali modifiche è ora possibile che le reti acquistino soggettività giuridica mediante l’iscrizione al Registro delle imprese. Il contratto di rete, pertanto, nato come un processo di aggregazione delle imprese incentrato su un programma comune ma preservando l’individualità di ciascuna impresa, si trasforma consentendo alle imprese che si sono aggregate, un maggiore potere contrattuale anche per la partecipazione a bandi di gara d’importi rilevanti, dai quali in genere le PMI risultano escluse.

<sup>337</sup> D.L. 78/2010.

## **Start Up innovative**

Il Decreto ‘Crescita 2.0’ introduce per la prima volta nel panorama legislativo italiano un quadro di riferimento organico per favorire la nascita e la crescita di nuove imprese innovative (*start up innovative*)<sup>338</sup>. La finalità del provvedimento è d’incoraggiare la diffusione di una cultura dell’innovazione, dell’imprenditorialità, della mobilità sociale, della trasparenza e del merito, oltre che supportare la creazione di occupazione qualificata giovanile e l’attrazione in Italia di talenti e capitali dall’estero. Per le *start up innovative* vengono messi subito a disposizione circa 210 milioni di euro, a valere in particolare sui fondi stanziati dal decreto sotto forma d’incentivi. La norma, a regime, impegnerà 105 milioni di euro ogni anno.

La normativa si riferisce esplicitamente alle ‘*start up innovative*’ per evidenziare che il target non include qualsiasi nuova impresa ma è incentrato su quelle il cui business è chiaramente legato all’innovazione e alla tecnologia, indipendentemente dal settore produttivo di riferimento.

Per qualificarsi come *start up* innovativa e beneficiare così delle misure di sostegno, la società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, non deve operare da più di 48 mesi e deve avere un fatturato inferiore ai 5 milioni di euro. La maggioranza del capitale sociale deve essere detenuta da persone fisiche per almeno i primi 24 mesi di operatività e non deve distribuire utili. La *start up* sviluppa, produce e commercializza prodotti o servizi innovativi altamente tecnologici, e per dimostrare il proprio carattere di innovatività, deve investire almeno il 20 per cento delle proprie spese in R&S, oppure deve essere composta per almeno un terzo da dottorandi, dottori di ricerca o ex ricercatori, oppure deve essere proprietaria, depositaria o licenziataria di un brevetto. La norma definisce anche l’incubatore certificato d’imprese *start up innovative*, qualificandolo come una società di capitali di diritto italiano, o una Società Europea residente in Italia, che offre servizi per sostenere la nascita e lo sviluppo di *start up innovative*. I requisiti che gli incubatori devono avere<sup>339</sup> sono legati alla disponibilità di risorse materiali e professionali per svolgere tale attività e mirano a individuare quali strutture in Italia offrano realmente ed efficacemente servizi di incubazione.

Le *start up* e gli incubatori certificati devono registrarsi in una Sezione speciale del Registro delle imprese creata ad hoc presso le Camere di Commercio. Questa registrazione permette di dare pubblicità, effettuare controlli e garantire il monitoraggio dell’impatto che la nuova legislazione avrà sulla crescita economica e l’occupazione.

Gli interventi diretti alle *start up innovative* operano su tutto il ciclo di vita dell’impresa, e riguardano, in particolare:

- Riduzione degli oneri per l’avvio dell’attività: esonero dai diritti di bollo e di segreteria per l’iscrizione al Registro delle Imprese, nonché dal pagamento del diritto annuale dovuto in favore delle Camere di commercio.

<sup>338</sup> Tali norme, ispirate principalmente al rapporto Restart, Italia! elaborato dalla Task Force sulle start-up istituita dal Ministro dello Sviluppo economico, sono coerenti con gli obiettivi previsti dal Programma Nazionale di Riforma 2012 e con le strategie di sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo definite a livello europeo.

<sup>339</sup> Specificati in un decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 22 febbraio 2013.

- La *start up* potrà assumere personale con contratti a tempo determinato della durata minima di 6 mesi e massima di 36 mesi. All'interno di questo arco temporale, i contratti potranno essere anche di breve durata e rinnovati più volte, anche senza soluzione di continuità. Dopo 36 mesi, il contratto potrà essere ulteriormente rinnovato una sola volta, per un massimo di altri 12 mesi, e quindi fino ad arrivare complessivamente ai 4 anni di vita dell'azienda. Dopo tale periodo, la norma prevede che il collaboratore possa continuare a lavorare in *start up* solo con un contratto a tempo indeterminato, e mira anche a contrastare il rischio di finte Partite IVA. La parte variabile dello stipendio potrà essere pagata anche con quote della società.
- Regime fiscale e contributivo di favore per i piani d'incentivazione basati sull'assegnazione di azioni, quote o titoli simili ad amministratori, dipendenti, collaboratori e fornitori delle imprese *start up* innovative e degli incubatori certificati. Il reddito derivante dall'attribuzione di questi strumenti finanziari o diritti non concorrerà alla formazione della base imponibile, sia a fini fiscali sia contributivi. In questo modo viene facilitata la partecipazione diretta al rischio d'impresa.
- Deroghe alla disciplina ordinaria, volte a consentire una gestione più flessibile e funzionale alle esigenze di *governance* tipiche delle *start up*, con riferimento al diritto societario (obblighi di ricapitalizzazione, determinazione dei diritti attribuiti ai soci, *stock options*, ecc.) e al diritto fallimentare (per una gestione più semplificata delle crisi aziendali).
- Possibilità di raccogliere capitale di rischio attraverso portali on line (*equity crowdfunding*), la cui regolamentazione attuativa spetta alla Consob<sup>340</sup>.
- Stanziamento per finanziare il credito d'imposta di cui le *start up* sono destinatarie in via prioritaria, per le assunzioni di personale altamente qualificato assunto a tempo indeterminato o con contratto di apprendistato, nel limite di 200 mila euro annui per impresa (per maggiori dettagli cfr. par. V.4).
- Agevolazioni fiscali agli investitori in *start up* innovative che per il triennio 2013, 2014 e 2015 possono beneficiare di una detrazione fiscale del 19 per cento per tre anni sulla somma investita, se si tratta di privati (con un massimo di 500 mila euro annui), o di una deduzione del 20 per cento, per le imprese (con un massimo di 1,8 milioni di euro annui) con il vincolo in entrambi i casi di detenere la partecipazione per almeno 2 anni. È stabilito che per investimento in una *start up* debba intendersi il conferimento in denaro al capitale sociale o la riserva da sovrapprezzo che la *start up* può iscrivere in bilancio<sup>341</sup>. Facilitazioni per l'accesso al credito, attraverso modalità semplificate di ammissione al Fondo centrale di garanzia per le PMI e gratuità della garanzia.

---

<sup>340</sup> La bozza di regolamento in materia di 'raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line' è stata pubblicata dalla Consob sul proprio sito web il 29 marzo 2013. Le osservazioni al documento di consultazione dovranno pervenire entro il 30 aprile 2013. Sulla base di tali osservazioni, la Consob predisporrà la versione finale del testo.

<sup>341</sup> Il decreto attuativo per usufruire di tali incentivi è in corso di predisposizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico.

- Servizi mirati all'internazionalizzazione anche per le *start up* innovative operanti in Italia tramite l'Agenzia ICE e il Desk Italia<sup>342</sup>.

L'evoluzione delle *start up* innovative sarà monitorata dall'ISTAT che provvederà alla raccolta e all'aggiornamento regolare dei dati necessari per compiere una valutazione dell'impatto delle misure introdotte su crescita, occupazione e innovazione.

Al 1 aprile 2013, a distanza di poche settimane dall'entrata in vigore della legge, risultavano iscritte presso la Sezione speciale del Registro delle imprese oltre 500 *start up* innovative<sup>343</sup>. Da questo primo bilancio risulta anche che *start up* innovative sono presenti in molti ambiti merceologici. I settori economici prevalenti sono le attività manifatturiere (fabbricazione di computer e prodotti di elettronica, fabbricazione di macchinari e apparecchiature), i servizi di informazione e comunicazione (produzione di software, attività professionali, scientifiche e tecniche, consulenza informatica), l'architettura e l'ingegneria.

Con l'intesa MIUR - MISE è stato sviluppato un progetto pilota, denominato *Contamination Lab*, rivolto alle università di quattro Regioni del Sud (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per esporre gli studenti universitari di diverse discipline ad un ambiente stimolante per maturare consapevolezza sul mondo delle *start up* innovative e incoraggiare lo sviluppo di progetti di innovazione a vocazione imprenditoriale<sup>344</sup>. (cfr. par. V.3)

## FOCUS

### L'incubatore certificato

L'incubatore certificato deve essere una società di capitali costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano o una *Societas Europaea*. I requisiti generali sono definiti per legge (D.L. 179/2012, art 25):

- strutture, anche immobiliari, adeguate ad accogliere *start up* innovative, quali spazi riservati per poter installare attrezzature di prova, test, verifica o ricerca;
- attrezzature adeguate all'attività delle *start up* innovative, quali i sistemi di accesso in banda ultralarga alla rete internet, sale riunioni, macchinari per test, prove o prototipi;
- amministrazione o direzione da persone di riconosciuta competenza in materia d'impresa e innovazione e disponibilità di una struttura tecnica e di consulenza manageriale permanente;
- collaborazione con università, centri di ricerca, istituzioni pubbliche e partner finanziari che svolgono attività e progetti collegati a *start up* innovative;
- esperienza comprovata nell'attività di sostegno a *start up* innovative, valutata in base ai seguenti indicatori: numero di candidature di progetti di costituzione e/o incubazione di *start up* innovative ricevute e valutate nel corso dell'anno; numero di *start up* avviate e ospitate nell'anno; numero di *start up* innovative uscite nell'anno; numero complessivo di collaboratori e personale ospitato; percentuale di variazione

<sup>342</sup> Assistenza in materia normativa, societaria, fiscale, immobiliare, contrattualistica e creditizia; ospitalità a titolo gratuito alle principali fiere e manifestazioni internazionali; attività volta a favorire l'incontro delle *start-up* innovative con investitori potenziali per le fasi di *early stage capital* e di capitale di espansione.

<sup>343</sup> Le prime cinque Regioni per numero di *start-up* registrate sono Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Toscana, mentre le Province in cui la presenza di *start-up* è più significativa sono, nell'ordine, Torino, Milano, Padova, Roma e Trento.

<sup>344</sup> In occasione del vertice bilaterale tenutosi a Gerusalemme e Tel Aviv il 24 e 25 ottobre 2012, il Governo italiano e il Governo israeliano hanno firmato una dichiarazione congiunta sulle *start-up* innovative mirante ad avviare forme di cooperazione rafforzata nel campo del trasferimento tecnologico, della formazione, e degli investimenti. Un Gruppo di lavoro bilaterale, in fase di costituzione, predisporrà un piano d'iniziativa concrete per attuare la dichiarazione.



del numero complessivo degli occupati rispetto all'anno precedente; tasso di crescita media del valore della produzione delle start up innovative incubate; capitali di rischio ovvero finanziamenti, messi a disposizione dall'Unione Europea, dallo Stato e dalle Regioni, raccolti a favore delle start up innovative incubate; numero di brevetti registrati dalle start up innovative incubate, tenendo conto del relativo settore merceologico di appartenenza.

Alcune delle semplificazioni e le agevolazioni illustrate e dirette alle start up si applicano anche agli incubatori certificati, ma dovranno essere rispettati alcuni parametri in modo da raggiungere un punteggio minimo complessivo. Solo in questo modo gli incubatori potranno accedere all'iscrizione al Registro delle Imprese senza imposta di bollo e alle esenzioni fiscali e contributive sulla remunerazione con stock option.

Tra i parametri, occorrerà avere una superficie della struttura a uso esclusivo dell'incubazione delle imprese pari ad almeno 400 metri quadrati. È inoltre, fissato in 10 unità il numero minimo di start up innovative ospitate dalla struttura e in 30 quello dei collaboratori (dipendenti o soci operativi) che vi operano. Inoltre, tra gli altri requisiti, le aziende incubate devono aver raccolto nell'ultimo anno capitale di rischio per almeno 500 mila euro oppure in alternativa l'incubatore deve certificare l'ammontare per almeno 500 mila euro di fondi pubblici di sostegno, progetti di ricerca e innovazione (escludendo la parte di cofinanziamento). Dovranno essere almeno i tre brevetti registrati o le domande di brevetto presentate nell'ultimo anno dalle start up ospitate

### Piano nazionale per il turismo

Nel settore del turismo è stato presentato un Piano strategico nazionale per il rilancio del settore, con un orizzonte temporale quinquennale, aggiornamento biennale e monitoraggio annuale dell'implementazione<sup>345</sup>.

Il Piano strategico per lo sviluppo del turismo 'Italia 2020' presenta un'approfondita analisi dei punti di vulnerabilità del settore turistico, indica 7 linee guida per l'agenda di governo e propone 61 azioni specifiche, implementabili in un periodo variabile tra i 3 mesi e i 5 anni.

I principali punti di vulnerabilità dell'industria turistica sono individuati in:

- *governance* del settore (debolezza del coordinamento centrale; eccessiva frammentazione delle politiche di sviluppo e di promozione all'estero);
- risorse insufficienti per l'ENIT;
- nanismo delle imprese turistiche;
- vantaggio competitivo unicamente basato su rendite di posizione e incapacità di costruire nuovi prodotti turistici;
- infrastrutture insufficienti;
- risorse umane non adeguatamente formate;
- difficoltà ad attrarre investimenti internazionali (incertezza del contesto soprattutto dal punto di vista burocratico e amministrativo).

Le 7 linee guida sono individuate per intervenire in maniera efficace sui punti di debolezza dell'industria turistica:

- ridefinizione della *governance* del settore con un rafforzamento del ruolo del Ministero del Turismo;

<sup>345</sup> Il piano strategico è stato elaborato nel periodo maggio-ottobre 2012 dal Ministro del Turismo ed è stato discusso con gli operatori del settore in occasione dell'inaugurazione della Borsa Internazionale del Turismo (BIT) presso la Fiera di Milano il 14 febbraio 2013.

- rilancio dell'ENIT (Agenzia nazionale per il turismo);
- miglioramento dell'offerta con focus su 1-2 nuovi grandi poli al Sud o nelle Isole, creazione di 30-40 nuovi poli complessivi con priorità ai segmenti *affluent* e BRIC<sup>346</sup>;
- riqualificazione delle strutture ricettive e consolidamento del settore;
- migliori trasporti e infrastrutture attraverso interventi sul piano aeroporti e collegamenti intermodali;
- più formazione e competenze grazie alla riqualificazione dell'istruzione turistica e rilancio delle professioni (dalle superiori al post-laurea);
- maggiori investimenti internazionali tramite incentivi fiscali e burocrazia zero.

Le azioni sono state classificate sulla base della velocità, della complessità di esecuzione e dell'impatto economico sul settore. Molte tra quelle immediatamente realizzabili possono essere completate già entro i primi tre mesi dall'approvazione.

### Riforma del diritto fallimentare

I 'Decreti Sviluppo' fissano nuove disposizioni della normativa fallimentare italiana - in particolare del concordato preventivo - che si ispirano al sistema del 'Chapter 11' del *Bankruptcy Code* americano. In primo luogo, si consente di conciliare le esigenze di un adeguato soddisfacimento dei creditori e di residuo sviluppo delle aziende in crisi, attraverso la prosecuzione dell'attività d'impresa e la protezione del patrimonio aziendale, a tutela anche dei creditori. Nel concordato preventivo è stata introdotta la possibilità per l'imprenditore di presentare domanda 'in bianco', cioè senza il contestuale deposito del piano di ristrutturazione e della documentazione relativa, usufruendo così della protezione sul proprio patrimonio (per l'immediata sospensione delle azioni esecutive e cautelari)<sup>347</sup>. Inoltre, è stata modificata la disciplina dei contratti in corso di esecuzione, dando la possibilità all'imprenditore di sciogliersi dai contratti in corso quando ciò potrebbe facilitare la soluzione della crisi, su autorizzazione del giudice e dietro indennizzo dei contraenti. L'imprenditore ha anche facoltà di contrarre finanziamenti, dopo l'accesso alla procedura, che saranno rimborsati con priorità rispetto agli altri creditori. Può pagare i fornitori le cui prestazioni siano funzionali alla prosecuzione dell'attività. Infine, si è proceduto a snellire le scadenze procedurali. Le procedure, in caso di procedimenti fallimentari, devono essere *on line* e avvenire tramite indirizzo di posta elettronica certificata (la procedura sarà a regime dal 1° gennaio 2014): *i)* la presentazione del ricorso per la dichiarazione di fallimento; *ii)* le comunicazioni ai creditori da parte del curatore; *iii)* la presentazione della domanda di ammissione al passivo da parte dei creditori.

<sup>346</sup> *Affluent* è il viaggiatore individuale che intende programmare/scegliere una vacanza in Italia e i BRIC sono i Paesi emergenti Brasile, Russia, India e Cina.

<sup>347</sup> Sono allo studio alcuni correttivi alla norma per evitarne l'abuso.

### **Crisi da sovraindebitamento**

La crisi da sovraindebitamento<sup>348</sup> è una procedura (di natura concorsuale), finalizzata a comporre le crisi delle imprese non fallibili e dei consumatori. La nozione di sovraindebitamento è definita ‘quale una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, ovvero la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni’.

Per porre rimedio a tali situazioni di crisi, la legge contempla la possibilità da parte del debitore di proporre un accordo di ristrutturazione dei debiti, sulla base d’un apposito piano. Il piano per la ristrutturazione dei crediti deve essere presentato al Tribunale di residenza del debitore con l’ausilio dell’organismo di composizione della crisi e, perché venga omologato, deve avere l’approvazione del 60 per cento dei creditori, convocati dal giudice. Come nel concordato preventivo, alla omologazione segue l’esdebitazione, cioè la liberazione dai debiti residui.

Per il consumatore è prevista, invece, una procedura caratterizzata dall’assenza della necessaria adesione dei creditori, ma è determinante, oltre alla valutazione di fattibilità della proposta, una condotta d’indebitamento del consumatore giudicata meritevole.

Vi è, infine, una procedura alternativa, sia per il piccolo imprenditore che per il consumatore, che prevede la nomina (da parte del giudice) di un liquidatore al quale può essere affidato il patrimonio del debitore per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori. La procedura rimane aperta sino alla completa esecuzione del programma di liquidazione e, in ogni caso, per i quattro anni successivi al deposito della domanda.

### **Sostegno all’internazionalizzazione**

#### **Internazionalizzazione delle imprese e sostegno all’export**

Attraverso il coordinamento effettuato dalla Cabina di Regia - a cui prendono parte Regioni, Province, oltre che i principali enti e associazioni di categoria, sotto la guida dei Ministri dello Sviluppo Economico e degli Affari Esteri - è stato possibile mettere a sistema tutte le componenti che svolgono un ruolo sul fronte dell’export e della rete estera. Il Governo ha attivato, inoltre, un nuovo processo di pianificazione condivisa delle attività promozionali tra Agenzia ICE, Camere di Commercio e altri enti coinvolti e si è dato vita a un polo di finanza per l’internazionalizzazione all’interno della Cassa Depositi e Prestiti dove sono state concentrate le competenze di SACE e SIMEST.

