



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

● Sezione III **Programma Nazionale di Riforma – Parte II**  
**Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio**



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

- Sezione III **Programma Nazionale di Riforma – Parte II**  
**Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
**Matteo Renzi**

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

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 Aprile 2014



---

## INDICE

### PREMESSA

### PARTE I. LA STRATEGIA NAZIONALE E LE PRINCIPALI INIZIATIVE

<b>I.</b>	<b>UN CAMBIO DI MARCIA</b> .....	1
I.1	La riforma delle istituzioni: la riforma della legge elettorale e le riforme costituzionali.....	2
I.2	La strategia: il taglio del cuneo fiscale e dell'IRAP .....	4
I.3	La strategia: investimenti, politica di coesione e Mezzogiorno .....	5
I.4	La strategia: impresa, competitività e attrazione investimenti .....	6
I.5	La strategia: il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione .....	10
I.6	Il contesto: le riforme del mercato del lavoro e del <i>welfare</i> .....	12
I.7	Il contesto: una Pubblica Amministrazione al centro del cambiamento .....	18
I.8	Il contesto: un fisco più equo, più semplice e orientato alla crescita .....	21
I.9	Il contesto: la giustizia e la sicurezza come asset reali per lo sviluppo del Paese .....	23
I.10	Criticità e opportunità: accrescere e valorizzare il capitale umano .....	27
I.11	Criticità e opportunità: le infrastrutture .....	32
I.12	Criticità e opportunità: crescita verde e uso efficiente delle risorse .....	39
I.13	Criticità e opportunità: il settore sanitario .....	41
I.14	Criticità e opportunità: turismo e cultura come fattore di crescita .....	42
I.15	Criticità e opportunità: un Paese che valorizza le diversità .....	44
I.16	Le nostre risorse: finanze pubbliche sostenibili per le generazioni future .....	45
I.17	Le nostre risorse: la revisione della spesa .....	47
I.18	Le nostre risorse: le privatizzazioni .....	48
I.19	Quanto vale agire in fretta: valutazione dell'impatto macroeconomico del piano di riforme strutturali .....	50
I.20	Imprimere una svolta in Europa .....	52
<b>II.</b>	<b>UN ANNO DI RIFORME</b> .....	53
II.1	L'Italia e l'Europa lungo un sentiero comune .....	53
II.2	Il quadro macroeconomico e gli obiettivi della politica di bilancio .....	54
II.3	La revisione della spesa e le privatizzazioni .....	55
II.4	Le politiche a sostegno dell'economia .....	55
II.5	Un fisco più equo .....	57
II.6	Attrarre capitali esteri .....	58
II.7	Misure per il lavoro .....	58
II.8	Le politiche sociali e previdenziali .....	61
II.9	L'istruzione riparte .....	62
II.10	Una giustizia più efficiente .....	63
II.11	Ambiente come risorsa .....	64

<b>III.</b>	<b>SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME</b>	67
III.1	Scenario macroeconomico	67
III.2	Sintesi degli squilibri macro economici	71
III.3	L'impatto macroeconomico delle riforme 2013	79
III.4	L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2014	82
<b>IV.</b>	<b>IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE</b>	87
IV.1	Le risposte alle Raccomandazioni	87
IV.2	I <i>Target</i> nazionali della Strategia Europa 2020	118
IV.3	Utilizzo dei Fondi Strutturali	139
IV.4	Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni	141
<b>PARTE II. GLI SQUILIBRI NAZIONALI E LE RIFORME IN DETTAGLIO</b>		
<b>I.</b>	<b>ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE</b>	1
I.1	Il processo di sorveglianza degli squilibri macroeconomici e le valutazioni della Commissione Europea	1
I.2	Analisi di dettaglio degli squilibri macroeconomici del Paese	4
<b>II.</b>	<b>LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO</b>	45
II.1	Riforme costituzionali e istituzioni	45
II.2	Efficienza e qualità della spesa pubblica	57
II.3	Riduzione del debito pubblico	92
II.4	Sanità	108
II.5	Educazione e ricerca	117
II.6	Mercato del lavoro e percorsi formativi	154
II.7	<i>Welfare</i> e povertà	192
II.8	Fondi Strutturali Europei	210
II.9	Valorizzazione dei beni culturali	224
II.10	Riforma fiscale e lotta all'evasione	234
II.11	Concorrenza tutela dei consumatori e mercato interno	295
II.12	Infrastrutture	329
II.13	Agenda Digitale Italiana	348
II.14	Le politiche energetico – ambientali	375
II.15	Competitività e internazionalizzazione delle imprese	407
II.16	Ripristinare l'erogazione di credito all'economia	445
II.17	Il processo di semplificazione	466
II.18	Trasparenza della Pubblica Amministrazione e appalti pubblici	483
II.19	Giustizia	502
II.20	Stato di attuazione delle riforme	520
<b>III.</b>	<b>LE REGIONI IN CAMPO</b>	525
III.1	Le azioni in risposta alle Raccomandazioni	525
III.2	Le azioni per i Target EU 2020	542

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

---

- A. IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME**
- B. GRIGLIA DELLE MISURE NAZIONALI – 2013/2014**
- C. GRIGLIA DELLE MISURE NAZIONALI - AGGIORNAMENTO 2012**
- D. GRIGLIA DELLE MISURE REGIONALI-2013/2014**

## **INDICE DELLE TAVOLE (PARTE SECONDA)**

- Tavola I.1.1 UE15 - Indicatori dello 'scoreboard' sugli squilibri macroeconomici
- Tavola I.1.2 ITALIA - Indicatori dello 'scoreboard' per gli squilibri macroeconomici
- Tavola II.8.1 Obiettivi tematici per la programmazione dei fondi 2014-2020'
- Tavola II.13.1 Percentuale di *digital divide* in Italia suddiviso per Regione
- Tavola II.13.2 Fabbisogno per Regioni del Piano Nazionale Banda Larga
- Tavola II.14.1 Riepilogo cumulativo dei ricavi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione italiane nel periodo 2012-2013
- Tavola II.15.1 ACE spettante ed utilizzata in base alla natura giuridica - anno d'imposta 2011
- Tavola II.17.1 Costi amministrativi e risparmi potenziali per le PMI connessi alla piena implementazione delle misure adottate
- Tavola II.17.2 - La ' Top 10' delle procedure e degli adempimenti più complicati per imprese e cittadini
- Tavola II.20.1 Provvedimenti amministrativi da attuare classificati per provvedimento - Governo Monti
- Tavola II.20.2 Provvedimenti amministrativi da attuare classificati per provvedimento - Governo Letta - Periodo di riferimento: 28 aprile - 4 febbraio 2014

---

## INDICE DELLE FIGURE (PARTE SECONDA)

- Figura I.1.1 Scomposizione settoriale del saldo della bilancia commerciale dell'Italia
- Figura I.1.2 Contenuto tecnologico del saldo commerciale
- Figura I.1.3 Scomposizione del saldo delle partite correnti dell'Italia
- Figura I.1.4 Conto corrente vs sottostante
- Figura I.1.5 Posizione netta sull'estero, bilancia dei pagamenti e effetti rivalutazione
- Figura I.1.6 Tasso di cambio effettivo reale
- Figura I.1.7 Flussi di risparmio dei settori istituzionali e saldo della bilancia dei pagamenti in c/c e c/cap
- Figura I.1.8 Quote di mercato dell'Italia nel commercio mondiale
- Figura I.1.9 Quote di mercato sulle esportazioni mondiali di merci
- Figura I.1.10 Esportazioni dell'Italia per Paese e area geografica
- Figura I.1.11 Tassi di cambio effettivo reale
- Figura I.1.12 REER calcolato con il PPI
- Figura I.1.13 Italia: costo unitario del lavoro e prezzi alla produzione
- Figura I.1.14 Germania: costo unitario del lavoro e prezzi alla produzione
- Figura I.1.15 Costo unitario nominale del lavoro
- Figura I.1.16 Costo del lavoro per unità di prodotto
- Figura I.1.17 Debito del settore privato nel 2012
- Figura I.1.18 Ricchezza complessiva delle famiglie italiane
- Figura I.1.19 Indebitamento delle famiglie nel 2012
- Figura I.1.20 Leva finanziaria dei maggiori gruppi bancari europei a dicembre 2013
- Figura I.1.21 Investimenti in costruzioni dei principali Paesi Europei
- Figura I.1.22 Prezzi reali delle abitazioni dei principali Paesi Europei
- Figura I.1.23 Rapporto tra prezzi nominali e affitti
- Figura I.1.24 Rapporto tra prezzi nominali e reddito disponibile
- Figura II.8.1 Avanzamento della spesa certificata all'UE per i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali al 31 dicembre 2013 - Totale Italia
- Figura II.8.2 Allocazione dei fondi strutturali sugli obiettivi tematici 2014-2020 (milioni di euro, prezzi correnti)
- Figura II.14.1 Andamento dei ricavi delle aste di quote di emissione italiane nel periodo ottobre- dicembre 2013
- Figura II.3 Andamento dei ricavi delle aste di quote di emissione italiane nel periodo ottobre - dicembre 2013

## **INDICE DEI BOX (PARTE SECONDA)**

- Cap. I            Riduzione della dipendenza energetica e dei rischi legati alla sicurezza energetica in Italia  
Flussi finanziari e sostenibilità di breve periodo della posizione con l'estero  
Quote sul commercio internazionale per categorie di prodotto, mercati di sbocco e specializzazione produttiva  
Box 'Misure di Policy'  
La dimensione settoriale, le tendenze di fondo e l'impatto della crisi  
*L'asset quality review*
- Cap. II.1        L'incostituzionalità della Legge elettorale 270/2005  
Il disegno di legge per il superamento delle amministrazioni provinciali  
*La spending review* della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica  
Strumenti di trasparenza dei partiti politici  
Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio
- Cap. II.2        Il Commissario per la *spending review*  
I temi della *spending review*  
Censimento delle auto della Pubblica Amministrazione  
L'attività della CONSIP  
Andamenti retributivi nel pubblico impiego  
Personale impiegato nella PA  
L'età media dei dipendenti della PA  
Riorganizzazione delle Forze Armate  
Sistema di reclutamento e formazione personale della PA  
Il contributo di solidarietà: le sentenze della Corte Costituzionale  
Disegno di legge contenente disposizioni di carattere finanziario volte a garantire la funzionalità degli Enti Locali  
Le sentenze della Corte Costituzionale sulla relazione di fine legislatura delle Regioni  
Piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche  
Roma capitale  
Società strumentali degli Enti Locali: le sentenze della Corte Costituzionale  
Il Patrimonio della PA: Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011
- Cap. II.3        Anticipazione di liquidità per gli Enti Locali  
Monitoraggio del pagamento dei Debiti della Pubblica Amministrazione

---

	Publicazione dati sulle spese del bilancio dello Stato e sugli incassi e pagamenti degli enti della PA
	Piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti
	<i>i3 Core</i> – Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti
	Un esempio di successo del progetto ‘Valore Paese - Dimore’: Villa Tolomei
	Proposta di legge per il rilancio dei piccoli Comuni
Cap.II.4	Metodo ‘Stamina’
	Disegno di legge per la sperimentazione clinica dei medicinali, riordino professioni sanitarie, sicurezza alimentare
	Attività Intra muraria
	Destinazione Sport
Cap.II.5	Programma LLP/Erasmus
	Fondo FIRST
	<i>Social innovation</i>
	Programma Nazionale per la ricerca (PNR) 2014-2020
	Le competenze effettive di carattere generalista dei laureandi
	Rapporto della Commissione degli esperti sul Progetto PIIAC
	Anagrafe della Ricerca e Valutazione
	Commissione di studio per elaborare proposte operative in materia di dottorato di ricerca
	Patto CNR - Imprese
	Progetti per la scuola
	Progetto ‘Di.sco.bull’
	Progetto ‘Verso una scuola amica’
	DEntro l’impresa Fuori dal disagio
	Piano Nazionale per la promozione dello sport a scuola
	La carta dello studente
	Il Curricolo della Scuola di base
	Protocollo d’Intesa ‘A scuola si cresce sicuri’
	Edilizia scolastica innovativa
	Le prove INVALSI
	Risultati dell’indagine PISA 2012
Cap.II.6	Disegno di legge Delega al Governo in tema di lavoro o ‘Jobs Act’
	‘Garanzia Europea Giovani’ ( <i>‘European Youth Guarantee’</i> )
	La piattaforma informatica unitaria per la Garanzia Giovani
	Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)
	Primo monitoraggio sui servizi pubblici per l’impiego
	Monitoraggio incentivi occupazionali per i giovani ex L.214/2011
	Occupazione giovanile nel settore della green economy
	Conciliazione lavoro – famiglia
	‘Fondo Mecenati’ per l’imprenditoria giovanile
	Stabilizzazione degli associati in partecipazione
	Bando ISI 2013

- Campagna d'informazione 'Trasparenza sulle pensioni'  
Monitoraggio del lavoro flessibile nella PA  
Lavoro irregolare
- Cap.II.7 *Social Housing*  
Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)  
Rafforzamento istituzionale e rilancio socio-economico di Napoli  
Stato di attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dell'Aquila e degli altri Comuni  
Le novità principali del nuovo ISEE  
Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti  
Principi Guida su Imprese e Diritti Umani  
Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità  
2013 – Anno Europeo dei cittadini
- Cap.II.8 Il portale Integrazione Migranti  
Spesa certificata del FEASR  
Il metodo della programmazione 2014-2020  
Relazione di attuazione annuale  
I requisiti per l'efficacia dell'uso dei fondi: le condizionalità ex ante  
Aree interne  
Agenda Urbana
- Cap.II.9 L'Unità 'Grande Pompei'  
Il patrimonio culturale e naturale italiano nella lista UNESCO  
I giovani nella cultura  
Semplificazione amministrativa nel settore dei beni e attività culturali
- Cap.II.10 Operazione 'Case fantasma'  
Regime di adempimento collaborativo  
Risultati della lotta all'evasione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate  
Collaborazione degli Enti Locali alla lotta all'evasione  
L'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
L'Anagrafe Tributaria  
Il parere del Garante per la privacy sul nuovo redditometro  
Fisco *on line*  
I risultati della mediazione tributaria  
Semplificazioni fiscali  
Gruppo di studio sul riciclaggio  
La collaborazione volontaria ('*voluntary disclosure*')  
*Foreign Account Tax Compliance Act: Italia - USA*  
Attività di verifica sui rimborsi IVA
- Cap.II.11 L'Agenzia del Territorio  
Indagine conoscitiva sui costi dei conti correnti bancari

	Conclusioni dell'indagine conoscitiva dell'Antitrust sulla grande distribuzione organizzata
	Stato di attuazione della disciplina del bonus elettrico e gas
	Il percorso di riforma delle tariffe elettriche nel dettaglio
	Indagine sulle tariffe R.C. auto
	Il disegno di legge in materia di assicurazione R.C. auto
	Disegno di legge per lo sviluppo economico e l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' – Misure in materia di distribuzione dei carburanti
	La rassegna normativa sui servizi pubblici locali
	Disegno di legge per lo sviluppo economico e l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' – Le gare per la distribuzione del gas
	Tutela dei diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario
	Il settore delle comunicazioni in Italia
	Gli interventi del CIPE
	Il Piano Nazionale degli Aeroporti
	Disegno di legge per la riforma del Codice della strada
	Monitoraggio degli Investimenti Pubblici
Cap.II. 13	Il <i>Cloud Computing</i>
	La Carta dei Dati Aperti del G8
	<i>Electronic Simple European Networked Services (e-SENS)</i>
	La tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica
	<i>E-payment</i>
	Monitoraggio sullo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale
	Strumenti di identificazione elettronica degli individui e Documento Digitale Unificato (DDU)
	Le risorse impegnate nel 2013 nel Piano Nazionale Banda Larga e nel Piano Strategico Banda Ultralarga
	Raggiungere gli obiettivi UE2020 della banda larga in Italia: prospettive e sfide
	L'Agenda digitale nell'Accordo di partenariato 2014-2020
Cap.II.14	Qualificazione degli esperti per la certificazione energetica degli edifici
	Il Progetto <i>Justice</i> per l'efficienza energetica negli edifici delle forze armate
	Guida 2013 al risparmio di carburante e alle emissioni di anidride carbonica delle autovetture
	Marghera
	Piombino
	La gestione dell'emergenza rifiuti nelle grandi città: Palermo e Roma
	Il disegno di legge in materia di delitti contro l'ambiente e risarcimento del danno ambientale
	La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici
	Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico

- Cap.II.15 L'edizione 2014 della Relazione del Garante per le Micro PMI  
Il Collegato Agricoltura alla Legge di Stabilità per il 2014  
Politica agricola comune (PAC)  
La legge delega per la modernizzazione e razionalizzazione del settore agroalimentare  
Gli interventi del CIPE per il sistema industriale  
Agenzia per le imprese  
DDL per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'  
Destinazione Italia  
Cabina di Regia per l'Italia Internazionale  
DdL di modifica alla Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo
- Cap.II.16 Il microcredito  
L'attività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) in Italia  
Titoli di risparmio per l'economia meridionale  
Il finanziamento delle PMI a livello europeo  
Fondo di Valorizzazione per le Imprese  
Progetto 'PiùBorsa'  
Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale e prassi di remunerazione per le banche  
Il nuovo modello della Banca d'Italia per la valutazione del rischio di credito  
La disciplina delle partecipazioni dei trust nelle Società quotate  
Il Piano Strategico CONSOB 2013-2015
- Cap.II.17 Semplificazioni riguardanti il contrassegno assicurativo  
Regolamento riguardante iniziative dei cittadini  
Disegno di Legge concernente disposizioni per lo sviluppo economico e per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'  
Disegno di Legge concernente 'Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo'  
Certificazioni: semplificazioni e risparmi per le imprese
- Cap.II.18 Gli incarichi di consulenza nella PA  
Qualità della normazione  
*e-Government* - Fruizione dei servizi della pubblica amministrazione da parte delle imprese con almeno 10 addetti  
Selezione degli amministratori di società partecipate dal MEF  
Compensi degli amministratori delle Società non quotate controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Il Sistema di qualificazione unico per gli esecutori di lavori pubblici e le linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto  
Monitoraggio delle opere incompiute

Cap.II.19	Le Commissioni di Studio
	<i>On line</i> la Guida sulla tassazione degli atti notarili
	Ulteriori misure per l'efficienza del processo civile
	Il progetto Processo Civile Telematico (PCT) Sud 'Giustizia On Line' (GOL)
	Sorveglianza dinamica
	Ulteriori misure in materia di pene detentive e misure cautelari personali
	Cooperazione Italia - Stati Uniti d'America per la lotta alla criminalità e detenzione delle armi
	Piano Nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio 2013-2015
	Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli
	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura



---

# I. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE

## I.1 IL PROCESSO DI SORVEGLIANZA DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

La procedura degli squilibri macro economici (*Macroeconomic Imbalance Procedure* - MIP) rientra nel ciclo del Semestre Europeo. In una prima fase la Commissione esamina i fondamentali macroeconomici dei paesi dell'area dell'euro all'interno dell'*Alert Mechanism Report* (AMR) e valuta se procedere a un approfondimento nel caso di sospetta presenza di squilibri; la verifica è effettuata nella *In Depth Review* (IDR). In caso sia dichiarata l'esistenza di squilibri la MIP prevede due meccanismi di monitoraggio: uno preventivo e uno correttivo, in base alla severità degli stessi (eccessivi).

L'AMR 2014 segnala che per l'Italia occorre un'analisi approfondita per verificare la persistenza degli squilibri già emersi nel 2013 e per i quali erano già state richieste 'azioni decise'. All'interno dell'IDR appena pubblicata la Commissione ha valutato come eccessivi gli squilibri macroeconomici dell'Italia<sup>1</sup>.

In particolare, gli squilibri rilevati riguardano la perdita di competitività e l'elevato debito pubblico, sui quali si richiedono urgenti azioni di *policy* (*urgent policy attention*). Nell'analisi della Commissione, la perdita di competitività deriva dal disallineamento tra salari e produttività, da un elevato cuneo fiscale e dalla prevalenza d'impresе di piccole dimensioni che non riescono a competere nel mercato globale. Anche le inefficienze presenti nella Pubblica Amministrazione e nel sistema giudiziario pongono un freno alla crescita economica così come la corruzione e il sommerso. Particolare enfasi viene data alla scarsa accumulazione di capitale umano. Inoltre, l'elevato debito pubblico, accompagnato da una bassa crescita e dalla bassa inflazione, pone rischi finanziari per l'economia Italiana e per tutta l'area dell'euro. Si rendono necessari il raggiungimento di un cospicuo avanzo primario e il perseguimento di una crescita robusta e duratura. La riduzione del *deficit* strutturale prevista dal Governo potrebbe non essere sufficiente per ridurre il debito in misura adeguata. Si richiedono, quindi, un controllo specifico e azioni forti da parte del Governo (*specific monitoring and strong policy action*). Qualora le riforme e gli obiettivi esplicitati nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) e nel Programma di Stabilità (PS) fossero ritenute insufficienti, l'Italia potrebbe passare nella fase correttiva della MIP. Affinché le azioni di correzione degli squilibri macroeconomici possano

---

<sup>1</sup> L'AMR dello scorso novembre ha raccomandato un esame approfondito (IDR) per 16 Stati membri la cui situazione è però differenziata. In particolare l'Italia, insieme alla Francia e all'Ungheria, mostravano nel precedente semestre europeo squilibri che richiedevano una decisa azione politica. Gli IDR pubblicati a marzo sono stati tesi a valutare i rischi connessi alla persistenza degli squilibri. In base agli esami approfonditi svolti dalla Commissione su 17 Stati membri, gli squilibri macroeconomici dell'Italia sono stati ritenuti eccessivi insieme a quelli della Croazia e della Slovenia. La Commissione ha deciso, per la Francia, un monitoraggio continuo, pur escludendo la possibilità di inserire il Paese nel braccio correttivo della MIP.

portare agli effetti sperati e prevenire future crisi economiche, è essenziale però che tali squilibri siano individuati e valutati in maniera omogenea tra gli Stati Membri e che le misure correttive vengano efficacemente poste in essere in modo simmetrico nell'intera UE.

### Lo scoreboard per l'Italia

**TAVOLA I.1.1: UE15 - INDICATORI DELLO 'SCOREBOARD' PER GLI 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	-0,4	48,0	-4,3	-14,9	6,6	-0,2	-1,5	146,0	100,0	7,7	-3,9
DE	6,5	42,0	-8,9	-13,1	3,0	1,8	1,5	107,0	81,0	6,2	4,4
IE	2,3	-112,0	-12,2	-16,3	-10,4	-11,7	-1,6	306,0	117,0	14,4	-0,7
EL	-7,5	-109,0	-4,5	-26,7	-8,1	-12,4	-6,8	129,0	157,0	18,2	-3,4
ES	-3,1	-93,0	-5,2	-14,6	-5,6	-16,9	-10,5	194,0	86,0	22,3	3,3
FR	-1,8	-21,0	-7,8	-14	4,1	-2,3	3,5	141,0	90,0	9,9	-0,1
<b>IT</b>	<b>-2,3</b>	<b>-25,0</b>	<b>-6,2</b>	<b>-23,8</b>	<b>3,1</b>	<b>-5,4 (p)</b>	<b>-1,0</b>	<b>126,0</b>	<b>127,0</b>	<b>9,2</b>	<b>7,1</b>
LU	7,0	169,0	-2,3	-18,3	9,8	2,5	-5,0	317,0	22,0	4,8	11,3
NL	8,8	47,0	-6,0	-12	3,3	-8,7	0,2	219,0	71,0	4,7	4,9
AT	2,2	0,0	-4,7	-21,2	4,1	na	2,7	147,0	74,0	4,3	-0,9
PT	-6,5	-115,0	-4,0	-16	-5,3	-8,6 (p)	-5,4	224,0	124,0	13,6	-3,6
FI	-0,5	18,0	-8,3	-30,8	4,8	-0,5 (p)	9,0	158,0	54,0	8,0	-0,2
DK	5,9	38,0	-7,7	-18,6	1,0	-5,1	6,1	239,0	45,0	7,5	5,0
SE	6,2	-10,0	10,1	-18,8	0,7	-0,2	1,8	212,0	38,0	8,1	4,4
UK	-2,8	-9,0	5,8	-19	6,1	-0,9	2,6	179,0	89,0	7,9	-4,3

Fonte: Elaborazione su dati dell' 'Alert Mechanism Report', pubblicato a novembre 2013 dalla Commissione europea. Dati al 2012.

**TAVOLA I.1.2: ITALIA - INDICATORI DELLO 'SCOREBOARD' PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI**

	Saldo corrente	Posizione netta degli investimenti	Tasso reale di cambio	Quota delle esportazioni mondiali	CLUP nominale	Indice delle quotazioni immobiliari reali	Credito al settore privato (flussi)	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
2012	-2,3	-25	-6,2	-23,8	3,1	-5,4 (p)	-1,0	126,0	127,0	9,2	7,1
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 2001 - 2012; aggiornamento con i dati dell' 'Alert Mechanism Report', pubblicato a novembre 2013 dalla Commissione europea.

## **Il Contesto Macroeconomico**

L'economia italiana è tornata a crescere dopo un lungo periodo di contrazione. Indubbiamente la crisi economica appena trascorsa presenta delle caratteristiche eccezionali e ha avuto profonde conseguenze sul tessuto produttivo e sociale. A fine 2013 il Prodotto Interno Lordo risultava inferiore di 9 punti percentuali rispetto ai massimi raggiunti prima della crisi; ancora più pronunciata (quasi del 25 per cento) la contrazione della produzione industriale. Le imprese hanno fronteggiato crescenti difficoltà, frequentemente sfociate in chiusure aziendali. Le condizioni del mercato del lavoro, da principio caratterizzato da una sostanziale tenuta, si sono deteriorate nel corso dell'ultimo biennio. All'iniziale flessione del numero di ore lavorate ha fatto seguito una caduta dei livelli occupazionali; il tasso di disoccupazione giovanile, soprattutto nelle regioni meridionali, ha raggiunto dimensioni elevatissime. Il settore del credito è stato segnato da un appesantimento della situazione patrimoniale delle banche collegato al deterioramento nella qualità del portafoglio crediti (*bad loans*) che ha portato a una contrazione dei prestiti concessi all'economia. Il prolungarsi della recessione ha determinato il peggioramento di diversi indicatori utilizzati per monitorare lo stato di salute dell'economia. L'effetto delle riforme intraprese non sembra ancora pienamente palesarsi, quantomeno in termini di crescita economica. La produttività del lavoro nel 2013 è risultata ancora ferma, anche se non più in contrazione. Di conseguenza, a dispetto della ormai consolidata moderazione salariale, la competitività di prezzo non ha potuto migliorare.

Tuttavia si è conseguito un netto miglioramento dei saldi nei confronti dell'estero, anche a livello strutturale. La bilancia commerciale nel 2013 ha segnato un *surplus* di quasi 30 miliardi e il saldo delle partite correnti è passato in un triennio da un *deficit* del 3,5 per cento a un *surplus* dello 0,8 per cento del PIL. La posizione patrimoniale netta sull'estero, pur deficitaria, è rimasta all'interno della soglia d'attenzione, collocandosi a meno del 30 per cento del PIL. Nel corso degli ultimi anni sono migliorate anche le tendenze delle quote di mercato dell'Italia; sempre in calo, come per la generalità dei paesi avanzati, ma in misura molto attenuata. Lo sforzo per correggere l'andamento dei conti pubblici è stato significativo negli ultimi due anni, con un aggiustamento di circa 3 punti percentuali in termini strutturali che ha consentito all'indebitamento netto di non oltrepassare la soglia del 3 per cento. Il rapporto debito/PIL è cresciuto prevalentemente per il contributo nazionale ai meccanismi europei di protezione, per i rimborsi dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione e per una recessione perdurante. Si registrano, infine, un progressivo calo degli *spread* per titoli del debito pubblico e una generale inversione di tendenza dei flussi finanziari, da cui è derivato un rinnovato interesse da parte degli operatori stranieri a investire in Italia e una ripresa della borsa.

Il 2014 si apre con un quadro di progressiva accelerazione della ripresa. I fattori negativi che avevano condizionato l'andamento della domanda interna, sono venuti meno o sono avviati verso una graduale risoluzione. La crescita delle esportazioni comincia a procedere più rapidamente, a seguito di aumenti degli ordinativi. Anche la strategia economica nazionale segna un cambio di passo con l'obiettivo di conseguire tramite un'accelerazione delle riforme, una maggiore crescita e occupazione.

## I.2 ANALISI DI DETTAGLIO DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI DEL PAESE

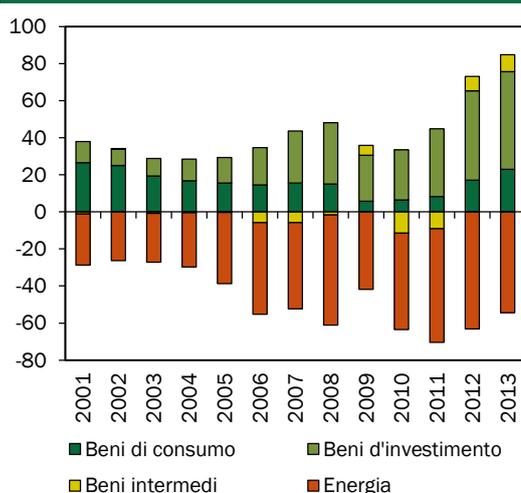
Di seguito si procede a una analisi dei principali squilibri macroeconomici analizzandone sia le tendenze di fondo sia gli andamenti più recenti. Ove opportuno si farà riferimento agli indicatori alla base della procedura di sorveglianza macroeconomica. L'approccio adottato a livello europeo distingue all'interno dello *Scoreboard* tra indicatori che segnalano squilibri esterni e indicatori collegati a squilibri interni. L'interpretazione dei dati non si ferma a una lettura meccanica degli indicatori, ma fornisce una valutazione congiunta del loro andamento anche alla luce dell'analisi di ulteriori variabili.

### I saldi con l'estero e la posizione sull'estero

Gli scambi commerciali con l'estero mostrano un avanzo (30,4 miliardi) per il secondo anno consecutivo, ma nettamente superiore per più di 20 miliardi rispetto al 2012 (9,9 miliardi). Il *surplus* della bilancia commerciale deriva da una decisa contrazione delle importazioni (-5,5 per cento) e da un andamento stabile delle esportazioni (-0,1 per cento).

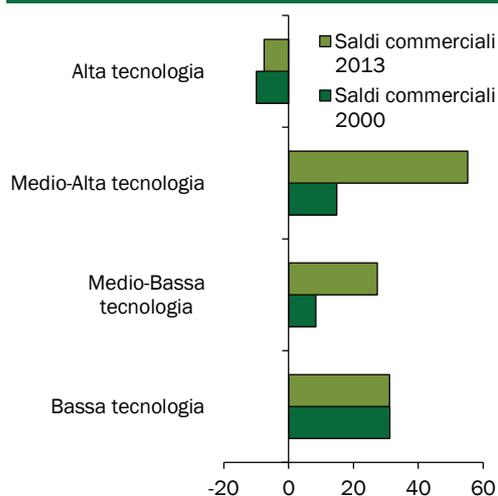
Il *surplus* negli scambi con l'estero è stato conseguito nonostante l'Italia presenti un rilevante *deficit* strutturale nel settore dell'energia (4,0 per cento del PIL nel 2013). Risultano decisamente in attivo, e in crescita rispetto all'anno precedente, i saldi per la componente dei beni di consumo e quella per i beni d'investimento. In termini di contenuto tecnologico dei beni scambiati, si riscontra un miglioramento qualitativo. È, infatti, aumentato di 5,4 miliardi il *surplus* per le categorie di beni a contenuto tecnologico medio-alto e si è ridotto il *deficit* (già peraltro modesto) per i beni a più alta intensità.

**FIGURA I.1.1: SCOMPOSIZIONE SETTORIALE DEL SALDO DELLA BILANCIA COMMERCIALE DELL'ITALIA (miliardi)**



Fonte: ISTAT.