In particolare, il Governo ha riorganizzato l’Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane (ex ICE) e l’Agenzia nazionale per il turismo. Ha, inoltre, previsto l’istituzione dei consorzi per l’internazionalizzazione, la cui competenza è indirizzata alle nuove forme d’internazionalizzazione, ai quali possono partecipare PMI industriali, artigiane,

---

<sup>348</sup> L. 3/2012, modificata dal D.L. 179/2012.

turistiche, di servizi, agroalimentari e del commercio, nonché enti pubblici e privati, banche e imprese di grandi dimensioni (purché non usufruiscano dei contributi pubblici). I contributi ai consorzi sono destinati alla copertura di non più del 50 per cento delle spese da essi sostenute per l'esecuzione di progetti per l'internazionalizzazione. Il progetto d'internazionalizzazione deve prevedere una spesa ammissibile non inferiore a 50 mila euro e non superiore a 400 mila e deve coinvolgere almeno 5 PMI consorziate provenienti da almeno tre diverse Regioni italiane e appartenenti alla stessa filiera. Inoltre, è possibile prevedere il coinvolgimento di PMI non consorziate, purché in numero non prevalente rispetto a quello delle consorziate coinvolte. Il progetto può avere una durata massima di tre anni, in tal caso le attività previste devono essere strutturate e collegate tra loro in un'ottica di sviluppo strategico in merito agli obiettivi che si intendono raggiungere. La domanda di contributo deve essere presentata annualmente. Sono agevolabili le iniziative di: partecipazioni a fiere e saloni internazionali; eventi collaterali alle manifestazioni fieristiche internazionali; show-room temporanei; incontri bilaterali fra operatori; *workshop* e/o seminari in Italia con operatori esteri e all'estero; azioni di comunicazione sul mercato estero; attività di formazione specialistica per l'internazionalizzazione; realizzazione e registrazione del marchio consortile.

Nell'ambito degli strumenti agevolativi a sostegno della internazionalizzazione, è stato istituito un Fondo rotativo<sup>349</sup>. Questo sostiene il processo d'internazionalizzazione delle imprese italiane attraverso la concessione di finanziamenti agevolati per lo svolgimento di programmi d'inserimento sui mercati esteri e di studi di fattibilità e assistenza tecnica, nonché per il sostegno alla patrimonializzazione delle PMI.

È stato pertanto predisposto il nuovo decreto, che destina alle PMI il 70 per cento annuo delle risorse disponibili, sulla base delle linee d'intervento già esistenti, apportando tuttavia alcune limitate modifiche che sembrano rispondere meglio alle finalità della legge e che tengono conto delle disposizioni di cui al regolamento *de minimis*.

Inoltre si è proceduto ad inserire un nuovo strumento a favore delle PMI, denominato '*marketing*', che favorisce la fase di primo approccio ai mercati e, per tutti gli strumenti, è stata ampliata la gamma dei beneficiari estendendo la possibilità di accesso al finanziamento anche alle aggregazioni di imprese.

Il Decreto 'Crescita 2.0' prevede un'ulteriore evoluzione del sistema dell'internazionalizzazione, con l'istituzione di un unico punto stabile di coordinamento, lo Sportello Unico per l'attrazione d'investimenti Esteri (*Desk Italia*), che fungerà da raccordo tra le attività svolte dall'Agenzia ICE, da INVITALIA e dalle Camere di Commercio. Il *Desk Italia* sarà incardinato nel Ministero dello Sviluppo Economico e si avvarrà, per la presenza sul territorio nazionale, del sostegno dei *desk* regionali individuati dalle Regioni, così come della rete dell'ICE per l'estero. Il coordinamento con il territorio dovrà essere assicurato anche da ogni singola Regione

<sup>349</sup> La legge 134/2012, art. 42, ha rimandato ad un decreto non regolamentare del Ministro dello Sviluppo Economico, e non più al CIPE, la sua disciplina.

Le Camere di Commercio hanno avviato un nuovo sportello informatico<sup>350</sup> in cui sono in rete tutte le informazioni legate ai vari aspetti del commercio estero: marketing, fiere e iniziative promozionali, contrattualistica, normativa fiscale e operazioni doganali. Questo sistema, denominato 'worldpass', integra le banche dati di Camere di Commercio, ICE, SIMEST e SACE sostituendo le funzioni svolte in passato dagli uffici territoriali dell'ICE, chiusi con il 'Salva Italia'. Al sito faranno capo 105 sportelli sul territorio nazionale, che impegneranno circa 300 persone e 30 esperti. Il portale fornirà risposte ai quesiti delle imprese entro 3 giorni, ma per situazioni di emergenza (es. merci bloccate alla dogana) il tempo si riduce a 24 ore. In sintesi, l'assistenza alle imprese riguarderà:

- Servizi certificativi per l'estero: informazioni su normative e disposizioni attinenti i documenti necessari per esportare, convenzioni internazionali, certificati, visti e tutti gli atti per l'estero, nonché il rilascio dei certificati o documenti necessari all'impresa;
- primo orientamento su Paesi e mercati, settori economici, normative internazionali, analisi sulla propensione all'export e trend di mercato;
- informazione e assistenza su formalità per aprire un'impresa *d'import-export*, sulle fasi di un'operazione commerciale internazionale, sui principi di marketing internazionale, analisi sull'esportabilità dei prodotti;
- assistenza specializzata: su certificazione, procedure doganali, fiscali e assicurative; normative internazionali; diffusione dei programmi e dei calendari; costituzione di società all'estero; contrattualistica internazionale; finanziamenti internazionali e comunitari; informazioni sulle opportunità offerte da SIMEST e SACE.

La SACE ha stipulato, infine, un accordo di collaborazione con la CONFAPI, l'associazione delle piccole e medie industrie, al fine di favorire l'accesso delle PMI alle soluzioni assicurative e finanziarie sviluppate da SACE. L'accordo prevede iniziative tecniche e commerciali congiunte per consentire alle oltre 120 mila PMI associate di orientarsi e scegliere, tra gli strumenti offerti da SACE, quelli più adatti alle loro esigenze: assicurazione contro i rischi di mancato pagamento, protezione degli investimenti esteri, cauzioni e garanzie finanziarie per l'internazionalizzazione, servizi di *factoring*.

### **Piano nazionale dell'export 2013-2015**

Il Piano nazionale dell'export 2013-2015<sup>351</sup> è stato lanciato a gennaio 2013 e identifica alcune azioni strategiche fondamentali per raggiungere l'obiettivo di potenziare l'export italiano a oltre 600 miliardi entro il 2015, tra le quali: *i*) aumento delle risorse per la promozione, la facilitazione dell'accesso ai tradizionali strumenti di promozione (fiere, missioni, *workshop*) e ai servizi personalizzati rivolti alle esigenze delle imprese in Italia e all'estero, con particolare attenzione alle aree obiettivo, alle filiere e ai settori innovativi; *ii*) potenziamento degli strumenti per la crescita dimensionale delle imprese, anche attraverso incentivi all'aggregazione d'impresе (reti); *iii*) intensificazione delle

---

<sup>350</sup> Lo sportello è al seguente sito web: <http://www.worldpass.camcom.it>

<sup>351</sup> Il Piano per l'export è disponibile al sito web: [http://reasilva.ice.it/sezioni\\_dirette/web/DettagliFocus.aspx?id=186](http://reasilva.ice.it/sezioni_dirette/web/DettagliFocus.aspx?id=186).

attività di formazione rivolte alle imprese esportatrici, incentivando l'assunzione di figure professionali specifiche come *export manager*; iv) rafforzamento delle azioni dirette alla diffusione dell'*e-commerce* e della Grande Distribuzione Organizzata e di quelle volte ad attrarre gli investimenti diretti esteri; v) rafforzamento degli strumenti a favore delle imprese esportatrici, al fine di concorrere al superamento del problema dell'attuale scarsa disponibilità di risorse, attraverso l'azione integrata di Cassa Depositi e Prestiti, SIMEST e SACE; vi) azioni più incisive contro la contraffazione e a favore della tutela dei marchi per facilitare una maggiore apertura dei mercati, contrastando, in particolare, quelle forme di restrizione dei mercati meno evidenti ma non per questo meno dannose (le cosiddette barriere non tariffarie).

Il supporto pubblico all'internazionalizzazione deve puntare a mantenere il presidio sui mercati tradizionali, ma intensificare le azioni nelle aree più difficili, soprattutto quindi nei Paesi più dinamici come i BRICS, in Paesi del sud-est asiatico e in Africa. Sulla base di questi presupposti è stato rimodulato il supporto all'internazionalizzazione, attraverso il potenziamento dei servizi di finanza e assicurazione a sostegno delle imprese, con il cosiddetto 'Progetto Polo *Export Finance*'. Questo ha l'obiettivo di supportare le imprese attraverso una strategia finalizzata a fornire finanziamenti per una ammontare pari ad almeno tre volte il valore attuale (la quota di esportazioni finanziate con il sostegno di un programma statale in Italia è pari allo 0,35 per cento, contro l'1 per cento circa della Germania). Gli strumenti per raggiungere tale obiettivo sono, da un lato, l'aumento della disponibilità per finanziamenti a sostegno dello sviluppo internazionale delle imprese italiane; dall'altro, la creazione di condizioni per dare accesso a una finanza competitiva. Inoltre, per potenziare il sistema di finanza il governo con l'acquisizione di SACE e SIMEST da parte della Cassa Depositi e Prestiti ha cercato di creare un sistema integrato specializzato in servizi di finanza e assicurazione per le attività internazionali delle imprese.

## **FOCUS**

### **Piattaforma *Cleantech***

Il ministero dell'Ambiente insieme con l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, il *network* internazionale *Cleantech Group* e Area Science Park di Trieste hanno promosso la nascita della rete delle imprese italiane della *green economy* per condividere le esperienze italiane ed estere e lo scambio d'informazioni sulle tecnologie. Questa piattaforma prende il nome di *Italy Cleantech Network* e ha lo scopo di mettere in contatto fra loro tutti gli operatori dell'innovazione nel settore della *green economy*, facilitando l'utilizzo e la conoscenza dei progetti nazionali ed europei per le imprese.

## **Lotta alla contraffazione**

In linea con le direttrici poste dalle Istituzioni europee, principalmente nell'ambito della 'Strategia Europa 2020', la lotta alla contraffazione rimane uno dei capisaldi di tutela, salvaguardia e promozione dei prodotti italiani.

Il Piano nazionale anticontraffazione e il Pacchetto innovazione sono tra le principali misure introdotte dal Governo per la lotta alla contraffazione. Il Piano

nazionale anticontraffazione<sup>352</sup>, varato a novembre 2012, è lo strumento che definisce il quadro strategico per la lotta alla contraffazione a livello nazionale e gli indirizzi per orientare l'azione delle amministrazioni e dei *policy maker*.

Il Piano ruota intorno a sei macro-priorità, riconducibili ad altrettanti ambiti d'intervento:

- comunicazione/informazione destinata ai consumatori, per sensibilizzarli e rafforzare la cultura della proprietà intellettuale, soprattutto presso le giovani generazioni;
- rafforzamento del presidio territoriale, con l'obiettivo di creare e applicare a livello di capoluoghi di Regione un modello strategico per la lotta alla contraffazione, prevedendo un coordinamento delle Forze dell'Ordine e la formazione delle stesse;
- lotta alla contraffazione via Internet, con il tentativo di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi dei fornitori di connettività e i gestori dei contenuti e i titolari dei diritti;
- formazione alle imprese in tema di tutela della proprietà intellettuale, in una prospettiva non solo nazionale, ma anche internazionale. Fondamentale da questo punto di vista è il coordinamento con la nuova Agenzia ICE, che supporta le imprese nel presidiare i mercati internazionali tramite l'innovazione e un uso strategico della proprietà intellettuale;
- tutela del *Made in Italy* da fenomeni di usurpazione all'estero;
- *enforcement*, con un particolare focus sulla preservazione della specializzazione dei giudici civili (mantenimento della specializzazione all'interno dei Tribunali per l'impresa nei quali sono confluite le Sezioni specializzate in materia di tutela della proprietà intellettuale) e l'importante obiettivo della specializzazione dei giudici penali (oggi non specializzati nella materia).

Il Piano contiene - raggruppate in base alle macro-aree - le buone pratiche in materia di lotta alla contraffazione già realizzate dalle amministrazioni e dagli enti rappresentati nel Consiglio Nazionale e i progetti futuri o in corso di realizzazione.

### **FOCUS** Consiglio Nazionale Anticontraffazione

Il Consiglio Nazionale Anticontraffazione (CNAC)<sup>353</sup> è l'organismo interministeriale con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento strategico delle iniziative intraprese da ogni amministrazione in materia di lotta alla contraffazione, al fine di migliorare l'insieme dell'azione di contrasto a livello nazionale.

Il Consiglio è stato formalmente insediato presso il Ministero dello Sviluppo Economico il 22 dicembre 2010. Presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico, è inoltre costituito dai rappresentanti di altri dieci ministeri e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Il Consiglio è supportato da due Commissioni Consultive Permanenti, una delle Forze dell'Ordine, l'altra delle forze produttive e dei Consumatori. Le 13 Commissioni Consultive Tematiche sono state istituite in seno al Consiglio Nazionale al fine di approfondire l'impatto della contraffazione in determinati settori o rispetto a temi trasversali, e di contribuire all'elaborazione di appropriate linee di azione.

<sup>352</sup> Il Piano è consultabile al sito: <http://www.cnac.gov.it/index.php/piano-nazionale-anticontraffazione>

<sup>353</sup> Previsto dalla L.99/2009.

La partecipazione al Consiglio Nazionale Anticontraffazione non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese. Al funzionamento e all'operatività dello stesso si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il Pacchetto Innovazione è un articolato programma di azioni e strumenti a supporto dello sviluppo e della competitività delle PMI per facilitare i processi d'integrazione tra la proprietà industriale e le strategie industriali. Tra le principali novità introdotte vi è la linea 'capitale di rischio' del Fondo Nazionale Innovazione, strumento creato dal MISE per agevolare il finanziamento di progetti innovativi basati sulla valorizzazione industriale dei titoli di proprietà industriale (brevetti, disegni e modelli). Per investire nel capitale di PMI che realizzano programmi d'investimento finalizzati alla valorizzazione economica dei brevetti è stato costituito un apposito fondo mobiliare chiuso di 40,9 milioni di euro (di cui 20 pubblici).

## **V.13 SEMPLIFICAZIONE DELLA BUROCRAZIA E TRASPARENZA**

### **Semplificazioni degli adempimenti amministrativi**

Le politiche di semplificazione e riduzione degli oneri sono state rafforzate, quale fattore essenziale per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese.

In particolare, nel corso del 2012 tali politiche sono state realizzate attraverso:

- l'attuazione del programma di misurazione e riduzione degli oneri, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea;
- l'adozione delle misure attuative del Decreto 'Semplifica Italia' e di altri interventi di semplificazione (edilizia e autocertificazione) e la predisposizione di un ulteriore disegno di legge di semplificazione degli adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro, ambiente, paesaggio.

Le misure di semplificazione adottate sono frutto delle attività di misurazione degli oneri amministrativi, della consultazione degli *stakeholders* e della cooperazione interistituzionale, avviata nell'ambito dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione coordinata delle misure previste dal Decreto 'Semplifica Italia'.

Tra le misure adottate tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 è da segnalare, in particolare, l'istituzione del Garante per le micro, piccole e medie imprese (MPMI).



### Il Garante per le micro, piccole e medie imprese

Previsto dallo Statuto delle imprese<sup>354</sup>, è stato nominato ad aprile 2012 e opera presso il Ministero dello Sviluppo Economico, con il compito analizzare in via preventiva e successiva l'impatto della regolamentazione sulle micro, piccole e medie imprese (MPMI), segnalando alle istituzioni competenti i casi in cui leggi o provvedimenti amministrativi, comprese le leggi regionali, possono determinare oneri finanziari o amministrativi aggiuntivi sulle MPMI. Monitora, inoltre, l'attuazione dello *Small Business Act* (SBA) ed elabora proposte da sottoporre al Governo volte a favorire lo sviluppo del sistema delle micro e PMI.

Il Garante istituisce anche un tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle MPMI, con la funzione di organo di partenariato delle politiche di sviluppo delle MPMI, in raccordo con le Regioni.

Annualmente trasmette al Presidente del Consiglio una relazione sull'attività svolta<sup>355</sup>, con una analisi e valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sulle imprese minori individuando le misure da attuare per favorire la competitività delle imprese. Nella Relazione pubblicata a febbraio 2013 sono state esaminate 71 misure adottate dal Governo, che risultano coerenti con i principi dello SBA. Emergono inoltre segnali positivi dalle nuove norme sul concordato preventivo e dall'introduzione dei Tribunali per le imprese. La relazione inoltre propone misure in materia di semplificazione, nonché per l'innovazione, l'internazionalizzazione e il credito per le PMI.

### L'attuazione del Decreto 'Semplifica Italia'

Tra gli ultimi provvedimenti approvati dal Governo vi è il regolamento attuativo dell'autorizzazione unica in materia ambientale (AUA), uno degli strumenti di semplificazione per le imprese introdotti dal Decreto 'Semplifica Italia'<sup>356</sup>, con lo scopo di alleggerire il carico degli adempimenti amministrativi previsti dalla vigente normativa ambientale, garantendo comunque la massima tutela dell'ambiente. L'autorizzazione unica sostituisce una serie di atti di comunicazione e notifica. Gli adempimenti che confluiscono nell'AUA riguardano: l'autorizzazione sugli scarichi, la comunicazione per l'utilizzo delle acque reflue, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, la documentazione previsionale d'impatto acustico, l'autorizzazione all'uso dei fanghi di depurazione e la comunicazione sullo smaltimento e il recupero dei rifiuti. Destinatari del provvedimento sono le microimprese, le piccole e medie imprese (PMI) nonché gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale. La nuova AUA dura 15 anni e per ottenerla - al posto delle varie autorizzazioni ambientali fino ad oggi necessarie - le imprese potranno presentare un'unica domanda in via telematica al SUAP (Sportello Unico per le attività produttive) competente. Il SUAP inoltra le richieste agli altri enti competenti. Il regolamento assicura anche la certezza dei tempi: l'autorizzazione viene rilasciata entro 90 giorni, a meno che non sia necessaria la convocazione della Conferenza dei Servizi, che si pronuncia entro 120 giorni (o 150 nel caso di richiesta di ulteriore documentazione). È prevista, infine, una procedura semplificata anche per il rinnovo dell'autorizzazione, che si richiede entro sei mesi dalla scadenza e, se le condizioni di esercizio sono rimaste immutate, è

<sup>354</sup> L.180/2011, art. 18.

<sup>355</sup> La relazione è scaricabile al seguente link: [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it)

<sup>356</sup> Art.23 D.L. 5/2012, cvt. dalla L. 35/2012, attuato con D.P.R.

sufficiente la presentazione di una istanza con una dichiarazione sostitutiva. Durante il tempo necessario per il rinnovo, l'esercizio dell'attività può proseguire sulla base dell'autorizzazione precedente. Il regolamento detta, inoltre, una disciplina per l'adesione all'autorizzazione semplificata per le emissioni in atmosfera (c.d. autorizzazione generale) per le Regioni che non hanno ancora legiferato in materia.

Si prevede che tali misure di semplificazione garantiranno alle PMI un risparmio complessivo di 700 milioni di euro all'anno.

Sono state adottate, previa intesa in Conferenza Unificata, le Linee Guida per il coordinamento e la razionalizzazione del sistema dei controlli previste dal Decreto 'Semplifica Italia'<sup>357</sup>.

È inoltre attiva da gennaio 2013, in via sperimentale, la nuova banca dati nazionale per i contratti pubblici (AVCpass) gestita dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (per maggiori dettagli si rinvia al par.V.10).

La semplificazione ha riguardato anche le attività di reindustrializzazione dei siti contaminati (anche d'interesse nazionale) e di chiusura d'impianti di raffinazione e loro trasformazione in depositi<sup>358</sup>. I sistemi di sicurezza operativa già in atto possono continuare a essere esercitati senza necessità di procedere contestualmente alla bonifica, previa approvazione del progetto di riutilizzo delle aree interessate, attestante la non compromissione di eventuali successivi interventi di bonifica. In relazione alla reindustrializzazione di aree situate in Siti d'interesse Nazionale, sono stati siglati Accordi di programma e Protocolli d'intesa, di concerto con le Amministrazioni centrali e territoriali competenti<sup>359</sup>. È favorito l'utilizzo dei materiali dragati nei fondali dei porti che rientrano nei Siti d'interesse nazionale (i cosiddetti Sin) per le attività di rifacimento degli arenili, reimmissione nei corpi idrici, utilizzo a terra (qualora presentino livelli d'inquinanti inferiori ai limiti di legge), evitando così la loro destinazione alle discariche e il consumo di materiali 'vergini' per la realizzazione delle infrastrutture.

Con il Decreto 'Semplifica Italia' è stato previsto il coordinamento e la razionalizzazione del sistema dei controlli sulle imprese, in modo da garantirne semplicità e proporzionalità. Sono state approvate, previa intesa in Conferenza Unificata, le Linee Guida alle quali le Regioni e gli Enti Locali si devono conformare per emanare regolamenti di delegificazione. In particolare, le Linee Guida contengono principi e criteri a carattere generale, strumenti operativi, raccomandazioni ed esempi di buone pratiche. I principi sono cinque: *i)* chiarezza della regolazione: le amministrazioni devono far conoscere alle imprese gli obblighi e i relativi adempimenti imposti dalla normativa e rispondere tempestivamente alle richieste di chiarimento, assicurandone la più ampia diffusione; *ii)* proporzionalità al rischio: ciascuna amministrazione programma le rispettive attività di controllo in base al diverso fattore di rischio valutato in base

<sup>357</sup> Linee guida in materia di Controlli, previste dall'articolo 14, c. 5 del D.L. 5/2012, pubblicate in G.U. n. 42 del 19 febbraio 2013.

<sup>358</sup> Art. 57 D.L. 5/2012, 'Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del Mezzogiorno e in tema di bunkeraggio'. Art. 36 D.L. 83/2012, 'Semplificazioni di adempimenti per il settore petrolifero'. Art. 48 D.L. 1/2012, 'Norme in materia di dragaggi'.

<sup>359</sup> L'obiettivo è di realizzare per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione delle aree di Taranto, Trieste, Porto Marghera e Porto Torres per un valore totale di risorse di circa 500 milioni.

alla probabilità dell'inosservanza; *iii*) coordinamento delle attività di controllo: le amministrazioni adottano strumenti di coordinamento per ridurre inutili o sproporzionate duplicazioni; *iv*) approccio collaborativo del personale: le amministrazioni assicurano, nel concreto svolgimento del controllo, un approccio collaborativo con le imprese e la trasparenza dell'attività svolta; *v*) formazione e aggiornamento del personale.

È stato adottato il decreto del Ministero della Salute che porterà una significativa semplificazione per i malati cronici. La durata dell'attestato di esenzione dal ticket è differenziata a seconda della patologia: nei casi in cui non vi sia possibilità di guarigione, si prevede una durata illimitata.

Il cambio di residenza in tempo reale, introdotto dal Decreto 'Semplifica Italia' è operativo da maggio 2012<sup>360</sup>: in base alla nuova disciplina, gli effetti delle dichiarazioni anagrafiche decorrono dalla data della dichiarazione; inoltre, la dichiarazione può essere effettuata anche *on line* o per posta.

### La misurazione degli oneri amministrativi

Nel corso del 2012, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea di riduzione di almeno il 25 per cento degli oneri amministrativi, il Dipartimento della funzione pubblica ha proseguito le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

La principale novità è rappresentata dalla realizzazione di un'attività di misurazione congiunta tra Stato, Regioni e autonomie locali, in un settore rilevantissimo per le imprese e l'economia del Paese quale l'edilizia. Ogni procedura è interamente mappata nel dettaglio, inclusa l'analisi dei moduli. Nel corso di tali attività, vengono individuati gli eventuali adempimenti ulteriori rispetto a quelli previsti a livello comunitario (*goldplating*).

Sino ad oggi, la misurazione dei costi amministrativi ha riguardato 93 procedure ad alto impatto, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni di settore in 9 aree di regolazione<sup>361</sup>. Sono stati complessivamente misurati costi amministrativi per le PMI pari a 30,98 miliardi, a fronte dei quali sono state già adottate misure di semplificazione dalla cui piena implementazione è atteso un risparmio stimato 'a regime' in circa 8,49 miliardi all'anno, pari al 27,4 per cento del totale dei costi amministrativi misurati (cfr. Tavola seguente). Ulteriori risparmi stimati in circa 800 milioni deriveranno dalle misure di semplificazione per il settore edilizia<sup>362</sup> (es. standardizzazione della modulistica, istruzioni per la compilazione e la predisposizione della documentazione) e dalla

---

<sup>360</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2012, n. 154, contenente il Regolamento di attuazione dell'art.5 del D.L. 5/2012, in materia di variazioni anagrafiche.

<sup>361</sup> Le attività di misurazione sono svolte dalla Task-force MOA dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT, utilizzando la metodologia, adottata dalla Commissione europea, dello *Standard Cost Model (SCM)*. Gli *stakeholders* sono stati coinvolti in tutte le fasi del processo di misurazione: dalla individuazione delle aree di misurazione, alla selezione degli obblighi informativi più onerosi, alla stima degli stessi, alla formulazione delle proposte di semplificazione e fino al monitoraggio degli interventi adottati.

<sup>362</sup> Ad uno stadio avanzato di istruttoria da parte del Tavolo per la semplificazione istituito presso la Conferenza Unificata, con la partecipazione delle Regioni e degli Enti Locali.

informatizzazione delle procedure<sup>363</sup>. Inoltre, dalla completa messa a regime della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici è atteso un ulteriore risparmio di 200 milioni. Tali ulteriori risparmi comporteranno, 'a regime', una riduzione complessiva di oltre il 30 per cento degli oneri amministrativi misurati.

**TAVOLA V.1: COSTI AMMINISTRATIVI E RISPARMI STIMATI A REGIME PER LE PMI NELLE AREE DI REGOLAZIONE MISURATE (in miliardi di euro)**

SETTORE	ONERI AMMINISTRATIVI	MISURE ADOTTATE	RISPARMI
Lavoro e previdenza	9,94	Piano di riduzione L. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Regolamento di semplificazione per le PMI	0,65
Paesaggio e beni culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI Decreto 'Semplifica Italia'	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	D.L. 70/2011	0,92
Appalti	1,21	D. L. 'Semplifica Italia'	0,30
Sicurezza sul lavoro	4,60	D.L. 70/2011	-
Edilizia <sup>364</sup>	4,44	D.L. 'Semplifica Italia'	-
		D.L. 83/2012, convertito con modificazioni in L. 134/2012	0,24
<b>TOTALE</b>	<b>30,98</b>		<b>8,49</b> (27,4 per cento dei costi)

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'attività finalizzata all'attuazione delle disposizioni in materia di decertificazione (cfr. par. V.10) è stata accompagnata da un monitoraggio, condotto su oltre 80 Comuni, che ha consentito di stimare, tra il 2011 e il 2012, una riduzione del 55 per cento del numero dei certificati anagrafici e del 29 per cento dei certificati di stato civile rilasciati dalle amministrazioni, con un risparmio complessivo per i cittadini di 367 milioni di euro. Sono stati eliminati 20 milioni di certificati (complessivamente una riduzione del 46 per cento). Restano

<sup>363</sup> L'art. 13, c. 2, lett. e) del D.L.83/2012, ha previsto l'informatizzazione della presentazione della SCIA edilizia; il relativo decreto attuativo è in istruttoria. La predisposizione di un modulo unico è una condizione essenziale per agevolare l'informatizzazione.

<sup>364</sup> I dati relativi al settore edilizia comprendono anche i costi amministrativi sostenuti dai cittadini per ottenere o presentare titoli edilizi (ad es. per il settore residenziale, in caso di presentazione della SCIA per la ristrutturazione di un edificio). Si segnala inoltre una parziale sovrapposizione di tali costi amministrativi con i dati relativi ad altre aree di regolazione (ad es. prevenzione incendi e ambiente), in quanto sono state misurate alcune procedure, già oggetto di indagine in altri settori, che, nel caso dell'edilizia, costituiscono le autorizzazioni preliminari al rilascio o alla presentazione del titolo edilizio (ad es. il parere di conformità dei Vigili del Fuoco e l'autorizzazione paesaggistica). Mancano ancora i dati relativi ad ulteriori adempimenti in materia edilizia per i quali la rilevazione sulle frequenze e in corso di completamento

le certificazioni richieste dai privati (es. banche, notai, ecc.) che non possono essere eliminate.

Considerando anche i risultati della misurazione relativa alle certificazioni, i costi amministrativi misurati, per le imprese e i cittadini, ammontano complessivamente a 31,77 miliardi di euro mentre i risparmi stimati sono 8,86 miliardi di euro pari al 27,9 per cento del totale dei costi amministrativi.

### Semplificazioni per il settore dell'edilizia

L'attività di misurazione degli oneri ha costituito un'importante base conoscitiva per orientare gli interventi di semplificazione nel settore dell'edilizia. I primi interventi, frutto dell'elaborazione condivisa tra Stato, Regioni e autonomie locali, hanno riguardato:

- Il miglioramento della funzionalità dello Sportello Unico per l'edilizia (SUE), che è trasformato da sportello istruttorio a sportello decisorio ed è l'unico punto di accesso per tutte le pratiche amministrative riguardanti un intervento edilizio.
- Le modalità di presentazione della Segnalazione Certificata d'inizio attività (Scia). Vengono ulteriormente semplificate: i pareri degli enti o organi preposti e le verifiche preventive sono sostituiti dalle autocertificazioni dei privati o attestazioni e asseverazioni di tecnici, salve le verifiche successive degli organi o amministrazioni competenti<sup>365</sup>. Sono ricomprese anche le semplificazioni delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e di semplificazione per acquisire gli atti di assenso in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale del patrimonio storico-artistico, tra cui anche quelli per immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.
- Nella maggior parte dei Comuni l'accorpamento dei vari uffici e l'attivazione dell'unico *front office* (SUE) per le pratiche edilizie sono stati portati a termine. La semplificazione è notevole, in quanto tutti gli atti e i nulla osta devono essere predisposti dal responsabile del SUE. Tuttavia, per gestire la procedura nei tempi previsti è necessario che i Comuni si dotino di piattaforme informatiche *on line*. Queste al momento sono attive in via sperimentale solo nei grandi Comuni.
- L'eliminazione dell'obbligo per le amministrazioni di acquisire d'ufficio i dati e la documentazione catastale e gli altri documenti in proprio possesso.

### Sportello Unico Doganale

Lo sportello unico per le operazioni doganali si avvale della recente normativa che prevede la dematerializzazione di tutte le operazioni doganali e la possibilità di esperire *on line* tutte le procedure necessarie. Il cosiddetto '*e-custom*' consentirà la riduzione di tempi e costi dello sdoganamento, il miglioramento dei

---

<sup>365</sup> D.L.83/2012, art.13. In considerazione del fatto che l'art. 19 della legge n.241, ivi modificato, regola anche la Scia relativa all'attività d'impresa, oltre a quella edilizia, la modifica introdotta riguarderà non solo il settore edilizio, ma anche l'attività imprenditoriale, commerciale e artigianale, per le quali era stata originariamente introdotta la Scia.

controlli di qualità e la conseguente riduzione dei costi amministrativi. Grazie allo sportello unico e alla digitalizzazione, sono state eliminate fino a 68 istanze che le imprese, per effettuare un'operazione d'import/export, dovevano presentare a 18 amministrazioni diverse, trasmettendo a ognuna informazioni e dati spesso identici o simili nella sostanza per ottenere le autorizzazioni, i permessi, le licenze e i nulla osta necessari, nella maggioranza dei casi rilasciati su carta. L'Agenzia delle Dogane ha diffuso i dati in base ai quali risulta che il 97 per cento circa delle merci viene svincolata senza verifica diretta, in un tempo che va dai 2 ai 5 minuti. Il completamento del 'dialogo telematico' tra tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento dovrà concludersi entro luglio 2014. Il porto di Ravenna sarà il primo a sperimentare in Italia, a partire da gennaio 2013.

### **Ulteriori misure di semplificazione**

In coerenza con i nuovi orientamenti assunti in sede europea<sup>366</sup>, l'Italia sta già lavorando in vista dell'adozione, previa intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di un nuovo programma di misurazione e riduzione degli oneri regolatori e dei tempi.

Le principali novità del nuovo programma saranno: la misurazione degli oneri regolatori (e non solo di quelli amministrativi come avvenuto finora) e la forte attenzione alla riduzione dei tempi per i cittadini e per le imprese. Sono recentemente stati adottati i nuovi strumenti previsti dallo 'Statuto delle imprese'<sup>367</sup>. Il Decreto 'Semplifica Italia', in linea con le migliori pratiche adottate a livello internazionale, prevede l'obbligo di non introdurre nuovi oneri senza averne eliminati altri di pari importo. A partire dal 2014, le amministrazioni statali sono tenute a trasmettere annualmente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati, con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente. Su questa base, il Dipartimento della Funzione Pubblica predispone una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati, con evidenziato il risultato riferito a ciascuna amministrazione. Se per un'amministrazione gli oneri amministrativi introdotti risultano superiori a quelli eliminati, il Governo provvede al relativo pareggio, adottando, entro novanta giorni, uno o più regolamenti per ridurre gli oneri amministrativi. A tal fine, sono state predisposte apposite Linee Guida, di prossima pubblicazione. Inoltre, per assicurare la trasparenza degli adempimenti a carico di cittadini e imprese, è stato adottato il regolamento che disciplina le modalità e i criteri per la pubblicazione sui siti web istituzionali e, ove previsto, sulla Gazzetta Ufficiale, dell'elenco degli oneri informativi introdotti o eliminati<sup>368</sup>. Con il Decreto 'Crescita 2.0' sono state introdotte nuove misure di semplificazione, derivanti dalla digitalizzazione delle procedure, per i cui dettagli si rinvia al paragrafo sull'Agenda Digitale e la Pubblica Amministrazione digitale.

<sup>366</sup> Comunicazione della Commissione europea 'EU Regulatory Fitness', COM 2012 (746) final

<sup>367</sup> Legge 11 novembre 2011, n. 180

<sup>368</sup> D.P.C.M. 14 novembre 2012, n. 252, 'Regolamento recante i criteri e le modalità per la pubblicazione degli atti e degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati'.

Altre misure di semplificazione riguardano:

- l'istituzione del Anagrafe nazionale della popolazione residente, al fine di migliorare i servizi ai cittadini e alle imprese;
- l'obbligo di utilizzare le piattaforme elettroniche per tutte le procedure di acquisto di beni e servizi della PA che siano di ammontare inferiore ai livelli minimi fissati a livello comunitario;
- le procedure d'iscrizione al Registro delle imprese e a quello delle cooperative delle società di mutuo soccorso e delle società cooperative. Per le prime è stata anche aggiornata la regolazione, prevedendo la possibilità di promuovere attività di carattere educativo e culturale ai fini della prevenzione sanitaria, in esclusivo favore dei soci e dei loro familiari<sup>369</sup>;
- la gestione operativa dei certificati medici per l'assenza del lavoratore per malattia propria o del figlio, che dovranno essere inviati per via telematica dal medico del SSN all'INPS, che poi la inoltrerà al datore di lavoro e all'indirizzo di posta elettronica del lavoratore che ne faccia richiesta.

Le imprese iscritte nella cosiddetta 'white list' (cfr. paragrafo sul sostegno al credito d'impresa) non devono più presentare la documentazione antimafia, prevista dalla legge, per l'esercizio della propria attività. È loro offerto, inoltre, un accesso agevolato alle stazioni appaltanti.

Circa 1,5 milioni di attività d'impresa a bassa rumorosità (esercizi commerciali al dettaglio, parrucchieri, palestre, ecc.) sono state esentate dall'obbligo di produrre la documentazione d'impatto acustico.

È stata, infine, semplificata la regolazione relativa agli imballaggi, con il passaggio dal precedente obbligo di adesione a un Consorzio nazionale (CONAI) alla possibilità per le imprese di organizzare la gestione dei propri imballaggi in forma collettiva (non più associativa) e anche su scala locale<sup>370</sup>. Prima della modifica era possibile per i produttori, anziché aderire a un Consorzio obbligatorio (sistema CONAI) organizzare autonomamente, anche in forma associata, la gestione dei propri rifiuti d'imballaggio su tutto il territorio nazionale. Con la nuova norma sparisce il riferimento 'nazionale', quindi diventa più facile per le imprese organizzarsi in modo alternativo al sistema CONAI. Le sanzioni per chi non sceglie una delle due modalità (adesione ai Consorzi o organizzazione alternativa) vanno da 10.000 euro a 60.000 euro.

### IN ITINERE

#### Altre misure di semplificazione

Il Governo ha proposto ulteriori misure di semplificazione tra le quali: la semplificazione di adempimenti formali in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro mediante modelli standard e procedure semplificate; l'estensione del periodo di validità del 'DURC', il 'Documento Unificato di Regolarità Contributiva' da 90 a 180 giorni; l'eliminazione del 'silenzio-rigetto' per il rilascio dei permessi a costruire in aree soggette a vincoli ambientali e paesaggistici e la sua sostituzione con il provvedimento espresso.

<sup>369</sup> Il Decreto Ministeriale attuativo è del 6 marzo 2013 ed è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.33/2013.

<sup>370</sup> D.L. 1/2012, art. 26.