**FIGURA I.1.2: CONTENUTO TECNOLOGICO DEL SALDO COMMERCIALE (miliardi)**



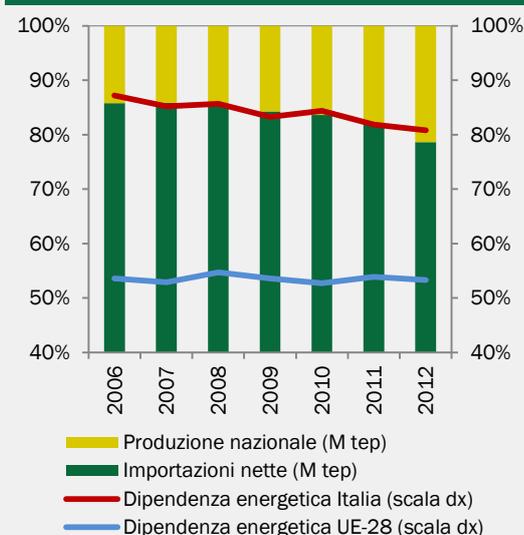
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

**Riduzione della dipendenza energetica e dei rischi legati alla sicurezza energetica in Italia**

Secondo i dati doganali del commercio con l'estero, nel 2013, le importazioni energetiche (petrolio e gas naturale) nette sono risultate pari a circa 54,7 miliardi, valore più basso dal 2007 e in diminuzione rispetto ai 67,9 miliardi del 2012. Nel corso del 2013, una serie di fattori ciclici e strutturali ha contribuito alla riduzione del *deficit* energetico nazionale, che come sottolinea la Commissione europea<sup>2</sup>, sulla base dei dati del periodo 2007-2011, risulta moderato se comparato con quello degli altri paesi europei. Allo stesso tempo il *deficit* energetico rappresenta un fattore di rischio dato che un eventuale *shock* di prezzo e/o di offerta sulle materie prime energetiche potrebbe deteriorare i saldi della bilancia commerciale italiana.

L'Italia presenta tradizionalmente un elevato grado di dipendenza energetica, benché in diminuzione, e una particolare struttura del *mix* energetico. Dal 2006 al 2012, la dipendenza dall'estero si è ridotta di circa 6 punti percentuali (passando all'80,8 per cento dall'87,2 per cento)<sup>3</sup>. Inoltre, le importazioni di energia sono diminuite, mentre la produzione interna è cresciuta.

Il *mix* energetico nazionale è caratterizzato dal maggior utilizzo di petrolio e gas naturale, dall'importazione di elettricità, dal limitato ricorso ai combustibili solidi e dall'assenza di energia nucleare, rispetto alla media dell'Unione europea<sup>4</sup>. Secondo il *Reference scenario* del PRIMES, predisposto nell'ambito della definizione degli obiettivi energetico-climatici nel periodo 2020-2030, il consumo interno lordo si ridurrà del 2,8 per cento nel 2015 e del 4,4 per cento nel 2020 rispetto ai dati del 2010. Nel dettaglio, secondo le previsioni PRIMES, le importazioni nette di petrolio (-3,2 per cento all'anno nel periodo 2010-2020) e gas naturale (-1,9 per cento all'anno nel periodo 2010-2020) si ridurranno sensibilmente per l'effetto combinato dello sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica. In particolare, il recente sviluppo delle fonti rinnovabili nazionali, che proseguirà nei prossimi anni (+4,6 per cento all'anno nel periodo 2010-2020), sostituendo le fonti fossili nella produzione di energia elettrica, ridurrà la dipendenza energetica e i rischi connessi a *shock* di prezzo e di approvvigionamento. Nel 2013 la quota delle fonti rinnovabili sul consumo interno lordo<sup>5</sup> elettrico è aumentata ulteriormente raggiungendo il 33 per cento del totale rispetto al 27 per cento del 2012<sup>6</sup>. Le importazioni nette di combustibili solidi sono previste

**DIPENDENZA ENERGETICA DELL'ITALIA (valori percentuali)**

Fonte: Eurostat, Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>2</sup> Fonte: Commissione Europea 2013, *Member States' Energy Dependence: An Indicator-Based Assessment*, pag. 145, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp145\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp145_en.pdf).

<sup>3</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>4</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/ben.asp>. Dai dati emerge che nel 2012, rispetto al 2011, la quota del petrolio sul consumo interno lordo è diminuita (passando al 35,8 per cento dal 37,5 per cento), quella del gas è sostanzialmente stazionaria (intorno al 34,5 per cento) mentre le fonti rinnovabili sono cresciute (passando al 15,1 per cento rispetto al 13,3 per cento del 2011).

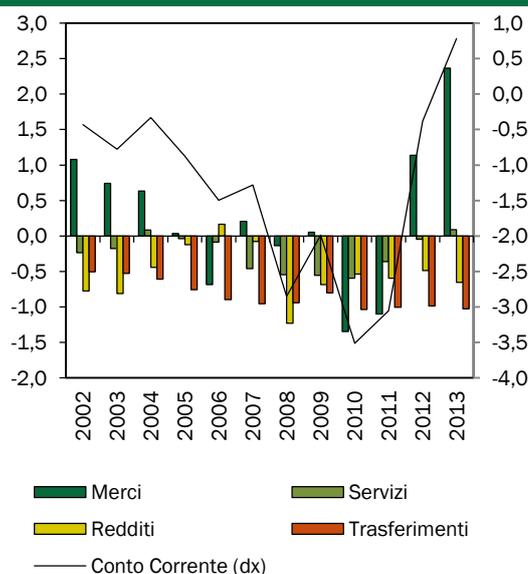
<sup>5</sup> Il Consumo Interno Lordo è ottenuto dalla somma della Produzione lorda e del Saldo Estero, a cui si sottrae la Produzione da pompaggi.

<sup>6</sup> Fonte: GSE, Audizione dei rappresentanti del GSE presso la Commissione Attività produttive alla Camera nell'ambito dell'indagine sulla strategia energetica nazionale, 17 Marzo 2013. Il valore del 2013 è stato stimato dal GSE sulla base dei 'Dati Provvisori di gennaio 2014' pubblicati da TERNA.

in crescita (+0,5 per cento annuo nel periodo 2010-2020). Queste previsioni confermano il *trend* di riduzione della dipendenza energetica italiana dall'estero. Ulteriori interventi di *policy* verranno indirizzati a rafforzare l'efficienza energetica nazionale, ad accrescere la rilevanza delle fonti rinnovabili e ad aumentare la diversificazione dei paesi fornitori (Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 14 del Capitolo 2 della Parte seconda).

Sul piano della sicurezza energetica, l'Italia ha costantemente diversificato sia in termini di fonti energetiche sia di paesi fornitori. Dal 2009, l'Europa rappresenta il principale fornitore di petrolio greggio, seguita dall'Africa e dal Medio Oriente (rispettivamente con una quota del 38,8 per cento, del 33,4 per cento e del 27,7 nel 2012). Per il gas naturale, i principali mercati d'importazione sono costituiti dall'Algeria, dalla Russia, dalla Libia e dal Qatar (la cui rispettiva quota è pari al 32,1 per cento, al 28,1 per cento, al 9,6 per cento e all'8,8 per cento nel 2012), seguiti dall'Olanda, dalla Norvegia e dalla Croazia (la cui quota complessiva è pari al 13,7 per cento)<sup>7</sup>. Inoltre, in Italia la capacità di stoccaggio del gas, che contribuisce ad accrescere la sicurezza energetica, è la seconda per dimensioni in Europa dopo la Germania. Infine, dall'analisi della resilienza del settore del gas naturale a eventi eccezionali, condotta secondo i criteri stabiliti dal Regolamento UE n.994/2010, si evince che l'Italia è tra i 14 paesi che soddisfano il criterio N-1, cioè la possibilità di soddisfare la domanda di gas particolarmente elevata in mancanza della principale fonte di approvvigionamento<sup>8</sup>.

**FIGURA I.1.3: SCOMPOSIZIONE DEL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)**



Nota: i dati del 2013 sono provvisori.  
Fonte: Banca d'Italia.

Per quanto riguarda il saldo delle partite correnti, il progressivo miglioramento, iniziato dal 2011, si è consolidato nel 2013 (+0,8 per cento del PIL). Ciò è dovuto al crescente attivo del saldo delle merci (+2,3 per cento del PIL). Nel periodo 2004-2013, i redditi da capitale sono risultati quasi sempre negativi (nel 2013 -0,8 per cento del PIL). Tuttavia questa voce non è soggetta a rilevanti oscillazioni ed è prevista collocarsi intorno a un punto percentuale di PIL. I redditi da lavoro sono stati costantemente positivi, collocandosi attorno allo 0,2 per cento del PIL nel 2013. I trasferimenti unilaterali netti verso l'estero continuano a essere in passivo, prevalentemente a causa dei trasferimenti pubblici alle istituzioni comunitarie.

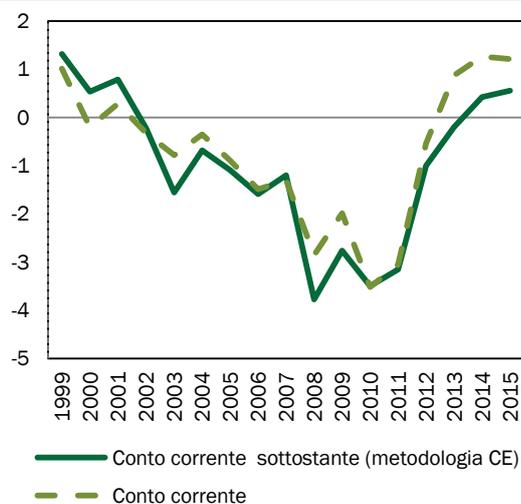
<sup>7</sup> Fonte: Elaborazione su dati a cura del Ministero dello Sviluppo Economico per la 'Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese per il 2012', Appendice statistica, Sezione I, Tabella Appendice BE.3 per il petrolio greggio, e Tabella Appendice BE.10 per il gas naturale.

<sup>8</sup> Fonte: Commissione Europea 2013, *Member States' Energy Dependence: An Indicator-Based Assessment*, pag. 17, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp145\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp145_en.pdf).

Nel complesso, il risultato positivo delle partite correnti è da considerarsi in larga parte strutturale e legato alla creazione di un *surplus* della bilancia commerciale. Il miglioramento è legato a una sostanziale tenuta delle esportazioni collegata a un aggiustamento permanente del livello delle importazioni. La Figura I.1.4 mostra il livello delle partite correnti e il saldo strutturale; le stime sono state elaborate in conformità con il metodo adottato dalla Commissione europea.

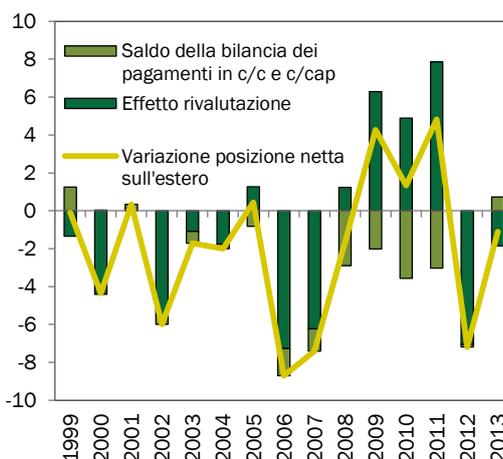
Nonostante il saldo complessivo delle partite correnti e delle partite in conto capitale<sup>9</sup>, la posizione netta sull'estero è peggiorata nel corso degli ultimi anni principalmente in virtù di effetti rivalutazione diventati di segno negativo<sup>10</sup> (Fig. I.1.5) nel corso del biennio 2012-2013. Ciò è presumibilmente avvenuto per una risalita del valore di mercato dei titoli del debito pubblico posseduti dai non residenti e per l'apprezzamento dell'euro che ha ridotto il valore dei titoli in valuta straniera posseduti dagli italiani. Ulteriori effetti negativi, per lo meno di uguale importo, sono improbabili. Il valore della posizione netta sull'estero a fine 2013 risultava pari al -28,9 per cento del PIL. Tale valore resta al di sotto della soglia che lo *Scoreboard* considera indice di una situazione di squilibrio di fondo del Paese (-35 per cento).

**FIGURA I.1.4: CONTO CORRENTE VS SOTTOSTANTE (in percentuale del PIL)**



Fonte: Elaborazione su dati AMECO.

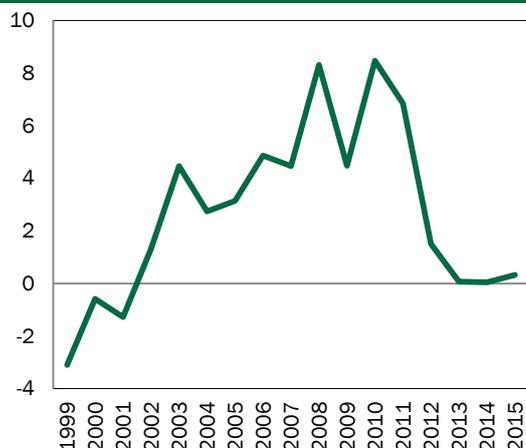
**FIGURA I.1.5: POSIZIONE NETTA SULL'ESTERO, BILANCIA DEI PAGAMENTI E EFFETTI RIVALUTAZIONE (in percentuale del PIL)**



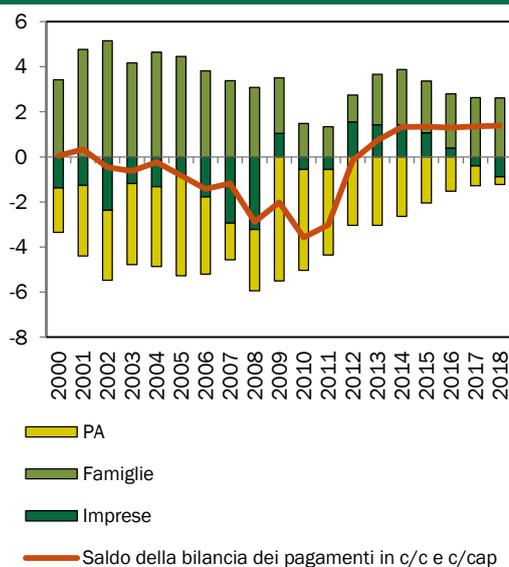
Nota: I dati 2013 della posizione netta sull'estero e dell'effetto rivalutazione sono previsivi.  
Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Insieme le due voci determinano la bilancia dei pagamenti che, congiuntamente agli effetti di rivalutazione, determina le variazioni della posizione netta sull'estero. Il saldo dei movimenti in conto capitale storicamente rappresenta degli andamenti molto contenuti e poco rilevanti ai fini dell'analisi; per questo motivo non è ulteriormente menzionato.

<sup>10</sup> La posizione netta sull'estero mostra un peggioramento sul dato del 2012 rispetto all'informazione fornita lo scorso anno per via di alcune revisioni effettuate dalla Banca d'Italia.

**FIGURA I.1.6: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE (variazioni necessarie, %)**

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

**FIGURA I.1.7: 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 dal 2013 sono previsioni.

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

consolidamento. Il maggiore risparmio consentirà un aumento degli investimenti mantenendo in attivo il saldo delle partite correnti.

Considerato che in proiezione la bilancia dei pagamenti è attesa restare in *surplus* per circa un punto percentuale di PIL, la situazione dei conti con l'estero risulta ampiamente sostenibile e tale da non destare preoccupazioni. Secondo calcoli effettuati in conformità con le metodologie della Commissione il livello attuale del tasso di cambio reale è sufficiente a stabilizzare la posizione netta sull'estero<sup>11</sup> (si veda la Figura I.1.6).

La valutazione degli andamenti delle partite correnti può essere riproposta in termini di flussi di risparmio e investimento rilevati dalla contabilità nazionale.

Per definizione, il saldo delle partite correnti equivale allo scostamento tra il risparmio nazionale lordo e l'investimento lordo degli operatori economici nazionali (famiglie, imprese e settore pubblico). L'ulteriore miglioramento delle partite correnti conseguito nel 2013 è rispecchiato da i seguenti fattori: aumento del risparmio del settore privato, stabilizzazione del risparmio negativo pubblico e ulteriore flessione degli investimenti totali.

In prospettiva le previsioni del governo incorporano una stabilizzazione del risparmio privato e un graduale miglioramento del risparmio pubblico, derivante in parte da maggiori introiti fiscali legati alla chiusura dell'*output gap* e per la restante parte dalle rimanenti, contenute, misure di

<sup>11</sup> Le Figure I.1.4 e I.1.6 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 I.1.6 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.

**FOCUS**

**Flussi finanziari e sostenibilità di breve periodo della posizione con l'estero**

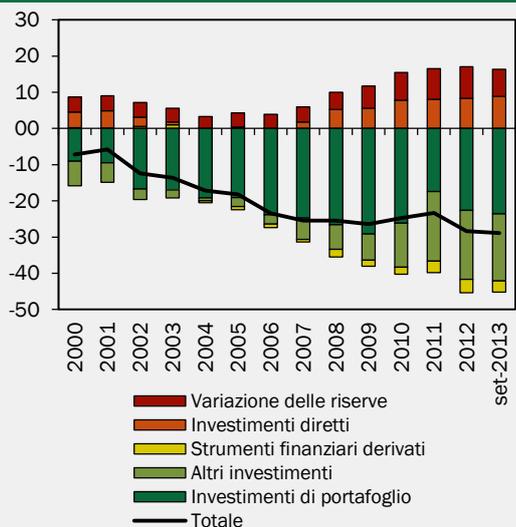
I dati provvisori relativi ai flussi del conto finanziario della bilancia dei pagamenti per l'intero anno 2013 segnalano un miglioramento nei principali aggregati. In particolare, nel corso del 2013 si è registrato un recupero degli investimenti diretti esteri in Italia; inoltre, gli investimenti di portafoglio effettuati da investitori internazionali hanno superato gli investimenti in titoli esteri effettuati da residenti per circa 10 miliardi. Al contempo, gli investitori Italiani hanno ripreso a effettuare acquisti netti positivi di titoli esteri. Questi dati, congiuntamente alla riduzione degli *spread* con i principali paesi dell'area dell'euro, sembrano suggellare una decisa inversione rispetto alle tendenze in atto fino alla prima metà del 2012. A settembre 2013 la posizione netta sull'estero era pari a circa -450 miliardi (-28,9 per cento del PIL), sostanzialmente invariata rispetto a dicembre 2012. Dai dati disaggregati per tipologia di attività finanziarie, a settembre 2013 si rilevano posizioni nette negative negli investimenti di portafoglio (-23,6 per cento del PIL), negli altri investimenti (-18,4 per cento del PIL) e negli strumenti derivati (-3,1 per cento del PIL) solo parzialmente compensate da posizioni nette positive in investimenti diretti (8,9 per cento del PIL) e riserve (7,4 per cento del PIL). Il *mix* di posizioni debitorie e creditizie nei confronti dell'estero è tale da non suscitare preoccupazioni in termini di sostenibilità di breve periodo in caso di turbolenze finanziarie.

Una prima valutazione circa la sostenibilità del debito estero dell'Italia può essere svolta sulla base della composizione dello stesso per durata degli strumenti finanziari rappresentativi: una maturità corta del debito estero espone il Paese a elevate esigenze di rifinanziamento rendendo meno sostenibile il debito estero. Da questo punto di vista non emergono particolari elementi di criticità per l'Italia. Sulla base delle ultime statistiche 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 2012, si è stabilizzata intorno al 30 per cento del debito estero complessivo.

Un ulteriore elemento di analisi si desume dalla frazione di debito pubblico detenuto da investitori non residenti, che si caratterizzano per una maggiore reattività al quadro economico.

Anche sotto tale profilo non emergono criticità: nell'ultima parte del 2013 l'incidenza del debito della Pubblica Amministrazione detenuto da non residenti si attestava intorno al 34-35 per cento del debito complessivo.

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



Fonte: Banca d'Italia.

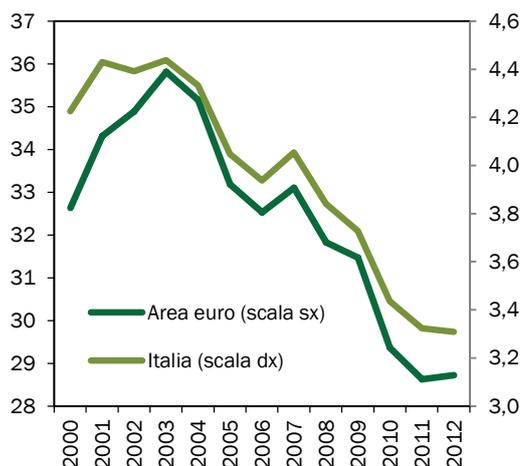
**Esportazioni e competitività**

Il comportamento delle esportazioni è dettato dall'andamento della domanda mondiale e dalla capacità di competere sui mercati internazionali. Una misura sintetica utilizzata per monitorare la competitività dei paesi europei e la loro capacità di esportare è data dalla quota di mercato nel commercio internazionale. Questa misura è monitorata all'interno dello *Scoreboard* utilizzato nell'*AMR*.

La quota italiana si è ridotta del 18,4 per cento nei cinque anni che terminano nel 2012 (dati 2013 non ancora disponibili). Fra il 2001 e il 2012 la quota dell'Italia sul totale del commercio mondiale è scesa infatti dal 4,4 per cento al 3,3 per cento<sup>12</sup>. Tuttavia i dati più recenti segnalano una stabilizzazione della quota dell'Italia, iniziata già nel 2011.

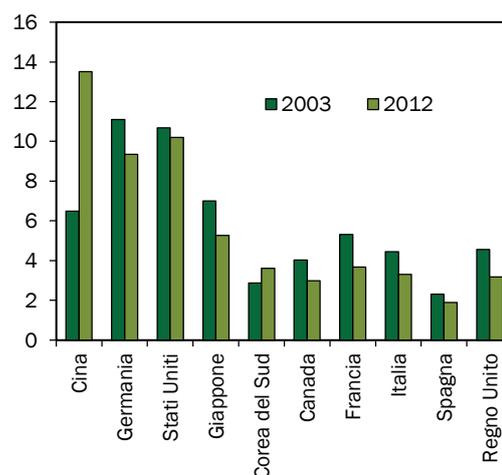
All'inizio del campione, nel triennio 2001-2003, la quota di mercato dell'Italia sul commercio mondiale si è attestata mediamente al 4,4 per cento, mentre nel triennio 2010-2012 tale valore è sceso al 3,4 per cento. Nello stesso arco temporale la quota di mercato dell'area dell'euro nel suo complesso è passata dal 35,0 per cento al 28,9 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 I.1.8). Ciò nonostante è da osservare (Figura I.1.9) che, tra i paesi OCSE, l'Italia presenta una riduzione delle quote che si colloca in una fascia intermedia (circa -25 per cento), insieme al Canada e al Giappone. Gli Stati Uniti hanno registrato la flessione più contenuta (-5,0 per cento); in crescita la quota della Corea. Da sottolineare che la Cina, migliore tra i paesi emergenti, ha più che raddoppiato la propria quota.

**FIGURA I.1.8: QUOTE DI MERCATO DELL'ITALIA NEL COMMERCIO MONDIALE (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

**FIGURA I.1.9: QUOTE DI MERCATO SULLE ESPORTAZIONI MONDIALI DI MERCI (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

Nel periodo in esame si sono registrati dei cambiamenti nella composizione delle esportazioni, al cui interno scende la percentuale di beni tradizionalmente associati alle produzioni *made in Italy*. Il totale dei settori abbigliamento, cuoio e calzature, tessile e mobili è passato dal 22 per cento circa nel 2000 a una percentuale del 15 per cento nel 2012. Il peso della meccanica<sup>13</sup> è rimasto invece

<sup>12</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.

<sup>13</sup> Si fa riferimento ai settori dei prodotti in metallo, delle apparecchiature e dei macchinari elettrici, della produzione di veicoli, ottenuti riaggregando i dati di fonte UN-Comtrade.

preponderante, rappresentando stabilmente circa il 50 per cento del totale dell'*export* italiano.

La ricomposizione è il risultato, pur nell'ambito di una generale perdita di quote di mercato, di diversi andamenti settoriali all'interno del commercio mondiale. Sotto tale aspetto, si rileva che le dinamiche della domanda mondiale non sono state particolarmente sfavorevoli per l'*export* italiano con la sola eccezione del tessile che è un settore di specializzazione e che nel periodo in esame ha registrato una significativa diminuzione del suo peso sul complesso degli scambi mondiali in valore.

Passando a esaminare le quote dell'Italia nei singoli settori<sup>14</sup>, fra il 2000 e il 2012 le perdite maggiori si sono registrate nel tessile, dove la quota è diminuita di oltre il 30 per cento, e nel comparto della gomma e plastica - con una riduzione di circa il 25 per cento. Flessioni meno pronunciate comprese fra il 15 per cento e il 25 per cento - si sono registrate nell'alimentare, nel chimico-farmaceutico, nei prodotti in metallo, nella meccanica e nella produzione di veicoli. Una possibile spiegazione della perdita di quote in settori così rilevanti è legata a un *mix* di prodotti di esportazione simile a quello di alcune economie emergenti<sup>15</sup>. Questa parziale sovrapposizione avrebbe accelerato la naturale tendenza alla riduzione, peraltro comune a tutti i paesi di non recente industrializzazione. La piena apertura agli scambi di numerose categorie di prodotti ha aumentato le pressioni competitive a cui sono state sottoposte le esportazioni italiane.

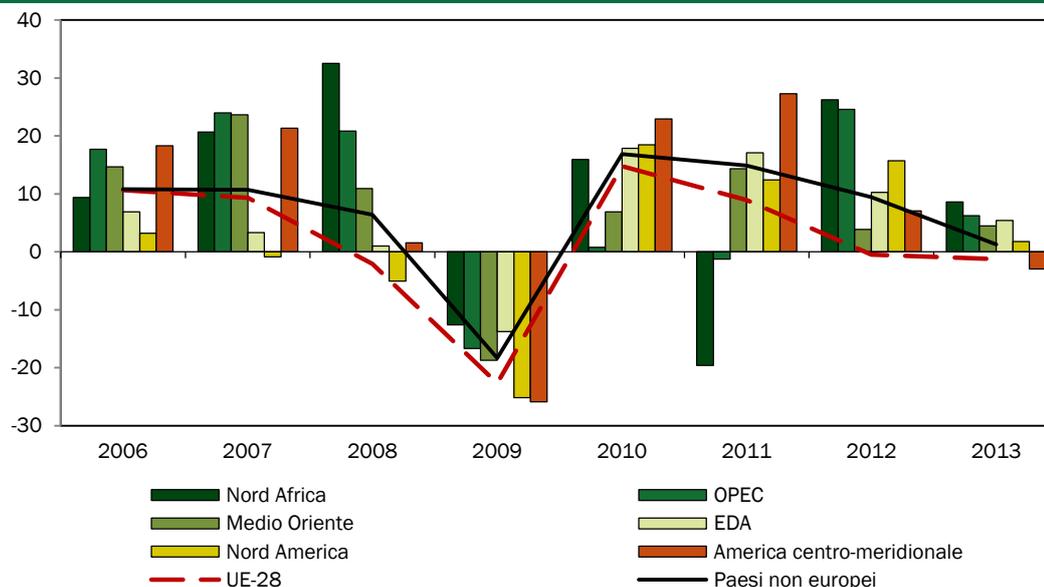
I dati relativi al biennio 2011-2012 segnalano comunque che nei settori più rilevanti si è sostanzialmente interrotta la caduta della quota nel commercio mondiale. Fra il 2010 e il 2012 la quota dell'Italia è rimasta stabile in tre dei sei principali settori di esportazione, mentre si continuano a registrare tendenze sfavorevoli nei comparti della produzione di veicoli e nell'alimentare.

Nel frattempo è migliorata la capacità italiana di riorientare il proprio export verso destinazioni caratterizzate da una maggiore crescita economica. I dati disaggregati per area geografica di destinazione confermano che nel periodo 2006-2013 le esportazioni verso i paesi non appartenenti all'Unione europea sono sistematicamente cresciute a tassi superiori a quelli registrati per il commercio intra-UE.

---

<sup>14</sup> Si fa riferimento alla variazione della media mobile a cinque anni della quota di mercato dell'Italia.

<sup>15</sup> Per maggiori dettagli si veda il seguente documento: *European Commission, EUROPEAN ECONOMY, Occasional Papers No. 107, July 2012, Macroeconomic imbalances - Italy.*

**FIGURA I.1.10: 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.

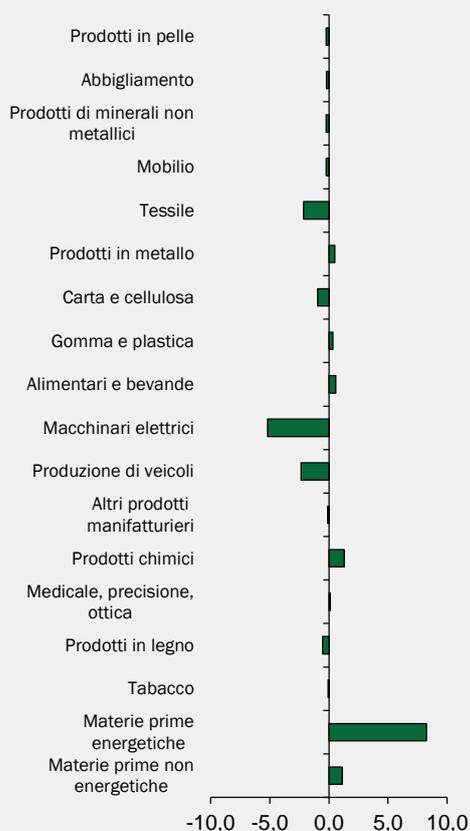
Nonostante la riduzione della quota di mercato dell'Italia,, l'analisi *Shift and Share* mostra che, dal 2010, si è determinato un migliore orientamento sia in termini merceologici sia di destinazione geografica delle esportazioni italiane. Tale risultato rende, pertanto, più ottimisti per le prospettive future del settore estero.

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

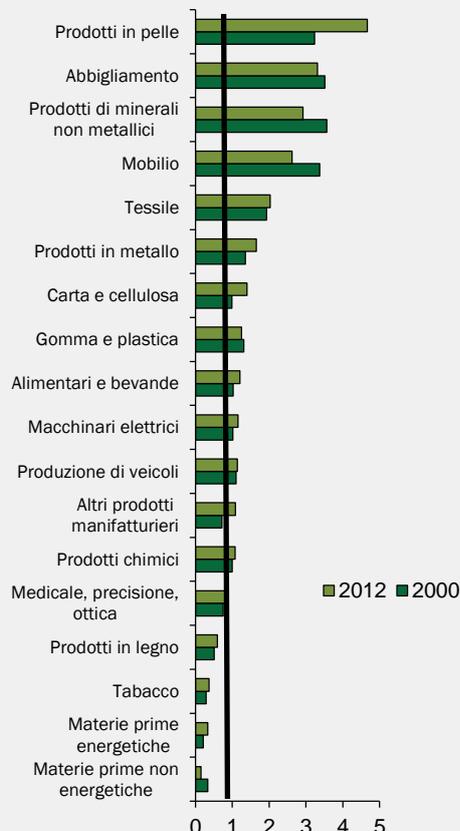
Per effettuare un'analisi della specializzazione produttiva dell'Italia è stato calcolato l'indice di Balassa<sup>16</sup> relativo alle esportazioni settoriali nel 2000 e nel 2012. L'analisi segnala alcuni cambiamenti nel periodo in esame, che tuttavia non modificano qualitativamente i tratti generali del modello di specializzazione produttiva. In dettaglio, fra il 2000 e il 2012 si rileva un incremento del grado di specializzazione nei prodotti in pelle e in metallo, mentre è diminuito l'orientamento produttivo nei settori dell'abbigliamento, dei prodotti di minerali non metallici e nel mobilio. Attualmente l'Italia dispone di vantaggi comparati elevati – rivelati dalla specializzazione industriale – nei prodotti in pelle, nell'abbigliamento, nei prodotti di minerali non metallici, nel mobilio, nel tessile e nei prodotti in metallo.

<sup>16</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.