Infine, da annoverare tra le misure di semplificazione anche la modifica delle patenti di guida, conseguente al recepimento in Italia di due Direttive Europee<sup>371</sup>. La normativa si applica alle nuove patenti. La maggior parte delle novità consiste nelle categorie. Viene creata la patente AM per motorini e *microcar* e le altre categorie vengono affiancate da sottocategorie che consentono la guida solo di una parte dei veicoli consentiti a chi non ha la licenza relativa a tutta la categoria. Per passare da una sottocategoria a quella superiore o alla patente per tutta la categoria occorre sempre un esame, non basta più aver maturato l'età. La AM sostituisce i cosiddetti 'patentini' (i Cig, certificati d'idoneità alla guida, introdotti nel 2003). Quindi gli esami diventano uguali a quelli per la patente A e, soprattutto, diventano applicabili anche le decurtazioni di punteggio se si commettono le infrazioni che le prevedono. L'età minima resta 14 anni. Ma la guida all'estero è consentita solo dai 16 anni.

Per la patente A bisogna aspettare i 20 anni, ma solo se si ha già la A2 da almeno due anni. Chi vorrà prenderla senza aver prima conseguito la A2 dovrà attendere i 24 anni.

Il D.L. 5/2012 ha semplificato le procedure per la creazione di nuove Commissioni mediche locali (CML), ovvero gli organi abilitati a valutare l'idoneità fisica degli invalidi e di chi soffre di malattie che impattano sulle capacità di guida.

### Posta elettronica certificata

La casella di posta elettronica certificata (PEC) sarà obbligatoria per le imprese individuali a partire da giugno 2013<sup>372</sup>. In particolare, le imprese già iscritte nel Registro delle Imprese o all'albo delle imprese artigiane dovranno comunicare il proprio indirizzo PEC pena sanzioni pecuniarie. Le imprese che presentano richiesta d'iscrizione devono contestualmente indicare la PEC, pena la sospensione della domanda e il suo annullamento decorsi 45 giorni. Da luglio 2013, pertanto, tutte le comunicazioni tra imprese e Pubbliche Amministrazioni potranno essere effettuate tramite PEC ed entro il 19 giugno 2013 sarà istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico l'Ini-Pec, cioè l'indice nazionale pubblico degli indirizzi PEC d'impresе e professionisti<sup>373</sup>.

#### FOCUS

##### Lo stato d'implementazione della legislazione sul mercato interno

Nella comunicazione 'Una *governance* migliore per il Mercato Unico' di giugno 2012, la Commissione Europea ha proposto una serie di misure e ha chiesto agli Stati membri d'impegnarsi in un approccio a 'tolleranza zero' in materia di recepimento di direttive. Una

<sup>371</sup> Direttive UE 2006/126 e 2009/113.

<sup>372</sup> D.L.179/2012, art.5. Le imprese costituite in forma societaria sono già tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata in base all'art.16 del D.L. 185/2008, entrato in vigore il 19 dicembre 2012.

<sup>373</sup> Il relativo Decreto Ministeriale attuativo è del 19 marzo 2013 ed è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.



relazione annuale sull'integrazione del Mercato Unico verterà sulle modalità pratiche di funzionamento di quest'ultimo e fornirà spunti per le raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del processo del Semestre Europeo.

L'*Internal Market Scoreboard*, giunto alla 26° edizione<sup>374</sup>, è stato creato nel 1997 per incoraggiare gli Stati membri a assicurare l'implementazione effettiva della legislazione sul Mercato Interno. Gli Stati membri nel 2007 concordarono un obiettivo di deficit di trasposizione dell'1 per cento nella media UE. Tale obiettivo è stato raggiunto gradualmente finché nel 2011 si è registrato un progressivo rallentamento nella trasposizione delle direttive UE.

In base al Rapporto di febbraio 2013, il deficit medio di recepimento (la percentuale delle direttive in materia di mercato interno non recepite in tempo negli ordinamenti nazionali) è diminuito dallo 0,9 per cento di maggio 2012 allo 0,6 per cento di novembre 2012, un risultato molto vicino allo 0,5 per cento proposto dalla Commissione nel *Single Market Act*<sup>375</sup>.

Il numero degli Stati membri che ha raggiunto l'1 per cento è aumentato da sedici a ventitré. Per la prima volta l'Italia è scesa al di sotto dell'1,0 per cento, con un deficit di trasposizione a novembre 2012 dello 0,8 per cento, rispetto al 2,4 per cento della rilevazione di maggio 2012. È il Paese che ha ridotto maggiormente il deficit, con 21 direttive trasposte in 6 mesi.

Il risultato positivo, oltre che a una maggiore determinazione delle istituzioni coinvolte nell'iter legislativo, è ricollegabile essenzialmente a una modifica legislativa che prevede due strumenti di approvazione distinti, uno per la trasposizione delle direttive e l'altro dedicato alla soluzione di eventuali infrazioni al diritto comunitario. L'obiettivo è di evitare confusioni e rallentamenti nell'intera procedura.

Tuttavia, l'Italia è tra i 5 Stati membri (insieme a Belgio, Germania, Polonia e Regno Unito) che non hanno raggiunto la 'tolleranza zero' nei ritardi di trasposizione. Questo gruppo di Paesi deve, infatti, ancora trasporre almeno una delle otto direttive per le quali è stato superato il termine di 2 anni per il recepimento negli ordinamenti nazionali.

Il tempo medio supplementare necessario per dare attuazione a una direttiva dell'UE nel diritto nazionale è in media di 9,6 mesi nei Paesi Europei, in aumento rispetto alla rilevazione di maggio 2012 (9,1 mesi). In Italia il ritardo di trasposizione è passato da 7,3 a 7,6 mesi.

Al fine di rendere più tempestivo l'adeguamento della normativa nazionale agli obblighi europei, la legge comunitaria è stata scissa in due parti distinte. Entro il 28 febbraio di ogni anno, il Governo deve presentare la 'legge di delegazione europea', che contiene le deleghe per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro che devono essere recepite nell'ordinamento nazionale. Se necessario, il Consiglio dei Ministri può presentare anche la 'legge europea', che contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo. In particolare, la legge europea può prevedere modifiche a norme statali oggetto di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (o di sentenze della Corte di giustizia europea); disposizioni per assicurare l'applicazione di atti dell'UE; l'attuazione di trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

La legge di delegazione europea e la legge europea 2013 recepiscono i due disegni di legge comunitaria del 2011 e del 2012 che non sono stati approvati nella scorsa legislatura.

<sup>374</sup> Per maggiori dettagli, si veda: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/docs/score26\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score26_en.pdf).

<sup>375</sup> Comunicazione della Commissione '*Single Market Act: Twelve levers to boost growth and strengthen confidence*', COM(2011) 206 final, 14.4.2011.

In particolare, la legge di delegazione europea conferisce deleghe per il recepimento di 35 direttive europee e attribuisce al Governo una delega legislativa biennale per l'emanazione di decreti legislativi che prevedono sanzioni penali e amministrative, di competenza statale, per la violazione di precetti europei non trasfusi in leggi nazionali.

La legge europea contiene tutte le norme, diverse dalle deleghe, necessarie ad adempiere a obblighi europei e finalizzate a porre rimedio a casi di non corretto recepimento di normativa dell'UE nell'ordinamento nazionale. Con l'adozione del provvedimento sarà possibile, tra l'altro, chiudere venti procedure di infrazione e attuare due Regolamenti. In particolare, la legge europea contiene norme volte a semplificare gli adempimenti fiscali in fase di dichiarazione dei redditi, attenuando anche le sanzioni per mancato obbligo di dichiarazione. Un'altra modifica di rilievo consentirà di allineare il monitoraggio fiscale all'antiriciclaggio, consentendo all'Agenzia delle Entrate di richiedere agli intermediari i dati e le notizie relative a operazioni finanziarie con l'estero. È, inoltre, inserita una modifica alla disciplina della società tra avvocati, che prevede la cancellazione del riferimento alla presenza di un socio avvocato italiano. Tra le altre norme, infine, l'esclusione dalla base imponibile dell'imposta di successione dei titoli di Stato emessi all'estero, per rispondere a una procedura di infrazione aperta dalla Commissione UE.

## **Efficienza, legalità e trasparenza della Pubblica Amministrazione**

Crescita e sviluppo economico dipendono anche dal rispetto della legalità e da una corretta gestione della cosa pubblica attraverso la prevenzione e la massima attenzione a quei settori nevralgici dell'economia maggiormente esposti sia ai fenomeni d'infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali che ai processi corruttivi. Per garantire sicurezza, trasparenza e tutela alle iniziative imprenditoriali, così da attrarre anche i capitali dall'estero, il Governo si è impegnato a porre in essere misure in grado di arginare e contrastare tali fenomeni, sia con provvedimenti normativi - quali l'inasprimento delle pene e l'introduzione di nuove figure di reato per i delitti contro la PA, il correttivo al codice delle leggi antimafia, l'istituzione di una banca dati antimafia - sia attraverso i provvedimenti amministrativi di scioglimento dei comuni per infiltrazione della criminalità organizzata.

## **Trasparenza**

Il Governo ha predisposto il testo unico in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle PA che attua la legge anticorruzione<sup>376</sup>. Il provvedimento mira a rendere effettivo il principio di trasparenza intesa come *total disclosure*, ossia accessibilità totale delle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'attività amministrativa. Nelle intenzioni del legislatore la trasparenza garantisce forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il modello preso a riferimento è il *Freedom of Information Act* statunitense. Il testo definitivo accoglie poi i pareri

<sup>376</sup> Il testo unico sul 'Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle PA' è stato pubblicato in G.U. il 5 aprile 2013, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

del Garante per la protezione dei dati personali e delle varie componenti della Conferenza Unificata Stato - Regioni<sup>377</sup>.

Il provvedimento prescrive che i documenti e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria debbano essere disponibili in formato aperto e possano essere conosciuti, fruiti e utilizzati da parte di chiunque. I dati non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza possono essere resi comunque noti sempre nel rispetto della protezione dei dati personali sensibili.

La novità principale del provvedimento è l'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'accesso civico, secondo il quale chiunque ha il diritto di chiedere e ottenere gratuitamente dalle pubbliche amministrazioni gli atti, i documenti e le informazioni di cui è obbligatoria la pubblicazione ma che, per qualsiasi motivo, le amministrazioni non hanno provveduto a rendere pubbliche sui propri siti istituzionali. La richiesta di accesso civico ai documenti non è sottoposta ad alcuna limitazione di legittimazione soggettiva del richiedente, né di motivazione e l'amministrazione deve procedere entro trenta giorni dalla richiesta alla pubblicazione sul sito istituzionale.

Lo strumento attraverso il quale si realizza l'obbligo informativo è la pubblicazione sui siti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni. Al fine di rendere più agevole l'accesso ai documenti e ai dati oggetto di pubblicazione, i siti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni devono predisporre un'apposita sezione denominata 'Amministrazione trasparente'. Gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere pubblicati tempestivamente su tale sezione del sito e per una durata di cinque anni. La sezione *on line* dovrà dare particolare evidenza a tutte quelle informazioni necessarie ai cittadini per ottenere atti, documenti o servizi da parte dell'amministrazione.

Ogni amministrazione con le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti deve adottare un 'Programma triennale per la trasparenza e l'integrità', che definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione, nel rispetto della regolarità e tempestività della comunicazione. Tale programma è aggiornato annualmente e pubblicato nella sezione dedicata. Per l'attuazione puntuale del programma ogni amministrazione deve individuare al suo interno il responsabile della trasparenza, che coincide di norma con il responsabile per la prevenzione della corruzione<sup>378</sup>.

Il testo unico richiama le norme già presenti nell'ordinamento in merito alle informazioni che le Pubbliche Amministrazioni devono comunicare, aggiornandole e sistematizzandole in un quadro comune.

Le Pubbliche Amministrazioni, a ogni livello, hanno l'obbligo di trasparenza sull'organizzazione interna. Gli obblighi di pubblicazione interessano la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assieme al conto annuale delle spese sostenute per il personale e, trimestralmente, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale<sup>379</sup>. Assieme all'organigramma, le Pubbliche Amministrazioni devono

---

<sup>377</sup> Le Regioni a statuto speciale, le Province di Trento e Bolzano possono individuare specifiche forme di applicazione della suddetta disciplina in ragione della peculiarità dei loro ordinamenti.

<sup>378</sup> Previsto dall'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>379</sup> La pubblicazione nei siti istituzionali di dati relativi a titolari di organi d'indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla

rendere noto l'elenco dei numeri di telefono e di posta elettronica a cui il cittadino può rivolgersi per ottenere i servizi. Per quanto riguarda il personale non a tempo indeterminato<sup>380</sup>, le Pubbliche Amministrazioni devono pubblicare annualmente l'elenco dei titolari dei contratti a tempo determinato, le loro mansioni e la loro distribuzione tra gli uffici, e trimestralmente, il costo complessivo del personale con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi d'indirizzo politico. Allo stesso modo, le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare l'elenco degli incarichi conferito o autorizzati ai propri dipendenti. La norma ricorda anche gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale, nonché i dati relativi alla contrattazione collettiva<sup>381</sup>.

Per quanto riguarda gli organi d'indirizzo politico, i titolari d'incarichi politici di carattere elettivo e non, a qualsiasi livello di governo, devono rendere pubblici il loro incarico, il curriculum vitae, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati e dei relativi compensi corrisposti, la loro situazione patrimoniale. Così come per i titolari d'incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza, l'obbligo di accesso all'informazione sussiste entro i tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla sua cessazione.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti amministrativi adottati con particolare riferimento a quelli di autorizzazione, concessione, affidamento lavori e accordi stipulati con soggetti privati o altre amministrazioni. Sulla stessa linea, le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi ai servizi erogati, nonché ai tempi di pagamento dell'amministrazione<sup>382</sup>. Anche i rilievi effettuati dagli organi di controllo sugli atti relativi all'organizzazione dell'attività dell'amministrazione devono essere resi pubblici.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno obbligo di pubblicazione<sup>383</sup> e aggiornamento annuale delle informazioni relative agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato. La normativa richiama l'obbligo di pubblicazione concernente i controlli sulle imprese, gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi e sussidi e dell'elenco dei soggetti beneficiari. La norma richiama la pubblicazione obbligatoria dei dati concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, rinviando alla disciplina contenuta nel codice degli appalti.

Vi è l'obbligo, già previsto, di pubblicazione dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, nonché del bilancio, preventivo e consuntivo e

---

realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

<sup>380</sup> I bandi di concorso per il reclutamento a qualsiasi titolo di personale presso l'amministrazione devono essere pubblici come già previsto dall'articolo 54, comma 1 del D.Lgs. 82 del 2005.

<sup>381</sup> In questa logica ad esempio, il Ministero delle Infrastrutture ha istituito un apposito portale 'Cantieri Italia' (<http://cantieri.mit.gov.it>) per rendere trasparente l'azione di Governo e dare la possibilità a ogni cittadino di conoscere lo stato di avanzamento dei lavori, le principali criticità, le risorse impegnate e i tempi necessari per il completamento.

<sup>382</sup> Obbligo già previsto dall'art.23 della L. 69/2009.

<sup>383</sup> Obbligo già previsto dall'art.1, commi 587 e 735, primo periodo, della L. 296/2006 e dall'art.8, comma 1, del D.L. 98/2011.

del piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio<sup>384</sup>. Così le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicazione dei dati concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio immobiliare<sup>385</sup>.

La PA ha l'obbligo di pubblicità dell'attività di pianificazione e governo del territorio<sup>386</sup>, dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche<sup>387</sup>. In generale sussiste l'obbligo di pubblicazione e l'accesso alle informazioni ambientali<sup>388</sup>.

Tali norme di pubblicità si aggiungono a quanto già previsto dal Decreto 'Crescita', in base al quale a partire da agosto 2012 (le sanzioni in caso d'inadempienza sono entrate in vigore a gennaio 2013), le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni e gli enti territoriali devono pubblicare *on line* tutti i pagamenti oltre i mille euro. Le sanzioni prevedono che la pubblicazione preventiva degli importi sia condizione legale per l'efficacia del titolo. I beneficiari possono tutelarsi segnalando l'inadempienza, mentre i dirigenti dell'amministrazione incorrono nella responsabilità patrimoniale e nel risarcimento dei danni.

Il testo sulla trasparenza tratta anche l'obbligo di pubblicazione per il Servizio Sanitario Nazionale. In particolare, le aziende sanitarie e ospedaliere sono chiamate a rendere pubbliche tutte le informazioni concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione, lo svolgimento delle relative procedure, gli atti di conferimento. È pubblicato e annualmente aggiornato l'elenco delle strutture sanitarie private accreditate, così come gli accordi con esse stipulati. Le Regioni includono il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accreditamento delle strutture sanitarie. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti a indicare nel proprio sito, in un'apposita sezione denominata 'Liste di attesa', il tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata.

Il 'Piano triennale per la trasparenza e l'integrità' entra a far parte integrante del 'Piano di prevenzione della corruzione'. Tale piano deve indicare le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza e gli obiettivi collegati con il piano della performance. Infine, si riorganizzano in modo organico le sanzioni e le responsabilità a carico dei dirigenti per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione. In particolare, il testo unico chiarisce i compiti dell'Organismo Indipendente di Valutazione (incaricato di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il piano di performance) e della Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni (CIVIT),

---

<sup>384</sup> Obbligo già previsto dall'articolo 19, commi 1 e 2, e dall'art.22, comma 2, del D.Lgs. 91/2011.

<sup>385</sup> Obbligo già previsto dall'articolo 97-bis, comma 1, del D.L. 1/2012.

<sup>386</sup> Previsto dall'articolo 32, comma 1-bis, della L. 69/2009.

<sup>387</sup> Previsto dall'articolo 9, comma 1, del D.Lgs. 228/2011 e dall'articolo 1, comma 15, della L. 190/2012.

<sup>388</sup> La disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali è già prevista dall'articolo 3-sexies del D.Lgs. 152/2006.

in qualità di autorità nazionale anticorruzione con poteri di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal testo unico.

## **Anticorruzione**

Alla CIVIT è stato attribuito il ruolo di autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione<sup>389</sup>.

Il Presidente dell'Autorità è nominato su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, del Ministro per la Giustizia e del Ministro dell'Interno. La Commissione può avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza.

La Commissione avrà poteri ispettivi e d'indagine, poteri di sollecitazione e sanzionatori nonché compiti di collaborazione con organismi stranieri paritetici. Si occuperà anche di analizzare le cause della corruzione con l'individuazione degli interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto. Il Dipartimento della Funzione Pubblica elaborerà il 'Piano Nazionale Anti-corruzione', finalizzato a coordinare le strategie di prevenzione e lotta alla corruzione sviluppate a livello nazionale e internazionale; in questa sede saranno definiti i criteri di rotazione dei dirigenti dei settori più esposti al rischio di corruzione.

In base alla legge 'anticorruzione', i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili, così come gli avvocati dello Stato) potranno rimanere fuori ruolo per non più di cinque anni consecutivi e, nel corso della carriera, per un massimo di 10 anni. Tra i due incarichi devono, tuttavia, intercorrere almeno 5 anni. I magistrati non potranno essere membri dei collegi arbitrali e non potranno ricoprire incarichi incompatibili, stabiliti da un decreto legislativo che il Governo dovrà emanare.