**QUOTA DEI SETTORI NEGLI SCAMBI MONDIALI  
(variazione percentuale delle quote fra il 2000  
e il 2012)**



**INDICI DI BALASSA PER L'ITALIA**



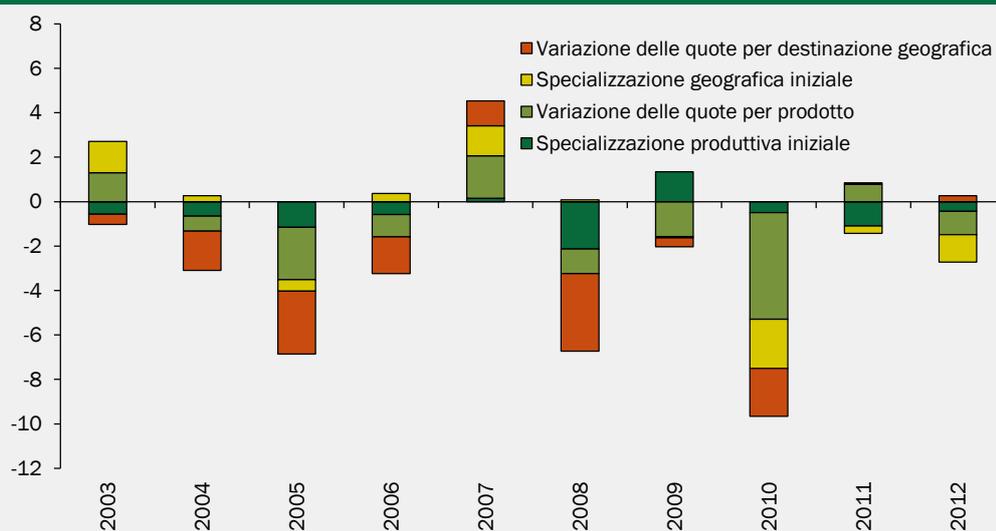
Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

È possibile effettuare un'analisi più rigorosa misurando separatamente il contributo della specializzazione produttiva e della specializzazione geografica alla dinamica dell'export italiano. La metodologia *Shift and Share*<sup>17</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. La scomposizione fa emergere delle evidenze interessanti. In primo luogo si rileva che, contrariamente a quanto generalmente ipotizzato, la specializzazione produttiva dell'Italia non ha giocato il ruolo principale nella riduzione delle quote. Sono invece quantitativamente 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). Questa componente della erosione delle quote rimanda alla questione del parziale spiazzamento delle produzioni italiane da parte delle economie emergenti, in particolare dalla Cina. Fino al 2010 si osserva anche un rilevante contributo negativo della variazione delle quote per destinazione geografica. La specializzazione geografica iniziale acquisisce un peso di rilievo solamente nel corso degli ultimi tre anni oggetto di analisi (2010-2012), nel momento in cui

<sup>17</sup> Si veda *European Commission (2012), Macroeconomic Imbalances - Italy, European Economy, Occasional Papers n° 107.*

amplia il divario di domanda tra i mercati di sbocco europei e quelli extraeuropei. La scomposizione in esame inoltre evidenzia che nel biennio 2011-2012 l'economia italiana ha migliorato la capacità di orientamento dell'*export* sotto il profilo merceologico e, in misura maggiore, dal punto di vista geografico. Quest'ultimo aspetto segna una discontinuità rispetto al periodo precedente e suggerisce l'acquisizione di una maggiore capacità di riorientare le esportazioni verso mercati a maggiore crescita.

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



Fonte: Elaborazioni su dati UN-Comtrade.

Nel confronto con le principali economie avanzate, l'Italia si caratterizza per una struttura delle esportazioni basata in misura relativamente elevata su catene del valore interne. Sulla base degli ultimi dati resi disponibili dall'OCSE e da OMC<sup>18</sup>, in Italia nel 2009 il contenuto domestico del valore aggiunto delle esportazioni si attestava all'80 per cento, circa 5 punti percentuali al di sopra della media dell'area OCSE e sostanzialmente stabile rispetto all'inizio degli anni 2000. La peculiarità della struttura produttiva italiana probabilmente riflette anche diverse caratteristiche dei modelli prevalenti d'internazionalizzazione delle imprese. Non sono mancati gli investimenti all'estero da parte di imprese italiane, tuttavia i dati citati suggeriscono che rispetto alla scelta di integrare la produzione, nel complesso, ha prevalso l'ottica di acquisire o costituire impianti in modo da effettuare completamente all'estero il ciclo produttivo. Se da un lato esistono margini per una maggiore integrazione nelle catene globali del valore da parte delle produzioni nazionali, dall'altro occorre ricordare che l'esportazione di beni intermedi è stata una delle categorie che meno ha sofferto della crisi.

<sup>18</sup> OECD/WTO *Trade in value added indicators*, [http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA\\_ITALY\\_MAY\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_ITALY_MAY_2013.pdf).

#### **Internazionalizzazione delle imprese e accesso a nuovi mercati<sup>19</sup>**

Per orientare la capacità italiana sui mercati più dinamici sono stati offerti strumenti innovativi per superare la dimensione medio piccola che caratterizza il tessuto imprenditoriale italiano.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Strategia 'Destinazione Italia': Pacchetto di misure per rendere il Paese più attrattivo nei confronti degli investitori esteri e per migliorare le condizioni di impresa per tutti gli operatori. Il piano si articola su tre direttrici: a) attrazione, b) promozione, c) accompagnamento; ii) Ruolo centrale di INVITALIA: coordinamento per l'implementazione delle politiche di attrazione degli investimenti; iii) Protezione del *Made in Italy*: Consiglio Nazionale Anticontraffazione insediato a febbraio 2014; iv) Supporto Camere di Commercio: certificazione, anche in lingua inglese, dei documenti necessari per l'installazione all'estero di un'impresa; v) Supporto SIMEST per installazione all'estero e l'*export*: finanziamenti agevolati per i programmi di inserimento sui mercati esteri e contributi in c/interessi per favorire le esportazioni di beni di investimento; vi) Piano *export* per le Regioni della Convergenza: promozione dei prodotti e servizi sui mercati internazionali (PON Ricerca e Competitività 2007-2013); v) Consorzi per l'internazionalizzazione: sostegno allo svolgimento di specifiche attività promozionali per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese.

Azioni in programma per il 2014: i) Potenziamento del sistema di garanzie dello Stato in favore di operazioni di *export* e internazionalizzazione; ii) Estensione del numero di settori e mercati oggetto dell'attività di promozione dell'ICE; iii) *Voucher* per l'assunzione di *export manager* temporanei; iv) Rafforzamento del coordinamento tra ICE e Camere di Commercio; v) Rafforzamento del supporto di INVITALIA; vi) Attuazione del Programma Destinazione Italia.

### **La competitività di prezzo e i costi delle imprese**

Nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici la competitività di prezzo è misurata dal tasso di cambio effettivo reale (REER) calcolato sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA). Questo è uno degli indicatori per i quali è segnalata per l'Italia una criticità all'interno dello *Scoreboard*<sup>20</sup>. Tuttavia la soglia critica individuata ha perso significatività; molti paesi dell'area dell'euro hanno superato la soglia con l'apprezzamento delle rispettive valute. Il REER basato sul CLUP è invece utilizzato nelle analisi sui movimenti dei prezzi relativi all'interno dell'area dell'euro fornendo delle indicazioni poco favorevoli per l'Italia.

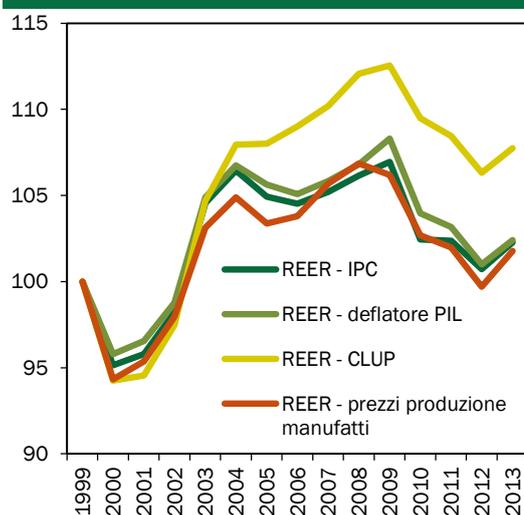
Ad esempio, nei confronti della Germania, si riscontra una perdita di competitività di circa il 25 per cento a partire dal 2000. Il costo del lavoro per unità di prodotto tuttavia non tiene in considerazione pienamente dei costi di produzione ignorando, per esempio, il costo di ammortamento del capitale, i costi dei beni intermedi, delle materie prime, dell'energia e i margini di profitto. L'indice dei prezzi alla produzione (IPP) è da considerarsi, invece, una migliore approssimazione dei prezzi dei beni esportati poiché il paniere sottostante include

<sup>19</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese' della seconda parte del PNR.

<sup>20</sup> Il principale elemento di criticità che caratterizza il PPI è che non include i prezzi dei servizi che sono ora rilevanti per il commercio internazionale.

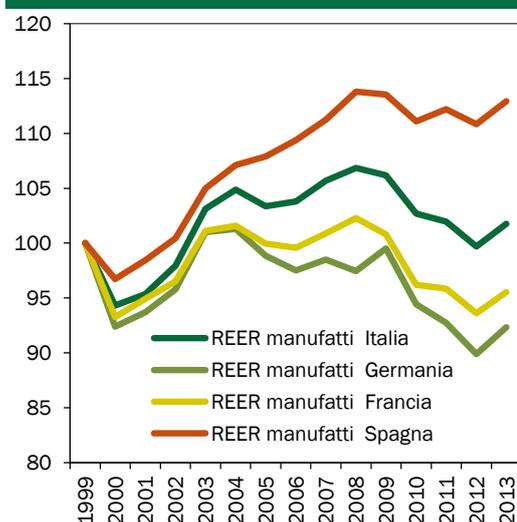
un'ampia gamma di prodotti industriali esposti alla concorrenza internazionale. Utilizzando questa misura il differenziale si riduce al 9 per cento.

**FIGURA I.1.11: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVO REALE (1999=100)**



Fonte: ISTAT.

**FIGURA I.1.12: REER CALCOLATO CON L'INDICE DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE (1999=100)**



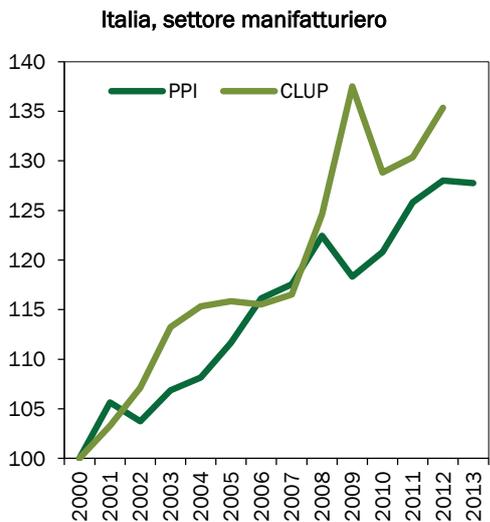
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Colpisce la diversa indicazione che proviene dai due indicatori di competitività. Occorre rilevare che il comportamento dei prezzi alla produzione italiani ha avuto una dinamica molto simile a quella del costo del lavoro per unità di prodotto; i dati del settore manifatturiero mostrano una relazione stabile e di lungo periodo. La quota dei redditi sul valore aggiunto del settore manifatturiero è aumentata lievemente ma non ha subito, a meno degli incrementi del 2012-2013 legati all'effetto composizione della forza lavoro, rilevanti mutamenti. Ciò confermerebbe una struttura sostanzialmente stabile nella composizione dei costi relativi dei diversi fattori della produzione, confermata ad esempio dalle tavole Input-Output (I-O)<sup>21</sup>, collegandosi anche con le evidenze appena riportate sul contenuto immutato di beni esteri nei beni esportati. I dati per la Germania mostrano, invece, una divergenza tra l'andamento del costo del lavoro nel manifatturiero e l'indice dei prezzi alla produzione<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Dalle tavole *Input-Output* di fonte ISTAT risulta che nel settore manifatturiero dal 2000 al 2010 i consumi intermedi passano da 70 al 75 per cento del totale della produzione; i redditi sono rimasti stabili al 14 per cento sul totale della produzione.

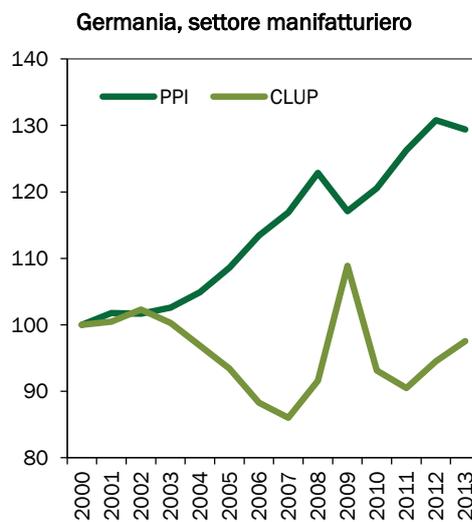
<sup>22</sup> Effettivamente in Germania si osservano maggiori discontinuità rispetto all'Italia. Innanzitutto, nel settore manifatturiero, la quota dei redditi sul valore aggiunto è scesa dal 72 del 2000 al 66 per cento nel 2013. Il peso del costo del lavoro all'interno dei costi di produzione si è ridotto anche perché la Germania è uno dei paesi europei che avviato una maggiore integrazione in termini di produzione, tipicamente tramite maggiori importazione di beni intermedi, con gli altri paesi europei e in particolar modo con i paesi limitrofi. In termini di competitività di prezzo, in questo caso misurata dai prezzi della produzione, la Germania avrebbe perso una parte dei vantaggi provenienti dalla dinamica molto contenuta, e spesso negativa, dei costi di lavoro per unità di prodotto. Tuttavia è facilmente possibile che i due fenomeni siano collegati e che i rilevanti incrementi di produttività del lavoro registrati in Germania siano anche il risultato dei cambiamenti intrapresi nella struttura della produzione.

**FIGURA I.1.13: ITALIA - COSTO UNITARIO DEL LAVORO E PREZZI ALLA PRODUZIONE**



Fonte: AMECO e Eurostat.

**FIGURA I.1.14: GERMANIA - COSTO UNITARIO DEL LAVORO E PREZZI ALLA PRODUZIONE**

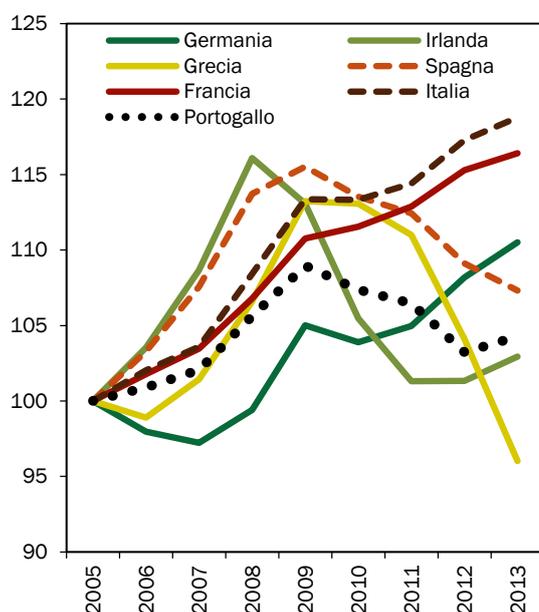


Fonte: AMECO e Eurostat.

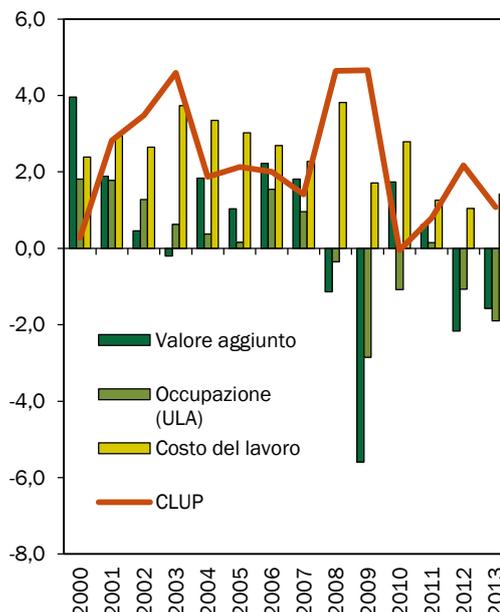
Per quanto l'indice basato sui prezzi della produzione sia una misura più completa, il segnale proveniente dal REER misurato in termini di CLUP non può essere ignorato. Fino ai primi anni novanta l'Italia era competitiva rispetto ai principali *partner* commerciali. Dalla seconda metà degli anni novanta il differenziale del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) italiano rispetto ai principali *partner* commerciali si è ampliato, prevalentemente per crescenti problemi di produttività. È importante notare che in Italia nella prima parte della scorsa decade il costo del lavoro ha mostrato un *trend* sostanzialmente in linea con i principali *partner* commerciali. A seguito della crisi è aumentata la moderazione salariale, ma non si è verificato un declino nominale come quello fatto segnare da Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo. Il costo del lavoro per unità di prodotto per questi paesi è declinato; anche se in maniera prevalente per un recupero di produttività associato a una drastica riduzione dell'occupazione. In Italia la riduzione dell'occupazione è stata in media meno pronunciata rispetto al calo del PIL.