Anche per i pubblici dipendenti vi è un regime delle incompatibilità riguardo gli incarichi esterni che sono suscettibili di avere ripercussioni sull'imparzialità e il buon andamento della PA. La qualità dei servizi sarà garantita attraverso l'emanazione di un codice di condotta coerente con gli obblighi costituzionali di diligenza, fedeltà e imparzialità, oltre che del perseguimento dell'esclusivo interesse della PA. Tuttavia, per i pubblici dipendenti che denunciano fatti rilevanti ai fini della corruzione ('*whistleblower*') si prevede l'immunità dalle sanzioni penali e disciplinari.

La trasparenza delle attribuzioni di posizioni dirigenziali è garantita attraverso l'imposizione alle Pubbliche Amministrazioni, in occasione dell'annuale rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile da esse utilizzate, della comunicazione di tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne all'amministrazione, individuate discrezionalmente dall'organo d'indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

Il Governo ha approvato il decreto di delega in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali nelle Pubbliche Amministrazioni. Sono stati così individuati tre ordini di cause d'inconfertibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice: *i*) le condanne penali (anche

<sup>389</sup> L. 190/2012.

non definitive) per reati contro la PA; *ii*) la provenienza da incarichi e cariche in enti privati; *iii*) la provenienza da organi di indirizzo politico. Si prevedono, inoltre, due ordini di cause di incompatibilità per coloro che svolgono gli incarichi predetti: *i*) l'incompatibilità con incarichi e cariche in soggetti privati, che si estende al coniuge e ai parenti e affini entro il secondo grado, ove essi abbiano una posizione di controllo dell'ente o abbiano assunto la carica di presidente o amministratore delegato; *ii*) l'incompatibilità con cariche in organi di indirizzo politico. Per le ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità sono previste sia sanzioni di carattere oggettivo, volte a colpire l'atto adottato in violazione di legge, sia sanzioni di carattere soggettivo, volte a far valere la responsabilità degli autori della violazione<sup>390</sup>.

### FOCUS

#### **Il codice di comportamento del dipendente pubblico**

Il nuovo codice deontologico del dipendente pubblico, previsto dalla legge anticorruzione, è stato approvato dal Governo a inizio marzo 2013 al fine di assicurare la qualità dei servizi resi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, diligenza, lealtà, imparzialità nell'esclusivo interesse pubblico. Il codice è consegnato al dipendente al momento dell'assunzione e da lui sottoscritto. Indica i doveri di comportamento dei dipendenti delle PA e prevede che la loro violazione, comprese quelle relative alla violazione del piano nazionale anticorruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

In particolare per i dirigenti, in qualità di responsabili della promozione del benessere organizzativo, devono assumere un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi e favorire l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi all'interno dell'ufficio.

Il dipendente pubblico è chiamato a perseguire l'interesse pubblico senza abusare della posizione di cui è titolare, a contenere i costi senza pregiudicare la qualità dei risultati e a operare con correttezza, cortesia e disponibilità nei confronti del pubblico, all'interno dell'organizzazione amministrativa e verso le altre Pubbliche Amministrazioni. Non deve usare a fini privati le informazioni di cui dispone e deve evitare situazioni che possano nuocere agli interessi o all'immagine della PA.

Il dipendente pubblico è tenuto non solo al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano per la prevenzione della corruzione, ma anche a prestare la sua collaborazione al responsabile della prevenzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, deve segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni d'illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza. Il dirigente, nel caso in cui riceva

<sup>390</sup> Sotto il profilo oggettivo si stabilisce la nullità degli atti di conferimento degli incarichi adottati in violazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità, nonché la nullità dei relativi contratti. Si stabilisce, inoltre, la decadenza dagli incarichi svolti in situazione di incompatibilità e la risoluzione dei relativi contratti, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione della causa di incompatibilità da parte del responsabile del piano anticorruzione istituito presso ciascuna amministrazione. Sotto il profilo soggettivo si stabilisce che il responsabile del piano anticorruzione deve segnalare i casi di possibile violazione all'Autorità nazionale anticorruzione (che può sospendere la procedura di conferimento dell'incarico), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Si stabilisce, inoltre, che i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza; il relativo potere è esercitato, per i Ministeri dal Presidente del Consiglio dei ministri, per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante, per le Regioni, le Province e i Comuni da un commissario ad acta nominato dal Ministro dell'Interno.

segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare.

Inoltre, tra le disposizioni del codice si rinviene:

- il divieto per il dipendente di chiedere regali, compensi o altre utilità, nonché il divieto di accettare regali, compensi o altre utilità, anche sotto forma di sconto, salvo quelli d'uso di modico valore (di importo massimo non superiore a 150 euro). I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per essere devoluti a fini istituzionali;
- il divieto per il dipendente in servizio di accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano o abbiano avuto, nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio;
- la comunicazione del dipendente al responsabile dell'ufficio della propria adesione o appartenenza ad associazioni e organizzazioni (esclusi partiti politici e sindacati) i cui ambiti d'interesse possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio;
- la comunicazione, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, dei rapporti diretti o indiretti di collaborazione avuti con soggetti privati nei tre anni precedenti e in qualunque modo retribuiti, oltre all'obbligo di precisare se questi rapporti sussistono ancora (o sussistano con il coniuge, il convivente, i parenti e gli affini entro il secondo grado);
- l'obbligo per il dipendente di astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le sue mansioni in situazioni di conflitto d'interessi anche non patrimoniali, derivanti dall'assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici;
- la tracciabilità e la trasparenza dei processi decisionali adottati (che dovrà essere garantita attraverso un adeguato supporto documentale);
- il rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione nell'utilizzo del materiale o delle attrezzature assegnate ai dipendenti per ragioni di ufficio, anche con riferimento all'utilizzo delle linee telematiche e telefoniche dell'ufficio;
- per i dirigenti, l'obbligo di comunicare all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono porli in conflitto d'interesse con le funzioni che svolgono; l'obbligo di fornire le informazioni sulla propria situazione patrimoniale previste dalla legge; il dovere, nei limiti delle loro possibilità, di evitare che si diffondano notizie non vere sull'organizzazione, sull'attività e sugli altri dipendenti;

La vigilanza sul rispetto delle norme del codice è affidata all'ufficio dei procedimenti disciplinari, che può chiedere parere facoltativo all'Autorità nazionale anticorruzione. La violazione è fonte di responsabilità disciplinare, accertata all'esito del procedimento, ferme restando le ipotesi in cui dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile. Ai fini della determinazione della sanzione disciplinare applicabile, la violazione è valutata caso per caso in relazione alla gravità, potendo arrivare fino al licenziamento senza preavviso.

Al fine di prevenire l'infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti pubblici, si rende obbligatorio segnalare al prefetto sia l'affidamento a terzi delle attività comprese tra quelle individuate come a rischio d'infiltrazione, sia le variazioni degli assetti proprietari delle stesse imprese. Tra le cause di risoluzione del contratto con l'appaltatore viene prevista anche la sentenza definitiva di condanna nei confronti di quest'ultimo per i gravi reati.

Viene disposto l'inasprimento delle pene per i reati di peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, corruzione per un atto d'ufficio, astensione dagli incanti e frode nelle pubbliche forniture. L'aumento delle pene disposto per i citati reati è in misura



generalmente compresa tra la metà e un terzo e riguarda il minimo ovvero il massimo della pena, o entrambe le soglie edittali.

Si aggiunge al codice penale la nuova circostanza aggravante specifica per i delitti contro la PA, riferita a chi riveste la qualifica di pubblico ufficiale, aumentando ulteriormente le pene fino a un terzo in più.

Inoltre, si introduce il reato di corruzione tra privati, per il quale è prevista la reclusione da uno a tre anni. Si configura per gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, compiendo od omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano danno alla società.

E' stata introdotta la condanna definitiva per il reato d'induzione indebita a dare o promettere utilità, tra le cause ostative alla candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali ovvero d'impedimento a ricoprire cariche presso gli organi rappresentativi degli Enti Locali. Per il dipendente pubblico è previsto il trasferimento (da parte dell'amministrazione di appartenenza) a un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza.

### FOCUS

#### L'incandidabilità

Un'attenzione particolare è rivolta al regime d'ineleggibilità e decadenze da cariche pubbliche elettive<sup>391</sup>. Ferme restando le disposizioni del codice penale in materia d'interdizione perpetua dai pubblici uffici, le persone condannate con sentenza definitiva e pena superiore a 2 anni di reclusione non potranno essere candidate a cariche elettive e di governo a livello centrale e al Parlamento Europeo. L'accertamento della condizione d'incandidabilità comporta la cancellazione dalla lista dei candidati. Qualora la causa d'incandidabilità sopravvenga o sia accertata nel corso del mandato, le sentenze definitive vengono immediatamente comunicate alla Camera di appartenenza. Se l'accertamento avviene durante la fase di convalida degli eletti, la Camera interessata delibera la mancata convalida. L'incandidabilità ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, ma non può essere comunque inferiore a 6 anni. L'eventuale nomina di coloro che si trovano in una di queste condizioni è nulla. L'incandidabilità alla carica di senatore, deputato o parlamentare europeo ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, ma non inferiore a sei anni.

Per quanto riguarda le cariche elettive regionali e dei governi locali, sono incandidabili coloro che hanno riportato una condanna definitiva per quei delitti di maggiore allarme sociale (ad esempio associazione di tipo mafioso; produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope) e quelli contro la PA (ad esempio corruzione, concussione, peculato, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico d'influenze). Costituiscono, inoltre, cause d'incandidabilità: la condanna definitiva con reclusione superiore a 6 mesi per delitti commessi con abuso di poteri o con violazione dei doveri

---

<sup>391</sup> D. Lgs. 235/2012.

inerenti una pubblica funzione; la condanna a una pena non inferiore a 2 anni di reclusione per delitto non colposo. Durante il mandato, in caso di sentenza di condanna non definitiva, si ha la sospensione dalla carica. Se la condanna diventa definitiva, si determina la decadenza dall'incarico.

Il Governo ha avviato l'esame di un decreto legislativo che attua la legge anti corruzione nella parte relativa alla inconfiribilità e alla incandidabilità degli incarichi nella PA e negli enti controllati. In particolare, si prevede il divieto ad assumere incarichi per chi ha subito una sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la PA.

## Riforma della giustizia civile

Nell'ottica di una maggiore efficienza della PA si inserisce anche la riforma della giustizia civile, i cui punti salienti, oltre al Tribunale per le imprese introdotto dal Decreto 'Salva Italia' e illustrato nel PNR 2012, sono i seguenti:

- La revisione delle circoscrizioni giudiziarie, in attuazione della delega attribuita al Governo dalla Legge Finanziaria per il 2012 è iniziata con la *spending review* ed è stata portata a termine con due decreti legislativi<sup>392</sup>, con i quali sono state soppresse tutte le sedi distaccate (220), accorpati 31 tribunali e 31 procure. A questa prima fase sta seguendo la riorganizzazione delle risorse, con una diversa e più razionale distribuzione dei magistrati e del personale amministrativo. I primi, entrano di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni. Le soppressioni previste entreranno in vigore il 13 settembre 2013, fatta eccezione per L'Aquila e Chieti dove la riorganizzazione partirà dal 13 settembre 2015. Sul piano dell'edilizia è stabilito che per un periodo massimo di 5 anni si continuerà a utilizzare gli uffici dei tribunali soppressi.
- La legge prevede anche la soppressione di 667 uffici del giudice di pace. Tuttavia, non si tratta di una chiusura definitiva. Infatti, dal 1° marzo 2013 gli Enti Locali, eventualmente anche consorziati, avranno 60 giorni di tempo a disposizione per chiedere al Ministero della Giustizia di conservare il presidio del giudice di pace nel proprio territorio, a patto di sostenere le spese di funzionamento delle sedi e del personale amministrativo. A carico dell'amministrazione giudiziaria deve rimanere solo la determinazione dell'organico dei magistrati onorari, i loro compensi e i costi per la formazione del personale amministrativo. Il contributo unificato per il ricorso al giudice di pace continuerà a essere riscosso dal Ministero.
- Al fine di snellire i tempi della giustizia civile, è previsto che i processi non possano durare più di sei anni in totale, tre dei quali nel primo stadio di giudizio, due in Appello e uno presso la Corte di Cassazione. Ogni anno addizionale comporta una sanzione per lo Stato, fissata dal giudice della corte d'Appello in misura non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine. L'indennizzo è determinato tenendo conto dell'esito del processo, del comportamento del giudice e delle parti, della natura degli interessi coinvolti.

<sup>392</sup> D.L. 155 e 156 di settembre 2012.

- Tutte le comunicazioni e notifiche giudiziarie del cancelliere verranno effettuate esclusivamente per via telematica, nel caso in cui il destinatario sia munito di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC). È entrato in vigore a dicembre 2012 il provvedimento che estende l'uso della PEC nel processo tributario e ne conclude la fase di attivazione, per l'invio in formato elettronico delle comunicazioni alle parti processuali.
- È già possibile consultare via internet in tempo reale i registri di cancelleria e i documenti elettronici; le comunicazioni telematiche sono operative nel 100 per cento degli uffici, con un risparmio che è quantificabile in 20 milioni. Per i depositi telematici a valore legale, sono coperti 67 uffici su 194, il 34 per cento del totale. La 'consolle del magistrato' è disponibile in 67 uffici. Il 60 per cento dei decreti ingiuntivi è realizzato *on line*, con un risparmio di tempo da 50 a 6 giorni (presso il Tribunale di Milano).
- Con la Legge di Stabilità per il 2013 è stato introdotto l'obbligo del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili e nei contenziosi, a partire da luglio 2014. Dovranno essere ufficializzati gli elenchi pubblici ai quali si dovrà fare riferimento per individuare gli indirizzi di PEC ai quali effettuare validamente notificazioni e comunicazioni degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale. Per l'adeguamento dei sistemi informatici e la formazione del personale sono stanziati 1,3 milioni per il 2012, 5 milioni per il 2013 e 3,6 milioni a decorrere dal 2014.
- Al fine di contenere i tempi della giustizia civile e di garantire maggiore efficienza al sistema delle impugnazioni, è stato inserito il filtro dell'inammissibilità al ricorso in Appello. Le nuove norme si applicano alle sentenze pubblicate da settembre 2012. Il giudice competente a decidere dell'appello, laddove ritenga che esso non ha una ragionevole probabilità di essere accolto, in sede di prima udienza di trattazione dichiara inammissibile l'impugnazione proposta, con ordinanza motivata, preceduta da una discussione tra le parti. Se, tuttavia, l'appello viene dichiarato inammissibile sarà possibile procedere con il ricorso per Cassazione, con un ulteriore limite: se l'ordinanza d'inammissibilità è fondata sulle stesse ragioni, inerenti alle questioni di fatto, poste a base della decisione impugnata, non sarà consentito il ricorso in Cassazione. Al fine di snellire la mole di ricorsi, le Leggi di Stabilità per il 2012 e il 2013 hanno aumentato il contributo unificato. In particolare, per i processi civili dal 1° gennaio 2012 il contributo per i ricorsi in appello è aumentato del 50 per cento, mentre è raddoppiato il contributo unificato sui ricorsi presentati in Cassazione. Dal 1° gennaio 2013 l'aumento del 50 per cento si applica anche ai procedimenti amministrativi, per i quali sono previsti ulteriori aumenti per i ricorsi ai quali si applica il rito abbreviato: il contributo unificato passa in questi casi da 1.300 a 1.800 euro. È poi rimodulato fino a un massimo di 6.000 euro, in base al valore della causa, il contributo unificato per i ricorsi relativi agli appalti e ai provvedimenti emessi dalle Autorità indipendenti. Nel processo amministrativo è introdotta anche una sanzione per la negligenza del difensore: è necessario pagare un contributo unificato aumentato della metà rispetto all'importo base.

- Inoltre, dal 31 gennaio 2013, se la domanda è respinta per intero o è dichiarata improcedibile, la parte proponente deve pagare un altro importo pari a quello dovuto per la stessa impugnazione<sup>393</sup>. In questo caso il compenso dovuto al difensore è ridotto della metà. Per il ricorso al Presidente della Repubblica il contributo è salito a 650 euro. Gli aumenti del contributo unificato, già predisposti negli anni precedenti per opposizione a sanzioni amministrative, hanno determinato una riduzione del 57 per cento del numero dei ricorsi nel 2010 e 2011.
- La mediazione, introdotta nel 2010 quale strumento deflativo del contenzioso, è un sistema di risoluzione delle controversie alternativo al processo civile. Non può essere utilizzata, dunque, per le liti aventi a oggetto situazioni giuridiche o materie devolute alla giurisdizione amministrativa, o alle altre giurisdizioni speciali. Il mediatore non prende decisioni vincolanti, ma assiste le parti nella ricerca di un accordo conciliativo. La mediazione si svolge presso Organismi, pubblici e privati, iscritti in un apposito registro tenuto dal Ministero della Giustizia. Non sono previsti criteri di competenza territoriale, la parte istante è libera di depositare la domanda presso l'organismo che preferisce. Per poter svolgere l'attività di mediatore occorre: *i)* aver conseguito un diploma di laurea triennale o, in alternativa, essere iscritto a un albo professionale; *ii)* aver seguito presso un ente di formazione iscritto nell'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia un corso di formazione di 50 ore; *iii)* presentare specifici requisiti di onorabilità. Il mediatore, pertanto, non è necessariamente un avvocato o un giurista. Tuttavia, alcuni organismi di mediazione richiedono ai propri mediatori tali requisiti. La legge indica in quattro mesi la durata massima del procedimento, ma un termine più breve o una proroga dello stesso possono essere, rispettivamente, previsti dal regolamento dei singoli organismi o concordati tra le parti.
- La mediazione opera, attualmente, solo su base volontaria, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale. Quest'ultima, infatti, ritenendo che il Governo abbia ecceduto la delega normativa, ha rigettato la norma che prevedeva l'obbligatorietà del ricorso al mediatore. La mediazione non è stata cancellata e norme successive (già approvate dal Consiglio di Stato) prevedono incentivi per gli avvocati che assistono il cliente nella mediazione.

**IN ITINERE****Misure alternative alla detenzione**

Il Governo avrebbe voluto introdurre delle norme in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.

In particolare per le misure alternative alla detenzione, la sanzione penale non è giustificata se può essere sostituita con sanzioni amministrative aventi pari efficacia e, anzi, spesso dotate di maggiore effettività in quanto applicabili anche a soggetti diversi dalle persone fisiche, non suscettibili di sospensione condizionale e con tempi di prescrizione più lunghi.

<sup>393</sup> Legge di Stabilità 2013, art.1 commi 25-27 e D.L. 83/2012, art.54.

Potrebbero essere trasformati in illeciti amministrativi quei reati per i quali la legge attualmente prevede la sola pena pecuniaria (multa o ammenda). Ne resterebbero escluse alcune materie che attengono a beni che direttamente si riflettono sulla vita dei cittadini e che, per questo motivo, meritano di essere protetti con la sanzione penale: si tratta delle condotte di vilipendio comprese tra i delitti contro la personalità dello Stato; dei reati in materia di edilizia e urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica e circolazione stradale.