Nell'ultimo triennio si registra comunque una moderazione della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto e la tendenza si accentuerà con la ripresa della crescita economica; le variazioni congiunturali relative al 2013 forniscono già un deciso segnale in tal senso<sup>23</sup>. Inoltre, nel corso dell'anno si sono accentuati i fenomeni di aggiustamento del mercato del lavoro.

<sup>23</sup> In termini annuali la tendenza non è visibile a causa del trascinamento ereditato dal 2012.

**FIGURA I.1.15 - COSTO UNITARIO NOMINALE DEL LAVORO (2005=100)**

Fonte: AMECO.

**FIGURA I.1.16 - COSTO DEL LAVORO PER UNITÀ DI PRODOTTO (variazioni percentuali)**

Fonte: ISTAT.

Per l'analisi della dinamica salariale, è importante tenere in considerazione anche gli effetti 'composizione' della forza lavoro: durante la crisi, il calo dell'occupazione ha colpito soprattutto i lavoratori meno qualificati e a termine, le cui retribuzioni sono in genere più basse; inoltre, le recenti riforme pensionistiche hanno aumentato l'età pensionabile prolungando la permanenza nel mercato del lavoro di occupati della fascia d'età oltre i 50 anni, caratterizzati da un salario più alto. In assenza di questi fattori si sarebbe registrata una crescita del salario unitario ancora inferiore.

Un altro aspetto che ha contribuito a frenare la discesa dei salari è la contrattazione collettiva, che si basa su accordi triennali. Negli ultimi tre anni tuttavia il *wage-drift* (la differenza tra retribuzioni contrattuali per dipendente e quelle effettive) è stato negativo, segnalando anche una minore reattività delle prime al ciclo economico.

In ogni caso, più che a contenere ulteriormente la dinamica salariale a livello macroeconomico - ormai estremamente ridotta - dalle istituzioni europee proviene l'invito a ridurre il grado di centralizzazione della contrattazione incrementando il legame tra salario corrisposto a livello d'impresa e produttività e migliorando l'efficienza allocativa dell'economia.

Posto che i Governi Italiani sono già intervenuti in materia tramite degli appositi incentivi<sup>24</sup>, va osservato che è comunque in atto un processo di maggiore allineamento tra salario e produttività. Ciò si riscontra analizzando il comportamento dei salari di fatto a livello settoriale, come evidenziato anche da

<sup>24</sup> In particolare, la L. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013) ha prorogato per il triennio 2013-2015 le agevolazioni fiscali per i premi di produttività. Inoltre, dal 2012 le somme corrisposte dai contratti di secondo livello per incrementi di produttività beneficiano in via permanente di sgravi contributivi (L. 92/2012). L'articolo 8 del D.L. 138/2011, convertito in L. 148/2011, stabilisce specifiche deroghe al contratto collettivo nazionale.

recenti analisi<sup>25</sup>. Infatti, la moderazione salariale degli ultimi anni ha interessato in maggior misura il settore pubblico e quello dei beni o servizi *non-tradable*: i salari del pubblico impiego sono stati ‘congelati’ per al 2010 fino a tutto il 2014<sup>26</sup> e il settore *non-tradable* si è adeguato a dinamiche meno favorevoli di produttività rispetto al settore *tradable*. La dinamica dei salari del settore manifatturiero è stata invece più accentuata. La scomposizione tra imprese manifatturiere, esportatrici e non, evidenzia che la crescita salariale è stata maggiore nelle imprese esportatrici dove però sono maggiori i guadagni di produttività.

Un altro elemento che contribuisce in maniera decisiva al costo del lavoro è il carico fiscale e contributivo. L’Italia presenta uno dei livelli più alti in Europa. Una riduzione di questa componente darebbe un giovamento immediato alla competitività delle imprese.

In termini di competitività, il nostro sistema produttivo risulta sicuramente gravato da altri costi. In primo luogo gioca un ruolo rilevante l’eccessiva dipendenza dalle importazioni di energia.

### FOCUS

#### Il prezzo e il costo dell’elettricità e del gas naturale per i consumatori industriali

Il prezzo dell’energia è uno dei fattori cardine della competitività di un paese e delle sue imprese. Analizzando il livello dei prezzi dell’elettricità e del gas naturale per i consumatori industriali italiani, emerge un quadro piuttosto articolato. Per quanto riguarda il mercato all’ingrosso, si osserva che a partire dal 2012 i prezzi sul mercato del gas naturale italiano si sono allineati ai livelli osservati nei principali *hub* europei. Tale andamento è il risultato di interventi quali la separazione di SNAM Rete Gas dall’ENI, l’introduzione di meccanismi d’asta per l’allocazione della capacità di stoccaggio disponibile, il passaggio da un meccanismo di indicizzazione dei prezzi del gas naturale al prezzo del petrolio a un sistema imperniato sui prezzi praticati sul mercato spot del gas naturale e l’avvio del mercato a termine del gas (MT-Gas). Nel corso degli ultimi anni, anche il sistema elettrico è stato interessato da diversi interventi strutturali che hanno prodotto modifiche profonde, in particolare nel mercato all’ingrosso. A tal riguardo, oltre agli interventi sul mercato del gas naturale precedentemente elencati, si segnalano<sup>27</sup> le modifiche nella composizione del *mix* di produzione di energia elettrica dovute alla crescente quota di elettricità da fonte rinnovabile (28,9 per cento sul totale nel 2012 e il 34,2 per cento nel 2013<sup>28</sup>) e l’avanzamento nello sviluppo delle interconnessioni tra le maggiori isole (Sicilia e Sardegna) e il continente<sup>29</sup>.

Queste misure, congiuntamente alla riduzione della domanda di elettricità, hanno favorito nel corso del 2013 una riduzione del prezzo all’ingrosso che però non si è allineato a quello registrato nelle principali borse elettriche europee<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Analisi approfondita per l’Italia, Commissione Europea 5 marzo 2014.

<sup>26</sup> L. n. 122/2010 e successive modifiche.

<sup>27</sup> Poiché il gas naturale è uno degli *input* produttivi nella generazione elettrica, una variazione del suo prezzo generalmente si riflette anche sul prezzo dell’energia elettrica.

<sup>28</sup> Fonte: GME.

<sup>29</sup> Il cavo SAPEI di interconnessione Sardegna-continente è stato inaugurato nel 2011; mentre la costruzione del nuovo elettrodotto che collegherà Sorgente (sul lato siciliano) e Rizziconi (su quello calabrese) si prevede sia completata nei primi mesi del 2015.

<sup>30</sup> Tra i vari fattori che possono determinare questo disallineamento, è opportuno considerare differente *mix* di generazione elettrica che caratterizza i diversi paesi.

**PREZZI SUI PRINCIPALI HUB EUROPEI DEL GAS NATURALE - ANNI 2012 E 2013 DATI IN €/MWH**

Borsa	Area	2012	2013	Variazione %
PVS	Italia	28,7	28,0	-2,4
TTF	Olanda	25,0	27,0	8,0
CEGH	Austria	26,3	27,2	3,4
REGNO UNITO NBP	Regno Unito	25,1	27,3	8,8

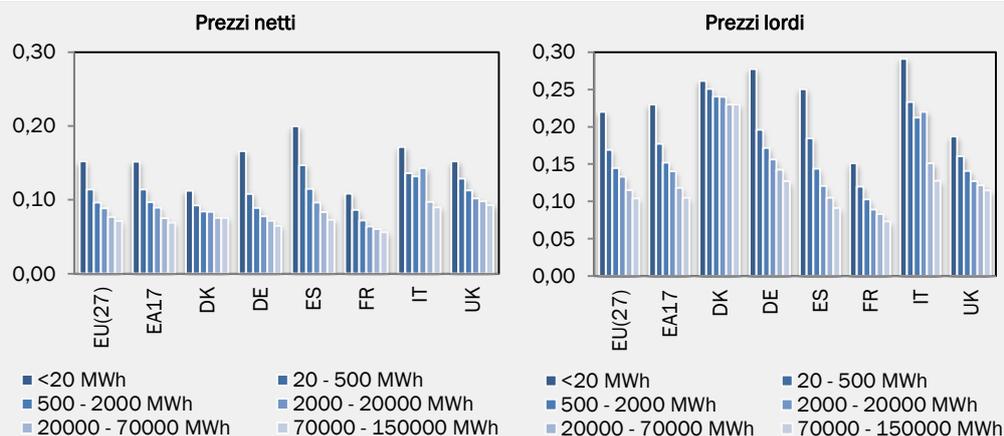
Fonte: GME.

**PREZZI SULLE PRINCIPALI BORSE ELETTRICHE EUROPEE - ANNI 2012 E 2013 DATI IN €/MWH**

Borsa	Area	2012	2013	Variazione %
IPEX	Italia	75,48	62,99	-16,5
EPEX	Germania	42,60	37,78	-11,3
Nord Pool	Scandinavia	31,20	38,35	22,9
OMEL	Spagna	47,23	44,26	-6,3
EPEX	Francia	46,94	43,24	-7,9

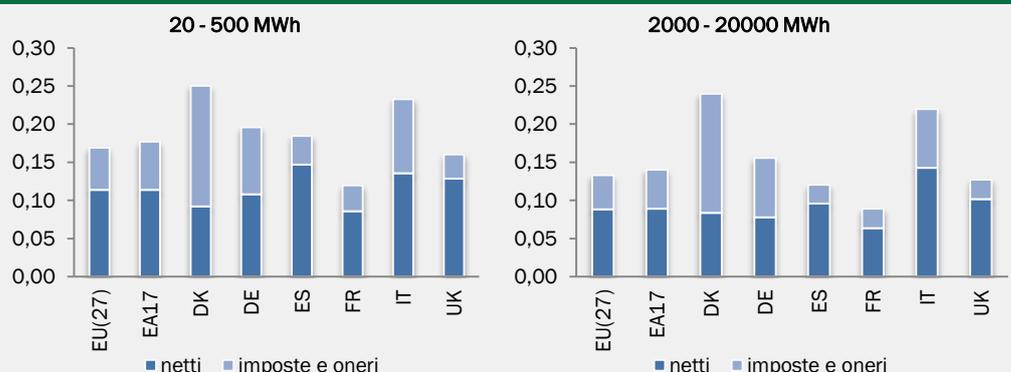
Fonte: GME.

In termini di prezzi finali, i valori del gas naturale per i consumatori industriali sono in linea con quelli europei e quindi non presentano criticità. Al contrario, i consumatori industriali nel 2012<sup>31</sup> hanno pagato un prezzo per l'elettricità, sia netto<sup>32</sup> che lordo<sup>33</sup>, più elevato della media dell'area euro e dell'UE-27 in corrispondenza di tutte le classi di consumo<sup>34</sup>. Per i consumatori appartenenti alle classi di consumo più grandi la differenza di prezzo con l'area euro è imputabile soprattutto al costo netto, dato che in Italia il peso della fiscalità e degli oneri generali sul prezzo complessivo tende a ridursi in corrispondenza delle classi di consumo più elevate.

**PREZZI FINALI DELL'ELETTRICITÀ PER I CONSUMATORI INDUSTRIALI, NETTI E LORDI, €/KWH; ANNO 2012**

Fonte: Eurostat.

<sup>31</sup> Fonte: Eurostat.<sup>32</sup> I prezzi netti comprendono i prezzi della materia prima, i margini di vendita, i costi di dispacciamento e di rete.<sup>33</sup> I prezzi lordi comprendono i prezzi netti, gli oneri generali, le imposte e l'IVA.<sup>34</sup> Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

**COMPOSIZIONE DEI PREZZI FINALI LORDI DELL'ELETTRICITÀ PER LE PRINCIPALI CLASSI DI CONSUMO, €/KWH; ANNO 2012**


Fonte: Eurostat.

In particolare, se si prendono in esame le due classi di consumo più rappresentative, ovvero i piccoli consumatori e i consumatori medio-grandi<sup>35</sup>, i prezzi netti nel 2012 sono stati superiori alla media dell'area euro rispettivamente del 19,33 per cento e del 59,71 per cento, mentre i prezzi lordi sono stati superiori alla media dell'area euro rispettivamente del 53,39 per cento e del 50,83 per cento.

Nonostante la rilevanza dei prezzi dell'energia, al fine di fornire un'analisi completa delle modalità attraverso le quali i mercati elettrici e del gas naturale influenzano la competitività delle imprese nazionali, è necessario inquadrare il problema anche in termini di costi dell'energia, ovvero, dell'incidenza sul valore aggiunto della spesa complessiva per l'energia sostenuta dalle imprese. Dinamiche crescenti dei prezzi finali possono, infatti, essere controbilanciate da una riduzione dell'intensità energetica. L'elevata *performance* in termini di intensità energetica dell'industria europea, negli ultimi anni, ha in parte controbilanciato l'incremento dei costi energetici, dovuto principalmente all'aumento dei prezzi<sup>36</sup>.

Per valutare la competitività delle imprese in termini di costi energetici è possibile utilizzare alcuni indicatori, basati sul concetto di costo energetico unitario reale per un'unità di valore aggiunto (RUEC)<sup>37</sup>. Nonostante nel periodo 2000-2009 il RUEC abbia mostrato un andamento crescente generalizzato in tutti i paesi membri UE, i livelli sono molto differenziati tra i vari paesi. In particolare, l'Italia non rientra tra i paesi con i più alti livelli di RUEC, mostrando invece dei valori in linea con la media UE-27. Inoltre, l'Italia registra un alto livello di *real energy price*, ma al contempo compare tra i paesi con i più bassi livelli di *energy intensity*<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Secondo la definizione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico (AEEGSI) i piccoli consumatori hanno consumi compresi tra 20-500 MWh/anno, pari al 31 per cento del totale, e i consumatori medio-grandi hanno consumi compresi tra 2000 e 20.000 MWh/anno, pari al 24 per cento dei volumi totali. Fonte: 'Indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività dei pubblici poteri e sulle ricadute sui cittadini consumatori', Memoria 11 ottobre 2012 411/2012/I/COM (AEEGSI).

<sup>36</sup> Per quanto riguarda l'energia elettrica nel 2008-2011, nonostante il consumo si sia ridotto del 4 per cento, a seguito del miglioramento dell'efficienza energetica e della crisi economica, l'incremento dei costi per l'industria è stato di circa il 4 per cento poiché l'aumento dei prezzi ha più che compensato la riduzione dei consumi. Al contrario, per quanto riguarda il gas naturale, a livello europeo in corrispondenza di una riduzione dei consumi industriali del 5,3 per cento si è registrata una riduzione complessiva dei costi pari a circa il 6,8 per cento. Fonte: Commissione europea, (COM(2014) 21 final).

<sup>37</sup> La Commissione europea in una recente pubblicazione (*'Energy Economic Developments in Europe'*) ha introdotto l'indicatore RUEC (*Real Unit Energy Cost*) che misura l'ammontare monetario speso per acquistare l'energia necessaria a ottenere un'unità di valore aggiunto in un dato settore o in un aggregato di settori. In particolare, esso è scomponibile in due sotto-indicatori: *Energy intensity* (la quantità di *input* energetico per unità di valore aggiunto a prezzi costanti) e *Average real energy price over different energy sources* (il valore monetario pagato dai produttori per unità di *input* energetico deflazionato attraverso il deflatore del valore aggiunto settoriale).

<sup>38</sup> La disponibilità di dati armonizzati sui costi dell'energia è limitata. Lo studio *'Energy Economic Developments in Europe'* della Commissione europea (*Directorate-General for Economic and Financial Affairs*)

La logistica rappresenta da sempre un servizio strategico dell'attività produttiva dal momento che i costi di trasporto incidono in maniera rilevante sul fatturato delle imprese. In Italia il trasporto su gomma rappresenta la modalità di gran lunga preponderante, coprendo circa il 90 per cento della movimentazione di merci. In termini di *performance* logistica, misurata dall'indice<sup>39</sup> di *performance* logistica (LPI), secondo il *Report* della Banca Mondiale, nel 2014 l'Italia si classifica al ventesimo posto (con un punteggio pari a 3,69) per *performance* logistica; al primo posto troviamo la Germania (con un punteggio pari a 4,12).

Sulla competitività incidono anche i costi legati alla fornitura dei servizi da settori privati non sempre efficienti e caratterizzati da una bassa concorrenza, come i servizi professionali, e dal settore pubblico.