Inoltre, potrebbe essere prevista la sospensione del procedimento con conseguente 'messa alla prova'. Questo istituto offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflativa dei procedimenti penali, in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice. La sospensione del procedimento con la messa alla prova dipenderebbe dalla richiesta dell'imputato, e sarebbe subordinata alla prestazione, non retribuita e di durata non inferiore a dieci giorni, del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali o presso enti od organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, e all'osservanza, sul modello di alcuni Paesi Europei (Spagna e Norvegia, ad esempio), di eventuali altre prescrizioni comportamentali impartite e modificabili dal giudice nel corso della fruizione del beneficio, anche su segnalazione dei servizi sociali.

La sospensione con messa alla prova non verrebbe concessa più di due volte, ovvero più di una volta se si tratta di reati della medesima indole, e si fonda sulla astensione da parte dell'imputato dal commettere di ulteriori reati. Nel caso di esito negativo della messa alla prova, il processo riprenderà il suo corso. Ai fini della determinazione della pena, cinque giorni di prova sono equiparati a un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria.

### FOCUS

#### Carta dei diritti dei detenuti

Il Governo ha introdotto la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, prevista dal Regolamento recante norme sul regime penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà. La Carta è consegnata a ciascun detenuto o internato - nel corso del primo colloquio con il direttore o con un operatore penitenziario all'atto del suo ingresso in istituto - per consentire il migliore esercizio dei suoi diritti e assicurare la maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario.

Al fine di garantire un più completo esercizio dei propri diritti e la maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario, la semplice informativa è stata sostituita da un più ampio documento destinato a contenere una chiara esplicitazione del regime al quale il condannato e l'internato sono sottoposti, dei diritti che agli stessi spettano e dei doveri ai quali è necessario conformarsi all'interno della casa circondariale, nonché una compiuta descrizione delle strutture e dei servizi a essi riservati. Il documento contiene, ad esempio, l'indicazione dei principi che conformano il trattamento (rispetto della dignità della persona, imparzialità, ecc.), le disposizioni in materia di vestiario, igiene personale, alimentazione, permanenza all'aperto, i provvedimenti che possono essere presi in materia di sorveglianza particolare e i relativi reclami, nonché le disposizioni che regolano la concessione delle misure alternative alla detenzione.

Il risultato che si intende ottenere è quello di una maggiore consapevolezza da parte della popolazione carceraria delle regole e dei diritti destinati a conformare la loro vita per un periodo di tempo più o meno lungo, periodo che in ogni caso costituisce sempre una parentesi rilevante che, si spera, possa concludersi con un arricchimento della persona e non con la negazione delle sue positive peculiarità.

A metà giugno 2013 entrerà in vigore la riforma del condominio, che riordina la materia contenuta in diverse leggi speciali e modifica le disposizioni del codice civile. Tra le novità più importanti, la figura dell'amministratore di condominio è stata completamente ridisegnata. Trasparenza, formazione e onorabilità sono i requisiti che ora ciascun amministratore dovrà possedere. Inoltre, nei luoghi di accesso al condominio o di maggiore uso comune, accessibili anche a terzi, verranno riportate le sue generalità, come il domicilio e i recapiti (anche telefonici). La carica durerà due anni e, al momento di accettare l'incarico o di rinnovarlo, l'amministratore dovrà specificare l'importo della sua retribuzione. Non potrà però richiedere compensi ulteriori a quelli specificatamente deliberati. Anche un solo condomino potrà richiedere la convocazione dell'assemblea per la revoca dell'amministratore che abbia commesso gravi irregolarità fiscali. Infine, i condomini potranno pretendere la costituzione di una polizza assicurativa per la responsabilità civile a carico dell'amministratore, per gli atti compiuti nell'esercizio del suo mandato. Sono anche velocizzate le procedure di riscossione delle morosità.

#### **V.14 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME**

L'attuazione delle decisioni legislative è stata tra le priorità del Governo che l'ha resa oggetto di un puntuale monitoraggio da parte dell'Ufficio per il programma di Governo. L'Ufficio ha tra i suoi compiti il monitoraggio dei provvedimenti, di carattere normativo e amministrativo, adottati dall'Esecutivo in attuazione del programma di Governo. Questo monitoraggio, effettuato per singola disposizione e per amministrazione di competenza, è utile per individuare il *timing* dei singoli adempimenti.

Le norme di legge approvate dal Governo annoverano 45 leggi e decreti legge convertiti e 24 decreti delegati derivanti da leggi delega di questo o di precedenti governi (tra cui la legge anticorruzione). In media si può ritenere che nei 69 testi normativi approvati, circa un terzo delle norme in essi contenute necessitano dell'adozione di atti (regolamenti, DPCM o DPR) perché il testo di legge espliciti compiutamente i suoi effetti. Dall'insieme di questi provvedimenti, in particolare, emergono norme di rinvio a 832 atti di normazione secondaria che devono essere emanati dalle Amministrazioni centrali.

Per valutare il grado di attuazione della legislazione approvata occorre ricordare che una parte significativa delle disposizioni non ha bisogno di norme secondarie di attuazione. Per quelle disposizioni che, invece, necessitano di una successiva attività di attuazione, i tempi del processo possono essere molto diversi. L'attività di attuazione è responsabilità dei singoli ministeri in autonomia o attraverso procedure di concerto inter-ministeriale, e molto spesso si prevede l'acquisizione di pareri del Parlamento, di autorità, di rappresentanze del mondo delle autonomie locali e regionali, di organi giurisdizionali, organi di controllo.

Su 832 provvedimenti che necessitano d'interventi di normazione secondaria, 227 sono stati adottati: alcuni di essi sono già pubblicati in Gazzetta Ufficiale, altri in corso di pubblicazione, altri ancora non destinati alla pubblicazione in

Gazzetta Ufficiale<sup>394</sup>. Altri 56 atti sono subordinati a condizioni o resi inutili da interventi di legislazione primaria e secondaria successiva intervenuta nel corso del periodo. Prossimi alla fine dell'iter sono 82 provvedimenti, già definiti nei loro contenuti sostanziali dal Ministero competente per la loro attuazione e che si trovano ora presso i Ministeri che devono esprimere il concerto, o presso le istituzioni esterne che devono esprimere un parere, oppure in attesa di essere inviati alle Camere per l'acquisizione del relativo parere. In corso di elaborazione vi sono 84 provvedimenti per i quali la legge non ha previsto un termine di scadenza.

208 atti non hanno una data di scadenza prevista e allo stato attuale la loro adozione è rinviata a tempi successivi; 55 non sono adottabili e scadono dopo la fine della legislatura. Alla fine, i provvedimenti che non saranno attuati saranno 120, tra i quali: 90 provvedimenti che pur in corso di elaborazione, hanno già visto scadere (alla data del 15 febbraio 2013) il termine per la loro predisposizione; 30 erano in scadenza entro il 31 marzo 2013 e non sono ancora stati adottati.

Riguardo ai 90 provvedimenti il cui termine di adozione risulta scaduto al 15 febbraio 2013, occorre precisare che, se per alcuni di essi la non adozione si configura come un reale inadempimento da parte dell'amministrazione interessata, per numerosi altri il ritardo è dovuto alla complessità delle procedure e delle numerose fasi previste per il perfezionamento. Infatti, l'acquisizione di pareri e di concerti, il passaggio nelle diverse Conferenze tra Stato ed Enti territoriali, l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti, sono tutti adempimenti che prolungano i tempi necessari per l'adozione o creano battute di arresto nell'iter procedurale.

L'attività del Governo nell'ultimo anno si è concentrata in particolare su 8 grandi leggi di riforma economico-finanziaria, con l'esclusione della Legge di Stabilità e il Decreto recante ulteriori misure per la crescita del Paese (D.L. 179/2012): *i)* 'Salva Italia'; *ii)* 'Cresci Italia'; *iii)* 'Semplifica Italia'; *iv)* 'Semplificazione fiscale'; *v)* riforma del lavoro; *vi)* Decreto 'Crescita'; *vii)* 'Spending review I'; *viii)* 'Spending review II'. Queste riforme prevedono 451 provvedimenti da attuare da parte delle Amministrazioni.

Per quanto concerne lo stato di attuazione di questi otto grandi iniziative, risulta che al 15 febbraio 2013 sono stati adottati 168 provvedimenti (si veda Tavola sottostante), il 37 per cento del totale di provvedimenti attuativi previsti. Dei restanti 283 provvedimenti non adottati risulta che: 157 sono quelli senza un termine stabilito per l'adozione; 56 sono i provvedimenti che, seppur non ancora adottati, sono stati comunque definiti dall'Amministrazione competente. Infine, sono 98 i provvedimenti scaduti e non adottati.

---

<sup>394</sup> I provvedimenti adottati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale fanno riferimento al periodo 16 novembre 2011 - 31 dicembre 2012, a cui si aggiungono 28 provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dal 1 gennaio 2013 al 15 febbraio 2013. L'analisi curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per il programma di Governo è aggiornata al 15 febbraio 2013.

**TAVOLA V.2: PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI DA ATTUARE CLASSIFICATI PER PROVVEDIMENTO**

Decreti legge/Leggi	Denominazione sintetica delle leggi e dei decreti legislativi	Totale provv.	Adottati*	Non adottati		
				Totale	di cui senza termine	di cui scaduti
D.L. 201/2011	Salva Italia	84	37	47	28	13
D.L. 01/2012	Cresci Italia	60	23	37	17	19
D.L. 05/2012	Semplifica Italia	51	15	36	9	21
D.L. 16/2012	Semplificazione Fiscale	38	17	21	17	4
L. 92/2012	Riforma del Lavoro	22	4	18	12	3
D.L. 52/2012	<i>Spending review I</i>	5	3	2	0	1
D.L. 83/2012	Decreto Crescita	84	27	57	37	16
D.L. 95/2012	<i>Spending review II</i>	107	42	65	37	21
<b>Totale</b>		<b>451</b>	<b>168</b>	<b>283</b>	<b>157</b>	<b>98</b>

\* Per provvedimenti 'adottati' si intendono quelli pubblicati su G.U. o sui siti delle Agenzie fiscali e quelli adottati e non pubblicati.

Data ultimo aggiornamento analisi: 15/02/2013



---

## VI. LE REGIONI IN CAMPO

Il Focus regionale contiene le informazioni che le Regioni hanno trasmesso alle Amministrazioni Centrali per il PNR 2013, divise in Raccomandazioni (*Country Specific Recommendations - CSR*) e *Target* EU2020. Tutte le misure intraprese a livello regionale sono state, inoltre, dettagliate in una griglia in appendice al PNR per una loro più agevole organizzazione (i riferimenti sono richiamati nel testo). Le azioni delle Regioni e delle Province Autonome iniziano dalla seconda raccomandazione poiché la prima è trattata nel Programma di Stabilità.

### VI.1 LE AZIONI IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI

**CSR N.2** Garantire che il chiarimento nelle disposizioni attuative delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'UE; perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista *spending review* e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'UE, in particolare nell'Italia meridionale.

---

Nell'ottica di condivisione dei principi di efficienza della spesa pubblica (*spending review*), le Regioni e le Province autonome hanno attivato interventi volti al controllo economico-finanziario della spesa regionale nel rispetto del Patto di Stabilità Interno.

In generale, le Leggi finanziarie per la razionalizzazione e la concentrazione della spesa (cfr. Misura 1) sono intervenute su aree prioritarie quali: *a*) il funzionamento degli enti e agenzie regionali, *b*) i contributi alle fondazioni, *c*) i costi della politica, *d*) le spese per personale e generali, *e*) le spese di formazione, *f*) le spese per attività culturali, pubblicitarie e di rappresentanza, *g*) il limite massimo di compensi per componenti di organi sociali.

Le quantificazioni di spesa si ispirano a criteri di valorizzazione della qualità e sono in stretta relazione agli obiettivi programmati. In alcune Regioni è stato previsto anche l'intervento di risorse di privati. Gli indirizzi di spesa sono volti alla valorizzazione delle virtuosità, a favorire gli investimenti, a sostenere l'economia locale, al rispetto dei tempi di pagamento ai fornitori, a contrastare il ricorso al *deficit* e a favorire la riduzione del debito.

Le Regioni hanno mirato ad accrescere l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici, riducendo i costi e garantendo un più semplice quadro normativo (procedure di concessione di licenze, autorizzazioni e l'esecuzione dei contratti). A questo scopo, in un'ottica di *governance* integrata, sono state concordate procedure semplificate e standardizzate sotto il profilo sostanziale e formale (ad esempio un 'codice appalti' per la redazione di bandi semplificati e standardizzati).

Le Regioni, titolari di PO FESR e FSE, si sono impegnate, in particolare, nell'accelerare la spesa delle risorse nel rispetto del Piano di Azione Coesione (cfr. Misura 2)<sup>1</sup>.

Sempre riguardo alla *spending review*, particolare priorità è stata assegnata alla materia ambientale (cfr. Misura 3), seguendo il principio della co-programmazione negoziata e dell'integrazione delle politiche tramite la concentrazione su priorità tematiche (ad esempio, biodiversità, rifiuti, qualità delle acque, bonifiche, inquinamento dell'aria, inquinamento elettromagnetico).

Alcune Regioni hanno riorganizzato la spesa per il Trasporto Pubblico Locale (TPL) e per il trasporto ferroviario (cfr. Misura 4), introducendo norme per la liberalizzazione e l'affidamento dei servizi e per le sanzioni. Altre Regioni hanno previsto azioni di riorganizzazione delle funzioni di governo e riqualificazione solidale del territorio (cfr. Misura 5)<sup>2</sup>. Altri enti hanno approvato ipotesi di razionalizzazione delle province e ridefinizione delle funzioni.

In materia di politiche sanitarie (cfr. Misura 6), sono stati programmati interventi mirati a favorire la razionalizzazione della spesa del SSR, sia in termini di ristrutturazione dell'ordinamento sanitario, sia nei termini di ottimizzazione della spesa per beni e servizi.

**CSR N.3** Adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro, facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico

In attuazione della legge 92 del 2012, le Regioni stanno adottando, con un approccio unitario, misure per favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Insieme ai Ministeri competenti hanno costituito un 'Tavolo Inter istituzionale per l'apprendimento permanente', finalizzato a integrare il sistema educativo con quello economico e produttivo sulla base della definizione dei fabbisogni formativi in termini di competenze e profili.

Con riferimento alla necessità di consentire la mobilità del lavoro all'interno del paese attraverso il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale, le Regioni stanno procedendo alla definizione strutturale dell'offerta di servizi al cittadino. Questi sono finalizzati alla ricostruzione e documentazione delle esperienze e degli apprendimenti pregressi e comunque acquisiti in percorsi di apprendimento formale, non formale e informale ivi compresi quelli di lavoro. Tali azioni rientrano nel quadro più ampio degli interventi volti a definire progressivamente un **sistema nazionale** di certificazione delle competenze, attraverso la valorizzazione e messa a sistema dei quadri territoriali degli Standard Professionali, in linea con l'Accordo di Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2012.

<sup>1</sup> Attraverso una maggiore disciplina sulle competenze degli enti territoriali e un rafforzamento delle azioni turistico informative-ricettive e culturali.

<sup>2</sup> Procedure partecipate e politiche integrate per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi UE o l'istituzione di nuovi ambiti territoriali aggregati a livello comunale, quali unità di base delle politiche territoriali e della finanza pubblica regionale, per un uso efficiente del suolo.

Altro tema strategico nelle politiche regionali, all'interno dell'apprendimento permanente, è l'orientamento professionale (cfr. Misura 1) quale strumento volto ad accrescere l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro. L'obiettivo primario rimane la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica nonché il potenziamento dell'incontro tra domanda e offerta di competenze attraverso il sostegno formativo per l'occupabilità.

Per la piena realizzazione di quanto sin qui illustrato e per un miglior collegamento con il mondo del lavoro, le Regioni stanno rafforzando i propri strumenti informativi (Anagrafi Regionali) (cfr. Misura 2) convergendo verso la costruzione di una dorsale informativa unica che assicuri l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti.

Per le suddette finalità, le Regioni hanno proceduto a rafforzare la programmazione integrata territoriale dei differenti strumenti finanziari (Cfr. Misura 3), nazionali e comunitari disponibili. È, infatti, fondamentale il coinvolgimento attivo del partenariato istituzionale, economico e sociale (enti locali, parti sociali, fondi interprofessionali, enti bilaterali, sistemi d'impresa) e la promozione del ricorso più sistematico agli strumenti della programmazione negoziata anche a livello territoriale<sup>3</sup>.

Un aspetto preoccupante nel mercato del lavoro italiano attiene alla disoccupazione giovanile (cfr. Misura 4) che negli ultimi tempi ha subito un notevole incremento a causa dell'evolversi della crisi. Sotto tale profilo, le amministrazioni regionali hanno cercato, accanto a interventi già previsti nei Programmi operativi o in dispositivi regionali, di sviluppare e attuare iniziative a favore dei giovani attraverso l'elaborazione di specifici piani integrati di sviluppo o di programmi a sostegno delle politiche formative occupazionali giovanili. Misure e accordi *ad hoc* sono stati adottati, all'interno del Programma di sviluppo rurale, per sostenere il ricambio generazionale in agricoltura nonché per incoraggiare l'inserimento nelle imprese di giovani qualificati. Inoltre, le amministrazioni regionali hanno promosso la disciplina dei tirocini formativi (cfr. Misura 5) *curricolari* attraverso accordi con le rappresentanze degli ordini professionali<sup>4</sup>.

Di rilievo sono anche gli interventi delle Regioni per promuovere la creazione di impresa (cfr. Misura 6). Le Regioni si sono dotate di misure e leggi che favoriscono la concessione di contributi, finanziamenti agevolati e garanzie all'accesso al credito, servizi di accompagnamento e assistenza tecnica per la nascita e lo sviluppo d'iniziative di auto-impiego nella forma di creazione d'impresa. Sono stati previsti anche incentivi per le imprese finalizzati all'assunzione delle donne, dei giovani nonché dei lavoratori già destinatari di ammortizzatori sociali.

---

<sup>3</sup> A tal proposito va precisato che a livello regionale gran parte degli interventi e dei provvedimenti più rilevanti si inserisce nella cornice programmatica o si avvale delle risorse finanziarie dei PO FSE 2007-2013.

<sup>4</sup> Vanno in questa direzione la legge e il relativo provvedimento attuativo, adottati dalla Toscana per contrastare l'uso distorto dei tirocini, inquadrandoli in un'ottica di formazione, e le Delibere approvate da Abruzzo e Lombardia che definiscono Linee guida per la disciplina organica dei tirocini extracurricolari.

Hanno, inoltre, registrato numerose iniziative le politiche volte a sostenere l'occupazione attraverso il consolidamento delle imprese esistenti e il sostegno all'innovazione (cfr. Misura 7).