In particolare, l'inefficienza della Pubblica Amministrazione rappresenta un fattore di freno per lo sviluppo del Paese.

A questo riguardo, secondo gli indicatori di *'Doing business'* della Banca Mondiale<sup>40</sup>, l'Italia presenta uno dei contesti meno favorevoli all'interno dell'UE per svolgere attività d'impresa; in particolare, i costi per avviare un'impresa rimangono molto elevati e l'applicazione dei contratti e della normativa tributaria risulta particolarmente complicata. Tuttavia, occorre evidenziare che la *performance* dell'Italia negli ultimi anni ha mostrato costanti miglioramenti, a differenza dei principali *partner* europei (in particolare Francia e Germania) che quest'anno perdono delle posizioni (pur rimanendo nella parte alta della classifica).

A prescindere dal confronto con i paesi europei e riferendosi a un contesto internazionale è da considerare che il mero confronto all'interno della classifica in sé è riduttivo, poiché gli indicatori non incorporano altri aspetti che possono influire sull'attività d'impresa, come la disponibilità d'infrastrutture, le condizioni macroeconomiche o la regolazione dei mercati finanziari. Inoltre, ciò che è bene per le imprese di un paese in fase di crescita non lo è necessariamente per le imprese di paesi già in fase avanzata di sviluppo. In particolare, è difficile capire se i paesi che sono nelle posizioni più alte hanno una regolazione più efficiente e snella o semplicemente non ne hanno (finendo quindi nel paradosso di una *'regolazione inadeguata'*).

Inoltre, nel caso specifico dell'Italia, i parametri individuati per qualificare *'l'impresa-tipo'*, con particolare riferimento alla dimensione (201 addetti per l'indicatore *'assumere e licenziare'*; fino a 50 addetti per *'avviare un'impresa'*) e

---

fornisce i dati di settore sulle quantità di energia utilizzata, i costi energetici e il valore aggiunto a prezzi costanti del *World Input Output Database* (WIOD), costruito all'interno del *7th Framework Programme for Research*.

<sup>39</sup> L'indice di *performance* logistica, LPI, sviluppato dalla Banca Mondiale è un indice creato per identificare le sfide e le opportunità che i vari Paesi devono affrontare in termini di prestazione logistica. L'LPI valuta l'andamento dei Paesi nei sei settori identificati di seguito ed è una media ponderata di queste sei componenti: *i*) Dogane: efficienza del processo di sdoganamento; *ii*) Infrastrutture: qualità del commercio e infrastrutture di trasporto connesse; *iii*) Spedizioni internazionali: facilità di organizzare spedizioni a prezzi competitivi; *iv*) Competenza logistica: competenza e la qualità dei servizi di logistica; *v*) *Tracking & Tracing*: capacità di monitorare e tracciare le spedizioni; *vi*) Tempestività: frequenza con la quale le spedizioni raggiungono il destinatario entro il tempo previsto o atteso.

<sup>40</sup> Gli indicatori di *'Doing Business'* sono costruiti *'misurando'* le regole che facilitano o limitano l'attività economica in dieci aree principali: avvio dell'attività; permessi di costruzione; registrazione di proprietà; accesso al credito; protezione degli investitori; pagamento dei tributi; commercio transfrontaliero; tutela dei contratti; chiusura di un'attività; attivazione di utenze elettriche. Tuttavia, non incorporano tutte le questioni che possono in qualche modo influenzare l'attività d'impresa come, ad esempio, la disponibilità d'infrastrutture, le condizioni macroeconomiche o la regolazione dei mercati finanziari. Inoltre, la misurazione effettuata dalla Banca Mondiale si riferisce a uno scenario standard di base corrispondente alla maggiore città d'affari del Paese: ciò significa che nell'attuale classifica il quadro regolatorio rappresentativo dell'Italia è quello risultante per la città di Roma.

alla localizzazione (la principale città d'affari del paese), appaiono poco idonei essendo la realtà italiana caratterizzata da una netta prevalenza di piccole e medie imprese di tipo individuale<sup>41</sup> e dalla presenza di differenze anche notevoli nel grado di efficienza amministrativa nei diversi territori. Nel *Doing Business 2012* l'unica riforma considerata per l'Italia tra quelle implementate negli anni 2010-2011 è quella relativa alla introduzione di sistemi alternativi al fallimento (ristrutturazione del debito e procedure organizzative).

Infine, l'indagine si basa su una raccolta d'informazioni presso professionisti volontari (di cui non è garantita la rappresentatività) operanti nei diversi Paesi, i quali rispondono, laddove non sia possibile riferirsi a norme vigenti e a tariffari ufficiali, sulla base della propria esperienza. Ne consegue che le informazioni includono elementi di carattere soggettivo.

Invece, nel *Product Market Regulation Indicator* dell'OCSE (2013) l'Italia presenta dei punteggi quasi massimi (ossia vicini allo zero) che indicano una regolazione per nulla restrittiva in diversi ambiti<sup>42</sup>.

In ogni caso, interventi mirati a ridurre le inefficienze della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario, a combattere la corruzione e l'economia sommersa ed eliminare i rimanenti ostacoli alla concorrenza garantirebbero la realizzazione del potenziale di crescita italiano. Infatti, le suddette carenze in materia di *governance* non solo impediscono una più efficiente riallocazione delle risorse verso imprese e settori più produttivi, ma scoraggiano la crescita delle imprese nonché gli IDE; tra l'altro, questi ultimi sono associati al processo di integrazione nelle catene del valore internazionali, il quale permetterebbe un migliore approvvigionamento di fattori produttivi.

Inoltre, la letteratura<sup>43</sup> indica che le inefficienze della Pubblica Amministrazione, in particolare l'insufficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo, hanno frenato il favorevole impatto atteso delle misure finora adottate nel nostro Paese.

Recenti studi mostrano che l'inefficienza del sistema giudiziario italiano ha costituito un freno alla crescita economica del Paese<sup>44</sup>. In base a molti indicatori utilizzati dagli organismi internazionali, la *performance* della giustizia italiana è ben al di sotto della media europea e dell'OCSE. Per esempio ci vogliono in media 1185 giorni per far rispettare un contratto e quasi otto anni per risolvere un caso civile. L'Italia ha anche un altissimo numero di casi pendenti, 9,7 milioni (di cui 5 sono cause civili), un elevato numero di tribunali (1231, seconda in Europa) e di

---

<sup>41</sup> La forma legale tipica presa a riferimento nel *Doing Business* è la società a responsabilità limitata.

<sup>42</sup> Comunicazione e semplificazione delle regole e delle procedure (Germania e Irlanda hanno un punteggio tre volte superiore al nostro; la Spagna più del doppio; Regno Unito 10 decimi in meno); Vincoli amministrativi per le imprese (tra i Paesi UE in questo caso siamo a un livello più elevato rispetto alla categoria precedente; tra i nostri partner la Francia ha un punteggio superiore al nostro; Regno Unito ha la metà del nostro punteggio); Oneri amministrativi per i lavoratori autonomi (il nostro punteggio è identico a quello della Germania; Francia, Regno Unito e Spagna hanno punteggi superiori); Barriere legali in entrata (tra i quattro Paesi citati meglio dell'Italia, Germania e Regno Unito); Barriere al commercio e agli investimenti (in questo caso, però, nonostante un punteggio basso, i quattro Paesi partner hanno una performance migliore); Barriere esplicite agli scambi e agli investimenti (meglio di Francia e Regno Unito); infine, si rilevano punteggi ottimi anche per le altre barriere al commercio e agli investimenti.

<sup>43</sup> Commissione Europea (2013c), *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Italy*.

<sup>44</sup> *FMI Working Paper*, Febbraio 2014, *Judicial System Reform in Italy— A Key to Growth* di Gianluca Esposito, Sergi Lanau, and Sebastiaan Pompe.

avvocati (350 ogni 100000 abitanti)<sup>45</sup>. Tali inefficienze hanno contribuito alla riduzione degli investimenti diretti esteri, al debole sviluppo del sistema bancario, alla bassa dimensione delle aziende e alla scarsa innovazione aziendale. Negli ultimi anni le misure contenute nel DL 'Fare'<sup>46</sup> e nel DL 'Destinazione Italia'<sup>47</sup> sono state volte a migliorare tale situazione.

**MISURE DI POLICY****Costi per le imprese<sup>48</sup>**

Il Governo è consapevole dei molteplici costi che le imprese devono affrontare nello svolgimento della loro attività. Durante l'ultimo anno, sono state intraprese azioni su alcune direttrici di costo.

**Lavoro**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Ridotti i vincoli per i contratti a tempo determinato 'acausalì'; *ii)* Ridotto l'intervallo di tempo tra due contratti a termine successivi; *iii)* Elevato il periodo di durata del contratto a termine (prorogabile fino a un massimo di tre anni); *iv)* Lavoro intermittente per non più di 400 giorni in tre anni; *v)* Escluso il lavoro a progetto per svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi.

Azioni in programma per il 2014: si veda *infra* Focus 'Mercato del lavoro e disagio sociale'

**Energia**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Proseguimento dei lavori di realizzazione delle capacità di stoccaggio del gas già autorizzate e promozione della conversione di ulteriori giacimenti in capacità di stoccaggio; *ii)* Realizzazione di nuove infrastrutture strategiche di rigassificazione; *iii)* Introduzione di meccanismi d'asta per l'allocazione della capacità di stoccaggio disponibile del gas naturale; *iv)* Varo di misure per la realizzazione di un servizio di *peak shaving* mediante l'uso della capacità non utilizzata dei terminali di rigassificazione di GNL di Panigaglia e del terminale galleggiante della soc. OLT, in sostituzione della misura di contenimento dei consumi industriali precedentemente adottata; *v)* Riforma delle condizioni economiche del servizio di tutela gas mediante una revisione complessiva e organica della formula di aggiornamento delle bollette del gas per le piccole imprese e le famiglie. In particolare, la riforma prevede che dal 1° ottobre 2013 per il calcolo della materia prima si faccia riferimento al 100 per cento ai prezzi *spot* del mercato all'ingrosso; *vi)* Avvio del mercato a termine del gas (MT-Gas) e l'introduzione del meccanismo di market maker a carico dei maggiori importatori per incentivare lo spostamento di volumi significativi verso tale mercato; *vii)* Avanzamento nello sviluppo delle interconnessioni elettriche tra le maggiori isole (Sicilia e Sardegna) e il continente; *viii)* Misure per ridurre l'incidenza e la dinamica degli oneri di sistema che pesano sulla bolletta elettrica (tra cui l'eliminazione di alcune sovra incentivazioni; la spalmatura su base volontaria degli incentivi rinnovabili su un arco temporale più lungo; la redistribuzione delle agevolazioni alle imprese non più sulla base della quantità di energia consumata ma anche in base al peso che il costo dell'energia ha sul valore dell'attività).

Azioni in programma per il 2014: *i)* Riduzione di almeno il 10 per cento del costo dell'energia delle imprese attraverso la rimodulazione della bolletta energetica; *ii)* Proseguimento dei lavori di realizzazione da parte di SnamReteGas della capacità di contro flusso fisico a lungo termine (punti di exit di Passo Gries e Tarvisio); *iii)* Adozione delle

<sup>45</sup> Tali dati sono confermati anche dall'ultimo Quadro di valutazione UE della giustizia pubblicato a marzo 2014. Questo quadro si sofferma sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo concentrandosi sull'efficienza, la qualità e l'indipendenza giudiziaria nei Paesi membri.

<sup>46</sup> L.98/2013.

<sup>47</sup> D.L.145/2013.

<sup>48</sup> Per maggiori dettagli si vedano i vari paragrafi di competenza nel paragrafo II 'Le riforme nazionali in dettaglio'.

misure attuative relative alle infrastrutture strategiche nazionali coerenti con la SEN, tra cui lo sviluppo di ulteriore capacità di rigassificazione, con possibile ricorso a un sistema regolatorio per favorirne la bancabilità; iv) Realizzazione di nuovi gasdotti internazionali nell'ambito del progetto TAP; v) Supporto agli operatori nella ridefinizione dei contratti di importazione ToP ('take or pay') di lungo periodo mediante l'inserimento di clausole di indicizzazione che tengano conto dei prezzi di mercato; vi) Accelerazione per il completamento e l'entrata in esercizio del nuovo elettrodotto tra Sicilia e Continente; vii) Riduzione, anche per le PMI, degli oneri diversi dal prezzo all'ingrosso, attraverso la razionalizzazione di alcune voci di costo e con l'obiettivo di ottenere una maggiore equità contributiva; viii) interventi annuali di riqualificazione energetica sugli immobili della pubblica amministrazione; ix) la previsione dell'obbligo per le grandi imprese e le imprese energivore di eseguire diagnosi di efficienza energetica; x) l'istituzione di un Fondo nazionale per l'efficienza energetica per la concessione di garanzie o l'erogazione di finanziamenti.

### **Fisco**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Riduzione dei premi e contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali; ii) Deducibilità dell'IMU sui beni strumentali a fine della determinazione dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo; iii) Revisione del sistema di tassazione sugli immobili; vi) Deducibilità dei canoni di *leasing* relativi ai beni immobili e immobili strumentali; v) Rivalutazione dei beni d'impresa materiali e immateriali e le partecipazioni in società controllate e collegate; vi) Razionalizzazione delle agevolazioni fiscali; vii) Ampliato e facilitato il ricorso all'istituto del *ruling* di standard internazionale (estesa la validità giuridica dell'accordo di *ruling*); viii) Consolidata la strategia di monitoraggio costante del comportamento fiscale dei grandi contribuenti; ix) Definite le modalità operative per la comunicazione delle operazioni rilevanti a fini IVA (c.d. spesometro); x) Aumentato il numero di studi di settore ammessi al regime premiale; xi) Revisione della disciplina in materia di pignoramento e riscossione per una maggior tutela dell'attività d'impresa; xii) Introdotto l'obbligo di accettazione carte di debito per le transazioni con imprese e professionisti.

Azioni in programma per il 2014: i) Taglio IRAP per le aziende di almeno il 10 per cento; ii) Aumento del credito d'imposta per le imprese: dotazione complessiva prevista a 600 milioni nel periodo 2014-2017; iii) Regime di collaborazione volontaria per l'emersione dei capitali; iv) Estensione del credito d'imposta per gli investimenti in R&S; v) Delega fiscale (tra cui tassazione dei redditi d'impresa e previsione dei regimi forfettari per i contribuenti di minori dimensioni, norme di fiscalità ambientale).

### **Infrastrutture**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Bandi di gara per il proseguimento del Piano nazionale per la Banda larga e del Piano strategico Banda ultra larga (avviati nel 2013); ii) Contributo alla digitalizzazione e l'ammodernamento tecnologico delle PMI (*voucher* di 10.000 euro).

Azioni in programma per il 2014: i) Riforma del Titolo V e delle competenze concorrenti tra livelli di governo territoriale; ii) Implementazione del Piano per le infrastrutture di oltre 3 miliardi, già approvato dal Governo; iii) Approvazione e implementazione del Piano Nazionale degli Aeroporti, presentato dal Governo; iv) Riformare i servizi pubblici locali in funzione di una maggiore apertura del mercato e dell'aggregazione dei servizi in ambiti territoriali più ampi, anche riordinando la disciplina in materia.

### **Procedure amministrative e concorrenza**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Pieno valore legale alla firma elettronica avanzata Istituito l'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata d'impres e professionisti; ii) Smaterializzazione del DURC: verifica della regolarità contributiva con

modalità esclusivamente telematica; *iii*) Attuazione della legge anticorruzione (L.190/2012) e riorganizzazione degli enti di vigilanza sulla trasparenza, anticorruzione e performance del settore pubblico (CIVIT).

Azioni in programma per il 2014: *i*) Disegno di legge per la semplificazione e il riordino normativo; *ii*) Riforma della dirigenza pubblica, prevedendo e incentivando la mobilità dei dipendenti, incluse le figure dirigenziali; *iii*) Fatturazione elettronica estesa al pubblico e al privato; *iv*) Trasparenza e semplificazione nelle procedure di appalto, per ridurre il fenomeno dei ricorsi ai TAR; *v*) Varare annualmente le Legge Annuale per la Concorrenza prevista dal nostro ordinamento ma mai attuata; *vi*) Unificare e semplificare la disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti. Garantire tempi più stretti nella Valutazione di Impatto Ambientale con un sistema di sanzioni per le parti inadempienti; *vi*) Valutare il funzionamento del SISTRI e procedere a modifiche puntuali del sistema, in particolare per le PMI e le imprese artigiane.