La 'questione dimensionale' del tessuto produttivo regionale è stata oggetto d'interventi volti a favorire i raggruppamenti (anche per l'accesso ai contributi pubblici) con un'attenzione particolare per le piccole e piccolissime imprese, promuovendo contratti di rete e assegnando incentivi specifici (cfr. Misura 8).

**CSR N.4** Adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione; adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'assistenza all'infanzia e l'assistenza agli anziani; monitorare e se necessario potenziare l'attuazione del nuovo quadro regolamentare per la determinazione dei salari al fine di contribuire all'allineamento della crescita salariale e della produttività a livello settoriale e imprenditoriale.

In aggiunta alle misure già indicate nella CSR n. 3, per il contrasto alla disoccupazione e l'integrazione dei soggetti più vulnerabili, si deve menzionare l'impegno delle Regioni e Province autonome in materia di regolazione del mercato del lavoro e di organizzazione della rete territoriale dei servizi pubblici e privati per l'inserimento lavorativo (cfr. Misura 1). In particolare, le Regioni hanno operato per una maggiore qualificazione dei servizi stessi e per un rafforzamento della loro capacità di operare in partenariato con altri servizi e strutture del lavoro e della formazione. A tal proposito, per rendere maggiormente tempestiva, efficace e personalizzata la messa in atto degli interventi di politica attiva sono stati adottati provvedimenti per introdurre a livello regionale standard qualitativi di servizio per i soggetti pubblici e privati operanti nel sistema dei servizi per il lavoro attraverso la definizione dei regimi regionali di accreditamento e autorizzazione. È inoltre imprescindibile il consolidamento delle infrastrutture di servizio, quali i sistemi informativi al fine di semplificare la gestione amministrativa e facilitare le dinamiche di incrocio tra domanda e offerta di lavoro sul territorio.

Per il rafforzamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (cfr. Misura 2), sono stati promossi interventi volti al miglioramento della qualità del lavoro e all'accesso agli strumenti di conciliazione lavoro-famiglia. In questo senso, le Regioni hanno sviluppato politiche articolate e integrate quali:

- l'organizzazione e i tempi di lavoro, attraverso la sperimentazione nelle PMI di strumenti e modalità innovative '*family friendly*', quali i piani di congedo e il telelavoro;
- lo sviluppo di una rete integrata di servizi socio-educativi per l'infanzia quali i nidi familiari, la concessione alle famiglie di *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby sitting* e la costituzione di elenchi regionali delle persone disponibili a offrire servizi di cura e sostegno a famiglie o a madri sole;
- l'organizzazione dei tempi e degli spazi delle città, attraverso il coinvolgimento degli enti locali;
- la concessione di incentivi finalizzati all'assunzione, anche integrati con *voucher* formativi per percorsi individuali di qualificazione, al consolidamento

della formazione professionale, nonché alla promozione dell'autoimpresa femminile.

Infine, per garantire la buona occupazione e il lavoro di qualità (cfr. Misura 3) sono state identificate azioni per: *a)* favorire la *flexicurity* nel mercato del lavoro e l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese; *b)* promuovere la formazione continua e la riqualificazione professionale; *c)* migliorare e rafforzare i presupposti per la creazione di posti di lavoro; *d)* incentivare l'assunzione e la stabilizzazione delle categorie di lavoratori più deboli del mercato del lavoro (lavoratori *over 50*, soggetti con disabilità, soggetti svantaggiati e lavoratori coinvolti in processi di crisi); *e)* accrescere la qualità degli impieghi garantendo migliori condizioni e sicurezza e salute nei luoghi di lavoro; *f)* sviluppare l'occupazione nell'ambito dei servizi di cura alla persona; *g)* rafforzare la capacità di mercato e l'innovazione dei prodotti e dei processi delle imprese<sup>5</sup>.

**CSR N.5** Proseguire la lotta contro l'evasione fiscale; perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, ad esempio intensificando verifiche e controlli; adottare misure per ridurre la portata delle esenzioni fiscali, le indennità e le aliquote IVA ridotte e semplificare il codice tributario; intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente.

---

Nell'ambito della lotta all'evasione fiscale (cfr. Misura 1), le Regioni hanno sviluppato un approccio sistemico complementare all'azione nazionale, che garantisce al contempo qualità, trasparenza, integrità e responsabilità complessive delle Pubbliche Amministrazioni<sup>6</sup>.

Inoltre, sono state attuate disposizioni legislative che hanno consentito maggiori recuperi di IRAP e tassa auto evasa. Infine, si segnalano gli effetti positivi della deduzione IRAP per le nuove assunzioni di dipendenti a tempo indeterminato.

Alcune Regioni hanno approvato, infine, piani di contrasto al lavoro irregolare, prevedendo iniziative per favorire l'emersione del lavoro sommerso e rafforzando l'attività ispettiva e di controllo (cfr. Misura 2) attraverso la diffusione sul territorio di unità dedicate coordinate con gli sportelli unici delle prefetture.

**CSR N.6** Attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali; semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione; attuare la prevista riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

---

<sup>5</sup> Tale operatività, peraltro, si sta affiancando a interventi normativi di carattere più ampio, tesi a delineare un quadro di riferimento trasversale per lo sviluppo di politiche regionali integrate in materia di lavoro, della formazione, istruzione orientamento e *welfare*. Per il sostegno all'acquisto di servizi per l'internazionalizzazione delle imprese, la regione Lombardia ha previsto l'emissione di *voucher* anche per la partecipazione a missioni estere e a fiere internazionali.

<sup>6</sup> In proposito si evidenziano le iniziative riportate in griglia per Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Le Regioni e Province autonome hanno proseguito il percorso di semplificazione amministrativa e normativa (cfr. Misura 1) finalizzato a garantire la migliore tutela degli interessi pubblici e dei diritti dei cittadini. Sono stati varati provvedimenti che disciplinano la riorganizzazione amministrativa e politica perseguendo gli obiettivi della trasparenza, semplificazione, efficienza e informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Per rafforzare la propria capacità istituzionale, le Regioni hanno declinato un modello di sussidiarietà circolare per regolare i rapporti tra committenti pubblici e i soggetti produttori di servizi attraverso lo strumento della concessione amministrativa (accreditamento e co-progettazione). Particolare attenzione è stata riservata anche alla semplificazione delle procedure amministrative nella materia energia e ambiente (cfr. Misura 2), in particolare per ciò che riguarda l'installazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili<sup>7</sup>.

Le Regioni si sono impegnate a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese (cfr. Misura 1) e ad aumentare l'informatizzazione dei procedimenti, sperimentando anche modalità telematiche di Conferenza dei Servizi. Hanno quindi previsto la diffusione e l'incentivazione all'uso della telematica nei rapporti fra cittadini, imprese e PA, come ad esempio l'uso della PEC e la decertificazione nel campo dei servizi demografici (Progetto di sistema a rete regionale d'identità federata - fedERa). E' stato infine definito un sistema di gestione di progetti e domande di agevolazioni (bandi telematici) finalizzato a supportare la gestione dell'intero ciclo di vita dei bandi.

Inoltre, col fine di accelerare il procedimento amministrativo, è stata prevista la realizzazione di banche dati a favore delle imprese (cfr. Misura 3) e la condivisione di una modulistica standardizzata finalizzata a eliminare inutili oneri amministrativi. E' stato istituito un registro unico dei controlli - RUC - e a realizzare un'anagrafe dei cantieri presenti sul territorio, aggiornata in tempo reale, tramite la trasmissione *on-line* della notifica di avvio lavori.

Un'altra modalità strategico-operativa attivata nelle Regioni, per ridurre i tempi per il rilascio delle necessarie autorizzazioni, è il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) che consiste in una banca dati 'anagrafe' in cui vengono inseriti tutti i procedimenti creati da nuovi interventi normativi. L'anagrafe consente un approccio più immediato e trasparente per i cittadini e le imprese con la PA e permette di conoscere in ogni momento lo stato di avanzamento dei procedimenti. Le imprese in particolare possono beneficiare di molteplici servizi<sup>8</sup>. Sono state costituite, inoltre, Anagrafi digitali regionali per le imprese agricole e silvo-pastorali, finalizzate al rilascio di autorizzazioni, all'erogazione di contributi, alle segnalazioni certificate d'inizio attività (SCIA) e alle procedure di controllo. Inoltre, sono state predisposte misure incidenti sull'ammodernamento e l'abbattimento del 25 per cento dei costi burocratici gravanti sulle imprese agricole, con misure di consulenza aziendale, indirizzate all'accrescimento del

<sup>7</sup> Ad esempio con specifiche misure di programmazione l'Emilia Romagna si è impegnata a favorire lo sviluppo accelerato di una *green economy* regionale.

<sup>8</sup> Avvio e ampliamento di medie e grandi strutture di vendita, avvio impianti di erogazione carburante per autotrazione, apertura e trasferimento pubblici esercizi, avvio vendita giornali e riviste, autorizzazione in materia di commercio su area pubblica, apertura agenzie di viaggio, elenco manifestazioni fieristiche.

valore aggiunto dei prodotti e all'utilizzo delle innovazioni nell'attività agricola (cfr. Misura 4). Anche nell'ambito delle imprese agricole sono state adottate norme per assicurare tempi certi nella conclusione dei procedimenti amministrativi nei confronti dell'utenza. Si richiamano altresì sul versante delle interconnessioni infrastrutturali gli interventi di pianificazione e sviluppo della società dell'informazione regionale (cfr. Misura 5).

Nel campo dell'accesso al credito (cfr. Misura 6) sono stati predisposti e potenziati alcuni strumenti di agevolazione finanziaria per le PMI quali: *a)* misure di finanza agevolata e un fondo per ricerca e innovazione; *b)* misure di garanzia agevolata a favore delle PMI; *c)* incentivi finalizzati alla creazione di reti di impresa; *d)* contributi a fondo perduto per le spese di investimento delle piccole e medie imprese di nuova costituzione; *e)* ricorso allo strumento agevolativo del credito di imposta.

Sono state inoltre sviluppate azioni per la concessione di contributi in conto capitale e/o interesse anche nel settore agricolo, della pesca professionale e dell'acquacoltura (cfr. Misura 7), al fine di favorire la cooperazione tra il mondo della ricerca e le imprese agricole o agroalimentari. Inoltre sono da segnalare: *a)* azioni di accesso al credito in regime *de minimis* per contenere i tassi di interesse sui prestiti di conduzione; *b)* moratorie sulle rate dei finanziamenti agevolati relativi al credito agrario; *c)* protocolli di intesa con il sistema bancario per favorire il credito dei giovani imprenditori agricoli; *d)* finanziamenti agevolati a favore delle imprese agricole destinati all'acquisto di prodotti e materiali funzionali all'esercizio dell'attività; *e)* contributi alle imprese agricole socie di cooperative o di società di capitali.

Dinamiche strategiche di semplificazione amministrativa si segnalano a proposito del potenziamento di strutture per il monitoraggio di contratti e investimenti pubblici e per la qualità del settore appalti (elenco di merito delle imprese), come pure l'utilizzo del protocollo d'intesa come strumento attuativo con le Prefetture per l'ampliamento del ricorso a certificazione antimafia. Anche nel settore edile pubblico e privato la semplificazione agisce in funzione della promozione della legalità (cfr. Misura 8), per favorire un sistema integrato di sicurezza territoriale e trasparenza. La sviluppo della sicurezza e la prevenzione e il contrasto alla illegalità diffusa sul territorio sono al centro di iniziative regionali tese a finanziare progetti di innovazione tecnologica messi in campo dagli enti locali.

L'aggiornamento della normativa nell'ambito della Direttiva Bolkestein, sulla concorrenza in materia di commercio e turismo, ha riguardato la fase di avvio e l'esercizio di alcune specifiche attività d'impresa. Le Regioni in particolare hanno eliminato numerosi requisiti, vietati dalla Direttiva, che ostacolavano l'accesso e l'esercizio di attività di servizi nel territorio regionale da parte di altri operatori UE. Le modifiche hanno riguardato: *a)* l'autorizzazione alle grandi strutture di vendita; *b)* la nuova definizione dei distretti del commercio; *c)* il commercio in area pubblica, *d)* la conciliazione famiglia/lavoro, *e)* le facilitazioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione del metano per autoveicoli (cfr. Misura 1).

Nell'ottica di migliorare l'accesso al mercato, si segnalano iniziative di sostegno alle reti di imprese (cfr. Misura 9), che aggregano contesti territorialmente omogenei per identità e prodotti, in particolare ci rivolti a

progetti di sviluppo e commercializzazione dell'offerta dei prodotti turistici e a progetti di sviluppo di reti di eccellenza per l'integrazione dell'attività, dei servizi e l'innovazione di destinazione di prodotto.

L'implementazione di un sistema d'infrastrutture ricopre una posizione centrale nel processo di miglioramento, di accessibilità, di competitività e di crescita del Paese. Per quanto riguarda gli ambiti del trasporto, mobilità e infrastrutture (cfr. Misura 10) le Regioni hanno provveduto alla definizione dei Piani regionali integrati dei trasporti che aggiornano e promuovono l'integrazione delle politiche strategiche. I piani hanno come ambiti di azione: *a)* la realizzazione delle grandi opere; *b)* le azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale; *c)* gli interventi per lo sviluppo della piattaforma logistica costiera; *d)* le azioni per i sistemi di trasporto intelligente; *e)* il miglioramento per l'interconnessione della rete infrastrutturale *f)* l'intermodalità passeggeri e merci, per lo sviluppo urbano sostenibile (attraverso le azioni per la mobilità sostenibile, interventi a guida vincolata, sicurezza stradale e mobilità ciclabile) e per la competitività (sviluppo trasporto marittimo e ferroviario); *g)* l'attuazione di servizi essenziali in loco per favorire l'economia e la popolazione rurale, volti al miglioramento dei sistemi di piccolo trasporto locale, all'attivazione dei servizi essenziali di assistenza alle persone, alla riqualificazione del patrimonio edilizio locale e alla costruzione di impianti pubblici destinati alla produzione di energie da fonti rinnovabili (cfr. Misura 11).

Rispetto al tema specifico dei servizi pubblici locali si è proceduto nella definizione di un nuovo quadro normativo regionale, da un lato con l'istituzione di organi di governo e di controllo più efficaci, dall'altro con l'incentivazione di un processo aggregativo dei soggetti gestori. Il processo è volto a creare un contesto di maggiore qualità delle infrastrutture. Particolare attenzione è stata data ai servizi di gestione dei rifiuti, ai servizi idrici e ai servizi di trasporto pubblico locale (cfr. Misura 10). In particolare è stata disciplinata l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici locali (cfr. Misura 12) di rilevanza economica, al fine di riordinare il sistema ridisegnando il complesso della *governance* per una maggiore qualità del servizio e una maggiore efficienza del sistema tariffario.

## **VI.2 LE AZIONI PER I TARGET EU 2020**

### **Target n. 1: Tasso di occupazione**

In linea generale, nonostante le difficoltà congiunturali derivanti dalla recessione economica e dalla necessità di arginare sui territori le conseguenze della crisi, le Regioni hanno intrapreso o proseguito la realizzazione di numerosi interventi finalizzati al mantenimento e, per quanto possibile all'incremento del tasso di occupazione. Ciò è avvenuto in particolare attraverso le risorse dei Programmi operativi cofinanziati dal FSE ma anche mediante un utilizzo mirato delle risorse finanziarie di fonte nazionale e regionale.

In chiave anticrisi (cfr. Misura 1) si è data attuazione a piani d'intervento dedicati. Utilizzando lo strumento della dote, sono stati realizzati percorsi integrati di politica attiva e passiva, attraverso il consolidamento delle



competenze delle risorse umane (sistemi dei servizi per il lavoro e implementazione del portale 'Clic-Lavoro')<sup>9</sup>.

Sul versante della creazione d'impresa (cfr. Misura 2) si è dato impulso a iniziative di politica attiva del lavoro e d'incentivazione dell'autoimprenditorialità, nonché alle *start-up* di impresa<sup>10</sup>. Anche nel campo delle imprese agricole si segnalano iniziative a supporto della creazione di aziende e d'incentivazione di attività orientate al turismo.

Nell'ambito degli aiuti alle imprese (cfr. Misura 3) sono stati finanziati bonus e incentivi per l'assunzione con priorità a giovani e donne. Il microcredito ha consentito l'accesso alle risorse anche a soggetti tradizionalmente più deboli e non bancabili<sup>11</sup>.

Sempre nell'ambito delle iniziative in favore delle imprese, sono state messe in campo misure di accompagnamento alla definizione dei piani di riqualificazione del personale in chiave diretta a favorire l'innovazione di processo e di prodotto.

Sono stati rafforzati gli interventi di rimozione degli ostacoli all'accesso nel mercato del lavoro e di facilitazione dell'ambiente produttivo (cfr. Misura 5) attraverso misure di *scouting*, di accompagnamento e il sostegno d'incubatori anche non tecnologici. Sono stati introdotti interventi anche sul fronte dei Programmi di sviluppo rurale sia a sostegno del ricambio generazionale sia allo sviluppo e alla creazione di micro imprese nel settore extra agricolo.

Per l'occupazione femminile, si è puntato al mantenimento dei posti di lavoro attraverso misure di conciliazione (cfr. Misura 4) in particolare sul versante dell'assistenza all'infanzia (sovvenzione globale ed erogazione di *voucher*) nonché attraverso la sperimentazione di modalità organizzative più flessibili quali il telelavoro. Accanto alle misure di conciliazione, sono state promosse agevolazioni volte alla locazione temporanea e a favorire l'acquisto della prima casa da parte dei giovani e delle giovani coppie.

Naturalmente anche sul piano degli interventi formativi le Regioni hanno proseguito nella programmazione e attuazione delle proprie iniziative (cfr. Misura 5), si segnalano in specie interventi volti al rafforzamento delle competenze degli apprendisti e dei lavoratori occupati e al potenziamento dei tirocini.

## **Target n. 2: Ricerca e sviluppo**

Le Regioni sono intervenute, attraverso le risorse dei Fondi strutturali sul versante del consolidamento dell'apparato produttivo e del supporto agli investimenti aziendali per la ricerca e l'innovazione tecnologica (cfr. Misura 6).

---

<sup>9</sup> Per un'utenza mista (occupati e disoccupati) sono state date risposte in Emilia-Romagna con le risorse del POR FSE. In Piemonte si segnala l'attivazione di un Fondo per sostegno a progetti d'investimento finalizzati a rilevare aziende in situazione di crisi conclamata e centri di ricerca a rischio di definitiva chiusura. In Lombardia è stato firmato un 'Patto per le politiche attive 2013' che fornisce ai lavoratori, che usufruiscono di ammortizzatori sociali in deroga, un percorso di inserimento.

<sup>10</sup> La Regione Emilia Romagna per promuovere l'imprenditoria giovanile nell'ambito della creatività ha previsto un concorso rivolto ai giovani con progetti culturali innovativi. L'innovazione può riguardare sia il contenuto dell'attività e del prodotto, sia le modalità di realizzazione.

<sup>11</sup> Il Veneto ha emanato un bando per la concessione di contributi a piccole e medie imprese del settore informatico per lo sviluppo di servizi basati sul modello del '*cloudcomputing*'.

La gran parte delle amministrazioni ha dato impulso all'implementazione dei Poli d'innovazione (cfr. Misura 1), che si configurano come raggruppamenti di imprese indipendenti e organismi di ricerca finalizzati a stimolare l'attività innovativa attraverso l'interazione intensiva e lo scambio di conoscenze e esperienze tra le imprese.

Sono stati, ad esempio, creati poli tecnologici in ambiti strategici quali: le energie rinnovabili e il risparmio energetico, la meccanica (auto-motive e trasporti) il comparto aerospaziale, le tecnologie per la città sostenibile e il settore agro-alimentare.

Si è dato costante impulso ai distretti ad alta tecnologia (cfr. Misura 2) costituiti da aggregazioni di imprese università e istituzioni di ricerca<sup>12</sup>. I distretti realizzano progetti di ricerca e sviluppo sperimentali finalizzati alla crescita e al consolidamento della competitività dei territori di riferimento rappresentando un forte raccordo con insediamenti di eccellenza esistenti in altre aree territoriali del paese.

È stato altresì fornito sostegno allo *Start-up* d'impresa innovative (cfr. Misura 3) anche attraverso il finanziamento d'impresa provenienti da spin off della ricerca pubblica<sup>13</sup>.

Sotto il profilo della valorizzazione delle risorse umane (cfr. Misura 4) sono state erogate borse di studio per dottorati di ricerca, anche internazionali, con l'obiettivo di favorire il trasferimento tecnologico nelle imprese.

Attraverso il sistema 'dote' sono stati previsti: 1) assegni di ricerca per la frequenza di percorsi formativi di eccellenza post universitaria; 2) *voucher* alta formazione per la frequenza di master e specializzazioni post laurea; 3) borse di studio per incentivare la partecipazione di giovani ricercatori ad attività di ricerca congiunta tra Enti di ricerca e imprese; 4) *voucher* ricerca e innovazione e contributi per i processi di brevettazione.

Sono state altresì attivate azioni di sistema finalizzate alla creazione di reti partenariali tra Università, Centri di ricerca e imprese (cfr. Misura 5) per la realizzazione di progetti di ricerca industriale e scientifica e per agevolare l'individuazione di risorse umane qualificate nei processi d'innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico<sup>14</sup>.

Sempre nell'ambito della ricerca nel sistema universitario, sono stati realizzati interventi in materia ambientale delle tecnologie energetiche, nelle scienze socio-economiche e umane e nell'ambito delle tecnologie per la valorizzazione dei beni culturali.

Con procedure negoziali sono stati finanziati progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nell'ambito delle scienze della vita e della salute. Dal punto di vista dei modelli procedurali (cfr. Misura 6), sono state avviate le prime sperimentazioni di strumenti di appalto innovativo (*precommercial procurement*).

---

<sup>12</sup> In Emilia Romagna istituito un consorzio per la ricerca tra le associazioni industriali (CERR) per creare un collegamento tra Università e impresa e porre le basi per uno sviluppo basato sull'innovazione.

<sup>13</sup> La Regione Abruzzo ha stanziato 9 milioni di euro in un nuovo fondo rotativo per la nascita di imprese innovative digitali (*Progetto Start up start hope*)

<sup>14</sup> Sono stati stipulati protocolli d'intesa con il MIUR per il finanziamento congiunto di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale a valere su risorse FAS e FAR - Fondo per le agevolazioni alla ricerca.

Sono inoltre stati implementati strumenti di *governance* del sistema regionale dell'innovazione mirati a rafforzare il dialogo con gli attori del sistema della ricerca regionale (università ed enti di ricerca) e a favorirne il coordinamento e il raccordo, con le parti sociali, con le amministrazioni locali e con le istituzioni europee.

Per rafforzare la presenza italiana nel sistema europeo della ricerca si è provveduto al supporto dell'Infrastruttura Europea di Ricerca INSTRUCT, nell'ambito della *Roadmap* Europea ESFRI.

In materia d'infrastrutture di accesso NGA in alcuni territori sono stati sviluppati modelli d'investimento e di gestione orientati a garantire a tutti gli operatori l'accesso alle infrastrutture tecnologicamente neutre<sup>15</sup>.

### Target n. 3: Emissioni di gas serra

Al fine di raggiungere gli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, le Regioni hanno teso ad accelerare gli interventi in materia di energie rinnovabili, efficienza energetica e mobilità sostenibile per la riduzione delle emissioni. Gli ambiti su cui le Regioni intendono operare maggiormente, sono:

- Edilizia: *a)* misure per la certificazione energetica degli edifici (cfr. Misura 1); *b)* riduzione dei consumi energetici e le *smart cities* (cfr. Misura 2); *c)* sostegni alle municipalità per la preparazione del Piano di Azione per l'Energia Sostenibile; *d)* incentivi per l'utilizzo di fonti rinnovabili senza emissioni in atmosfera degli impianti termici di riscaldamento e condizionamento (cfr. Misura 1).
- Mobilità (cfr. Misura 3): *a)* azioni volte a favorire la mobilità elettrica e flotte di veicoli da adibire a forme di *car-sharing* elettrico, *bike-sharing* e piattaforme di *car pooling*; *b)* sostegno all'uso di carburanti a basso impatto e biocarburanti, nonché rinnovamento del parco autobus; *c)* specifiche azioni per incentivare i sistemi di trasporto collettivo a basso impatto ambientale.
- Agricoltura e allevamenti zootecnici (cfr. Misura 4): *a)* definizione di Linee guida per la riduzione di emissioni relative ad allevamenti zootecnici ed emissioni di origine agricola; *b)* adozione di meccanismi di semplificazione delle procedure autorizzatorie (biomasse e rifiuti); *c)* stoccaggio gas in biomasse forestali e realizzazione d'impianti per la produzione di biomassa a scopi energetici, riduzione degli input chimici e conservazione della biodiversità; *d)* prevenzione dell'estinzione delle razze autoctone attraverso metodi sostenibili di produzione agricola e di gestione del territorio.
- Gestione efficiente delle risorse ambientali e infrastrutture performanti (cfr. Misura 5): sono stati messi in atto interventi strutturali a favore delle imprese

---

<sup>15</sup> Per favorire l'accesso al credito delle imprese più innovative, la Lombardia, tramite il POR FESR Competitività 2007-2013 ha introdotto tre strumenti finanziari: 1) il FRIM FESR (Fondo di rotazione per l'imprenditorialità finanziato dal FESR); 2) il JEREMIE FESR; 3) il 'Made in Lombardy'. La Regione Calabria ha attivato: 1) un Fondo Jeremie diretto a fornire garanzie alle PMI per favorirne l'accesso al credito; 2) lo strumento del *Mezzanine Financing* per la realizzazione sul territorio Regionale di programmi di sviluppo aziendale; 3) la costituzione di un Fondo regionale di Controgaranzia per il rilascio di controgaranzie ai Confidi.

agricole per conservare le risorse ambientali e prevenire i rischi naturali, migliorando la gestione del territorio. Fra queste, la riduzione del rischio del dissesto idrogeologico, recupero del paesaggio agrario tradizionale, valorizzazione delle aree di pubblica utilità, nonché l'implementazione di reti energetiche.

#### **Target n. 4: Fonti rinnovabili**

Le Regioni considerano l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili quale presupposto essenziale per limitare le emissioni di gas serra grazie alle loro particolari caratteristiche di neutralità per quanto riguarda il bilancio delle emissioni. A questo scopo hanno predisposto misure normative per favorire la semplificazione delle procedure autorizzative degli impianti alimentati a fonte rinnovabile (cfr. Misura 1).

Le Regioni proseguono nella realizzazione di un programma d'incentivazione rivolto a famiglie, imprese, pubbliche amministrazioni per sostenere e promuovere la produzione di energia elettrica e termica da diverse fonti rinnovabili (cfr. Misura 2 e Misura 3)<sup>16</sup>. Le Regioni e le Province Autonome stanno inoltre sviluppando modelli d'intervento per l'efficienza energetica e integrando la programmazione in materia di fonti rinnovabili<sup>17</sup> (cfr. Misura 4).

L'espansione delle fonti rinnovabili contribuisce da un lato alla diversificazione delle fonti e alla protezione dell'ambiente nelle aree rurali (cfr. Misura 4), dall'altro all'attrazione di nuovi investimenti. Considerata l'eterogeneità morfologica del territorio italiano, le Regioni hanno proceduto nel raggiungimento degli obiettivi di produzione da fonti rinnovabili in modo coerente col proprio potenziale. Il concetto di efficienza, del resto, non attiene solo allo sviluppo di nuovi impianti, ma anche alla capacità di adottare piani energetici regionali in grado di gestire efficacemente, su base programmatica, lo sviluppo degli impianti da fonte rinnovabile e lo sviluppo delle infrastrutture di rete. Allo scopo assumono importanza strategica la costituzione di Distretti tecnologici e industriali dedicati (cfr. Misura 5).

Le Regioni hanno modulato i propri interventi ottemperando alla 'Direttiva Nitrati' allo scopo di pervenire massivamente alla riduzione dell'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e la prevenzione di qualsiasi ulteriore inquinamento di questo genere (cfr. Misura 6).

Un'azione importante che alcune Regioni stanno intraprendendo è la riqualificazione energetica delle coperture degli edifici scolastici soggetti a bonifica di amianto (cfr. Misura 7), anche attraverso strumenti d'incentivazione fiscale (cfr. Misura 8).

<sup>16</sup> Impianti eolici, solari, fotovoltaico, idroelettrici, biomasse, avendo come scopo l'applicazione del principio del *burdensharing* su base regionale.

<sup>17</sup> In particolare efficientamento nel sistema dei trasporti pubblici locali, illuminazione pubblica, settore idrico, edifici e utenze delle PP.AA., riduzione del traffico urbano, promozione della realizzazione di reti di teleriscaldamento

### Target n. 5: Efficienza energetica

Rispetto a questo *target*, le Regioni intendono contribuire al conseguimento dell'obiettivo di ridurre del 20 per cento i consumi di energia attraverso un mix di interventi strategici, riconducibili a 3 macro-categorie: *a*) interventi normativi, che impongono *standard*, obiettivi e limiti di rendimento; *b*) interventi di incentivazione, che intervengono con un rimborso economico a fronte di spese sostenute per migliorare l'efficienza energetica sostenibile; *c*) interventi per imposizione di obblighi in ottemperanza a normative vigenti per conseguire un progressivo miglioramento dell'efficienza energetica.

Interventi normativi (cfr. Misura 1): *a*) riqualificazione energetica di edifici privati e di proprietà pubblica e riqualificazione energetica degli stabilimenti produttivi delle PMI; *b*) realizzazione di edifici a consumo energetico 'quasi zero'; *c*) promozione del risparmio energetico e l'autopromozione di energia per i fabbisogni aziendali; *d*) promozione dell'uso sostenibile delle risorse naturali (risparmio idrico, mantenimento della fertilità del suolo); *e*) messa in sicurezza sismica, di adeguamento e riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico - residenziale o destinato ad attività sociali.

Interventi d'incentivazione (cfr. Misura 2): *a*) edifici adibiti a uso ospedaliero e sanitario, per i privati; *b*) contributi agli enti locali per riqualificazione energetica e dotazione degli edifici pubblici di piattaforme FV e teleriscaldamento; *c*) finanziamenti agli enti locali per nuovi sistemi di gestione EMAS e ottimizzazione ed efficientamento SGA esistenti.

Interventi per imposizione di obblighi (cfr. Misura 3): *a*) realizzazione di un sistema informatico per la gestione del processo di certificazione energetica degli edifici; *b*) catasto degli attestati di certificazione energetica; *c*) catasto energetico degli edifici e catasto degli impianti termici in essi installati.

### Target n. 6: Abbandoni scolastici

Le Regioni stanno operando su diversi fronti e con differenti strumenti, in coerenza con le priorità che si stanno delineando nella nuova programmazione dei fondi strutturali. Per intervenire su quei fattori che modificano il regolare svolgimento del percorso scolastico e formativo le Regioni hanno dato vita a diverse tipologie di progetti e percorsi:

- Percorsi triennali e quadriennali di leFP (cfr. Misura 1);
- Integrazione studenti disabili/stranieri (cfr. Misura 2);
- Recupero studenti in situazioni di difficoltà (cfr. Misura 3);
- Percorsi di istruzione e formazione professionale in diritto dovere (cfr. Misura 4);
- Diffusione di nuovi modelli di apprendimento (ICT) (cfr. Misura 5);
- Promozione alternanza scuola lavoro, orientamento (cfr. Misura 6).

Sono considerati, inoltre, strumenti essenziali l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (giovani 15-25 anni) (cfr. Misura 7) per i quali sono stati predisposti appositi atti normativi di recepimento a livello territoriale della nuova

normativa nazionale, facendo di questo strumento un canale equivalente per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale<sup>18</sup>.

### **Target n. 7: Istruzione universitaria**

Le Regioni si sono concentrate, anche attraverso l'impiego delle risorse dei PO su due fronti principali. Il primo attiene alla strutturazione e progressivo rafforzamento di differenti canali formativi volti al conseguimento di titoli secondari superiori universitari, come:

- Percorsi annuali IFTS (cfr. Misura 1);
- Percorsi ITS (cfr. Misura 2);
- Apprendistato di III livello volto al conseguimento di Master Universitari di primo e secondo livello nonché corsi di laurea triennale e magistrale in apprendistato (cfr. Misura 3);
- Tirocini formativi e di orientamento per laureati (cfr. Misura 4);
- Percorsi di formazione superiore presso enti accreditati e imprese;
- Progetti innovativi/integrativi tra Atenei e sistema produttivo (cfr. Misura 5).

Il secondo fronte sul quale le Regioni stanno operando attiene invece all'insieme degli strumenti d'incentivazione economica quali:

- *Voucher* (cfr. Misura 6) finalizzati alla frequenza di corsi universitari, master di I e II livello, specializzazioni e altri percorsi di elevata valenza professionalizzante svolti in Italia e all'estero;
- Borse di studio (cfr. Misura 7) per studenti meritevoli e in condizioni di svantaggio che usufruiscono dell'esonero dal pagamento dell'intera retta universitaria e partecipano, in base al merito, anche a una serie di benefici ulteriori (contributo mensa, integrazione per la mobilità internazionale, premio di laurea, agevolazioni mezzi di trasporti per i pendolari);
- Borse di ricerca (cfr. Misura 8);
- Assegni di ricerca (cfr. Misura 9) per la frequenza di percorsi formativi di eccellenza post universitaria.

### **Target n. 8: Contrasto alla povertà**

Il tema di particolare complessità e crescente rilevanza nei territori richiede un approccio multidimensionale che, le Regioni hanno fronteggiato attraverso iniziative che potranno essere considerate anticipatorie di filoni d'intervento per il prossimo periodo di programmazione degli strumenti finanziari strutturali (FSE e FESR).

In particolare sono stati attuati interventi sul fronte dell'inclusione socio lavorativa di soggetti in difficoltà, quali immigrati e vittime di violenza e discriminazione (cfr. Misura 1) nonché sono state previste misure per verificare

---

<sup>18</sup> In linea generale, i PO FSE e FESR contribuiscono in modo consistente attraverso gli interventi cofinanziati al mantenimento dei risultati sinora raggiunti per l'abbandono scolastico. Per favorire l'apprendistato, il Lazio e la Campania nell'ambito del progetto '*Job of my life*' siglato da Italia e Germania, hanno stabilito le date per le preselezioni dei giovani interessati in modo da aumentare le occasioni di formazione e lavoro per giovani in aree con alti tassi di disoccupazione.

l'attività di formazione specialistica finalizzata a creare figure professionali nell'ambito dei lavori di cura.

Un'attenzione speciale è stata riservata alla 'nuova povertà' che si è prodotta per effetto della recessione economica, alla quale si è cercato di dare risposta, in alcune realtà, attraverso un'implementazione dei servizi per l'impiego che li rendesse idonei a offrire prestazioni dirette a favorire l'inclusione sociale e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti espulsi dal mercato del lavoro.

Sono state anche sostenute, attraverso il Fondo sociale europeo, le cooperative e le imprese sociali, mentre sul versante più strutturale - con il supporto del FESR - sono stati avviati interventi di *housing* sociale e strutture di assistenza sociale e sociosanitaria territoriale (cfr. Misura 4) quali gli asili nido e i centri diurni socio sanitari assistenziali.

Sono state realizzate iniziative di sostegno ai nuclei familiari (cfr. Misura 2), attraverso interventi di supporto all'integrazione sociale, scolastica e occupazionale, e attraverso la creazione di reti di servizi per l'assistenza all'infanzia e agli anziani.

Inoltre, allo scopo di fornire assistenza finanziaria, è stato utilizzato anche lo strumento del micro credito.

Interventi mirati di accoglienza e pronto soccorso sociale sono stati attuati, in alcuni territori, in favore di persone senza fissa dimora; mentre sono ancora in fase di sviluppo azioni d'integrazione tra servizi pubblici e privati per la realizzazione di progetti d'inclusione sociale (cfr. Misura 4).

Gli effetti della crisi economica e la progressiva riduzione del Fondo nazionale delle politiche sociali hanno proposto il tema della povertà delle famiglie come elemento prioritario per le politiche dei servizi sociali territoriali sopravanzando temi più tradizionali (prevenzione del disagio, sostegno per la condizione degli anziani, etc.) (cfr. Misura 2). In questo senso sono stati realizzati interventi attraverso il rafforzamento delle associazioni di volontariato mirati alla: 1) raccolta e distribuzione di generi alimentari; 2) promozione di rapporti e accordi tra le aziende del settore alimentare, aziende della grande distribuzione e aziende attive nel settore della ristorazione collettiva. È allo studio l'estensione di interventi analoghi in altri settori (banco farmaceutico, recupero eccedenze diverse da quelle alimentari, etc.)

Da segnalare anche interventi volti al sostegno del reddito delle famiglie nell'ambito di contratti d'inserimento, coinvolgendo in tali azioni diversi livelli di governo quali Province e Comuni.

Ulteriori interventi consistono in azioni di sostegno economico, finalizzate ai percorsi educativi, scolastici e attività ricreative e sportive o contributi per il pagamento delle utenze domestiche, in particolare per le famiglie mono genitoriali e per le famiglie numerose (cfr. Misura 2).

Accanto alle tradizionali politiche e misure d'intervento di edilizia residenziale pubblica, sono state infine promosse politiche di *welfare* abitativo (cfr. Misura 3) con interventi a sostegno delle famiglie in difficoltà per la perdita del posto di lavoro, colpite da provvedimento di sfratto o in difficoltà nel pagamento delle rate di mutuo. In collaborazione con gli Istituti di Credito, sono state introdotte misure come il 'Salva Mutuo' o il sostegno alla locazione abitativa, nonché progetti per il superamento della precarietà abitativa (mediante la sperimentazione di modelli innovativi di mediazione nell'abitare solidale e agenzie sociali per la casa).







È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.it](http://www.rgs.it)

ISSN: 2239-0928