### ***Avvio d'impresa***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i*) Semplificati i criteri per la creazione delle start up innovative; *ii*) Incentivi all'autoimprenditorialità: mutuo agevolato per gli investimenti.

Azioni in programma per il 2014: *i*) Rafforzare le Agenzie per le Imprese; *ii*) Razionalizzare e unificare le comunicazioni obbligatorie e rendere più efficaci gli sportelli unici per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi.

### ***Giustizia civile e tributaria***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i*) Ripristinata la mediazione obbligatoria per numerose tipologie di cause (con durata massima del procedimento di tre mesi); *ii*) Incrementato l'organico a supporto del lavoro delle Corti d'Appello; *iii*) Razionalizzato il numero dei Tribunali delle imprese competenti per le controversie che coinvolgono società con sede principale all'estero; *iv*) Processo tributario telematico.

Azioni in programma per il 2014: *i*) Prevedere una riforma della giustizia amministrativa per la semplificazione del processo di realizzazione delle decisioni prese a livello centrale e locale; *ii*) Trasparenza e semplificazione nelle procedure di appalto riducendo ulteriormente i ricorsi ai TAR, nel rispetto dei fondamentali parametri costituzionali. Rivedere la disciplina del processo civile, ridurre l'arretrato, riordinare le garanzie mobiliari e accelerare il processo di esecuzione forzata; *iii*) Limitare l'appellabilità delle sentenze civili di primo grado; *iv*) Previsione e potenziamento di misure alternative al processo e anche alla mediazione obbligatoria, con funzione deflattiva; *v*) Motivazione sintetica a richiesta delle parti e misure di semplificazione delle procedure per ridurre tempi e costi; *vi*) diffusione del processo telematico anche in ambiti e per atti per i quali non è prevista la obbligatorietà; *vii*) Rivedere la disciplina del processo penale con particolare riferimento all'istituto della prescrizione; *viii*) Rivedere le procedure relative agli irreperibili; *ix*) Introduzione dei reati di autoriciclaggio e autoimpiego.

## **Il mercato del lavoro tra riforme e disagio sociale**

Nel corso dei primi anni della crisi economica il mercato del lavoro italiano ha mostrato una sostanziale tenuta, deteriorandosi con minore intensità rispetto ad altri paesi periferici. Il dato relativo al 2012<sup>49</sup>, valido per il confronto orizzontale all'interno dello *Scoreboard*, indica un valore del tasso di disoccupazione ancora al di sotto della soglia critica. Tuttavia a partire dal 2012 la tendenza si è invertita, a fine 2013 la percentuale di disoccupati ha raggiunto i 12,7 punti

<sup>49</sup> Inteso come media degli ultimi tre anni.

percentuali (nella media annua è risultato pari al 12,2) nella media nazionale; i valori sono particolarmente elevati nel Sud, dove è stata superata la soglia del 20 per cento.

Tra il 2011 e il 2013 il tasso di disoccupazione in Italia è aumentato di quasi quattro punti percentuali principalmente per: *i*) il forte incremento della partecipazione al mercato del lavoro a seguito delle recenti riforme pensionistiche; *ii*) la maggiore partecipazione delle donne e dei giovani legata alla crisi. Il calo di occupazione, rispetto al picco ciclico del terzo trimestre 2007 ha raggiunto le 988 mila persone (1,872 milioni in termini di unità di lavoro equivalenti). Nella fase iniziale della crisi, il calo occupazionale è stato assorbito tramite una riduzione delle ore lavorate in parte legata al ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG). Dal 2009 al 2013 sono state autorizzate circa 5,2 miliardi di ore di CIG (1,5 milioni di beneficiari espressi in termini di unità di lavoro *standard* calcolati in base alle ore effettivamente utilizzate)<sup>50</sup>. Dal 2010 è aumentato sensibilmente il ricorso alla Cassa integrazione in deroga. Nel corso della recessione è cresciuto anche il tempo di ricerca del lavoro: la disoccupazione di lungo periodo (12 mesi o più) è passata dal 3,5 per cento del 2009 al 6,9 per cento del 2013. Il peggioramento delle statistiche è generalizzato andando ad interessare, tuttavia, in maggiore misura gli strati i più deboli della popolazione in età lavorativa.

Il tasso di disoccupazione giovanile (per la fascia di popolazione 15-24 ) in Italia è raddoppiato nel corso della crisi passando da valori prossimi al 20 per cento della fine del 2008 al 40 per cento in media del 2013. La condizione di disagio della popolazione giovanile rimane critica a livello europeo e in particolare nei paesi periferici. Inoltre, sono in aumento i giovani che non studiano, non sono in formazione e non lavorano (NEET). Tra il 2008 e il 2013 i giovani NEET compresi tra i 15-24 anni in Italia sono aumentati, passando dal 16,6 per cento al 22,2 per cento. La quota di NEET che si registra in Italia è significativamente più alta rispetto ai principali paesi europei.

Il 'Primo Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro' del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (introdotto anche per monitorare gli esiti della riforma del 2012 e pubblicato nel gennaio 2014) fornisce ulteriori informazioni. I dati amministrativi mostrano una riduzione delle assunzioni, con particolare riferimento all'apprendistato e ai contratti di collaborazione; il contratto a tempo determinato, che rappresenta poco più dei 2/3 del totale delle assunzioni, sembra muoversi in controtendenza. Dal Rapporto emerge, inoltre, come il prolungarsi della crisi economica abbia determinato una ricomposizione dal lato delle cessazioni, determinando un aumento della quota dei licenziamenti collettivi e del ricorso all'istituto della mobilità<sup>51</sup>.

Il progressivo deterioramento del mercato del lavoro ha comportato un graduale peggioramento delle condizioni sociali in Europa. In Italia, il tasso di rischio di povertà e di esclusione sociale è aumentato nel corso della crisi ed è superiore a quello dei principali *partner* europei<sup>52</sup>. Nel 2012 si è assistito a un lieve miglioramento del tasso di rischio di povertà relativa grazie presumibilmente

---

<sup>50</sup> Rapporto sulla coesione sociale 2012-2013 per i dati 2009-2012; stime per il 2013.

<sup>51</sup> Primo Rapporto di Monitoraggio della L.92/2012, disponibile al link:

<http://www.lavoro.gov.it/PerSaperneDiPiu/MonitoraggioLegge922012/Pages/default.aspx>.

<sup>52</sup> Tale indicatore è definito come la quota di popolazione che è in una o più delle seguenti condizioni: a rischio di povertà relativa; a rischio di povertà assoluta e/o che vive in famiglie con persone senza lavoro o con lavori precari.

agli interventi sugli ammortizzatori sociali e in generale ai trasferimenti a sostegno del reddito.

Per fronteggiare la situazione del mercato del lavoro giovanile, l'Italia ha predisposto il Piano Nazionale per la Garanzia Giovani rispondendo così alla raccomandazione della Commissione europea del 22 aprile 2013. L'attuazione del Piano è prevista a partire da marzo 2014, con un finanziamento di 1,5 miliardi per il biennio 2014-2015.

Per far fronte alle situazioni delle famiglie più vulnerabili, nel corso del 2013 il Governo ha avviato il Programma per il sostegno all'inclusione attiva (SIA).

**MISURE DI POLICY**
**Mercato del lavoro e disagio sociale**

Il Governo è consapevole della fragilità del mercato del lavoro, con riferimento particolare alla fascia di età 15-24. Inoltre, alcune misure di povertà utilizzate dalla Commissione come indicatori ausiliari allo *Scoreboard* segnalano un disagio sociale maggiore rispetto agli altri *partner* europei. In tale contesto, il Governo ha attuato una serie di azioni volte a migliorare le condizioni economico-sociali dei giovani.

**Formazione professionale**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Misure per favorire l'alternativa scuola - lavoro: tirocinio curriculare per laureati e piani per tirocini extracurricolari degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado; *ii)* Semplificato il contratto di apprendistato; *iii)* Linee guida per garantire una disciplina nazionale omogenea del contratto di apprendistato professionalizzante; *iv)* Riorganizzati i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS); *v)* Borse di tirocinio formativo per i NEET residenti nel Mezzogiorno; *vi)* Finanziato il Fondo nazionale per il Servizio Civile; *vii)* Borse di tirocinio formativo per la PA.

**Politiche attive per il lavoro**

Azioni adottate dal Governo nel 2013: Varato il Piano Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014 - 2020; *ii)* Istituito Fondo per le politiche attive del lavoro; *iii)* Istituzione di una piattaforma informatica unitaria per contendibilità a livello nazionale degli iscritti ai servizi pubblici per l'impiego; *iv)* Potenziato l'orientamento degli studenti iscritti alla scuola secondaria di secondo grado; *v)* Sostegno attivo alle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Azioni in programma per il 2014: *i)* Disegno di legge delega in materia di riforma da attuarsi a sei mesi dalla sua entrata in vigore: a) degli ammortizzatori sociali, b) dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, c) di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, d) di riordino delle forme contrattuali, e) di genitorialità e conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; *ii)* Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'impiego, per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro.

## La produttività

In Italia, la dinamica della produttività del lavoro del periodo 1992-2013 si è collocata su di un *trend* decrescente arrivando a registrare una crescita nulla, in media, a partire dal 2000. Nello stesso periodo, per il settore manifatturiero si rileva una crescita modesta. La produttività è il problema principale dell'economia italiana sia perché condiziona la capacità di competere sia perché riduce le prospettive di crescita.

Il comportamento piatto a livello aggregato nasconde delle dinamiche settoriali che mostrano un maggiore dinamismo e processi di ristrutturazione. Sarebbe errato tuttavia cercare nei dati dei mutamenti bruschi nella composizione settoriale e nell'allocazione delle risorse. Questo perché non sono presenti ne

sono maturati nel corso della scorsa decade degli squilibri relativi ad una crescita troppo accelerata, e legata a fenomeni speculativi immobiliari e/o finanziari, di alcuni settori. Piuttosto, stante una tendenza, comune a tutti i paesi avanzati, alla terziarizzazione dell'economia e non dimenticando che l'Italia ha un settore manifatturiero particolarmente sviluppato, è importante notare che è in atto un processo di spostamento di risorse verso alcuni settori del terziario avanzato. Al contempo si registra una contrazione del settore pubblico.

L'analisi settoriale è utile anche per verificare le tendenze della produttività; in alcuni settori erano in atto fenomeni di ristrutturazione con aumenti di produttività; la crisi economica ha portato alcune evidenti discontinuità o apportando delle temporanee interruzioni della crescita di produttività oppure inducendo delle sensibili contrazioni. L'assunto che la mancata ripresa della produttività sia un sintomo dell'inefficacia delle riforme va rigettato in quanto semplicistico. Impatti sulla produttività, comunque presenti nella dinamica trimestrale del 2013, si verificano soltanto nel medio periodo e sono preceduti da fenomeni di ristrutturazione che danno dei primi segnali in comportamenti di prezzi, di *mark up* e di dinamiche in termini di *turn-over* delle imprese. Da questo punto di vista si colgono segnali più rilevanti.

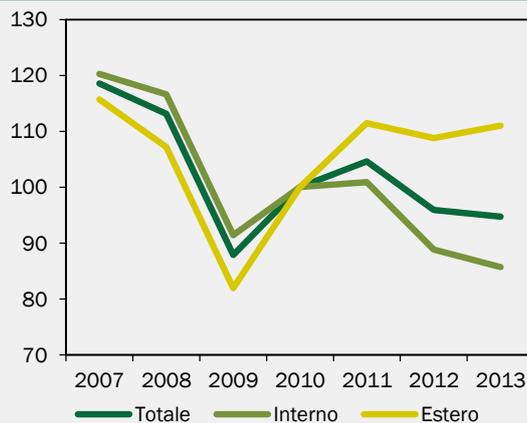
**FOCUS**

**La dimensione settoriale, le tendenze di fondo e l'impatto della crisi**

La crisi economica iniziata nel 2008 ha causato impatti rilevanti sul tessuto produttivo che si sono sovrapposti a processi di aggiustamento strutturale già in corso in diversi settori dell'economia. Pur in una generale tendenza recessiva, gli esiti sono stati abbastanza differenziati. A tal proposito, un aspetto fondamentale da considerare è che la seconda fase recessiva, cominciata nel 2011, è stata caratterizzata congiuntamente da una profonda caduta della domanda interna e da una ripresa dell'*export*. È possibile quantificare il divario tra le due *performance* in termini di variazioni di fatturato rispetto al 2007 nell'industria manifatturiera. La componente nazionale è diminuita di circa il 17 per cento e quella estera è cresciuta di circa il 3 per cento, recuperando la forte perdita iniziale del biennio 2008-2009<sup>53</sup>.

Disaggregando per categorie di beni, la crisi ha colpito in maggior misura il settore dei beni di consumo durevoli, maggiormente esposti alla caduta dei consumi nazionali; le vendite di beni di investimento risultano in flessione, ma in misura meno accentuata<sup>54</sup>. Per i beni intermedi e per i non durevoli la diminuzione di fatturato interno è stata addirittura più che compensata da incrementi realizzati sui mercati esteri. La crisi ha comportato una rilevante riallocazione delle vendite, dando origine a un incremento diffuso a quasi tutti i settori produttivi della propensione all'*export*. Tuttavia, si sono verificati anche alcuni passaggi inversi (aumento

**INDICE DEL FATTURATO DELL' INDUSTRIA IN SENSO STRETTO (2010=100)**



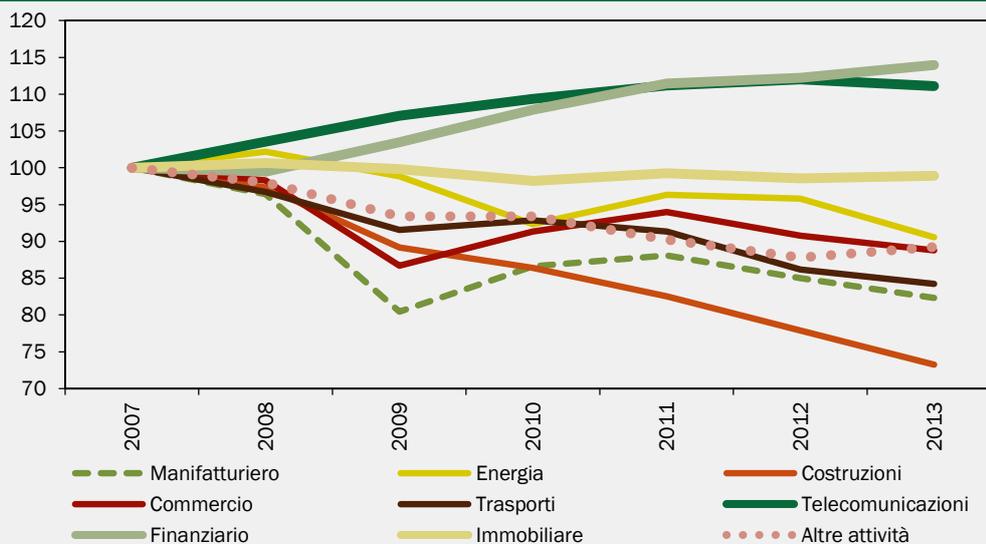
Fonte: ISTAT.

<sup>53</sup> Cfr. Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, 2014, Istat.

<sup>54</sup> Un simile comportamento, considerando i principali paesi europei, è osservabile soltanto in Spagna.

del fatturato nazionale rispetto a quello estero) dovuti essenzialmente al ripiegamento su nicchie di domanda interna. Gli andamenti più favorevoli in termini di fatturato totale riguardano i settori tipici del modello di specializzazione italiano: gli articoli in pelle, l'industria delle bevande, l'industria alimentare (l'unica a segnare un incremento di fatturato anche sul mercato interno) e la fabbricazione di macchinari e attrezzature. Invece, tra i comparti che evidenziano le più forti contrazioni di fatturato, estese anche alla componente estera, si segnalano la fabbricazione di mobili, la confezione di articoli di abbigliamento e le industrie del legno.

#### VALORE AGGIUNTO SETTORIALE ( 2007=100)



Nota: Per manifatturiero si intende l'industria manifatturiera; l'energia include la fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; per commercio si intende il commercio all'ingrosso e al dettaglio e la riparazione di autoveicoli e motocicli; i trasporti includono anche i servizi di magazzinaggio; il settore finanziario include le attività finanziarie e assicurative; le altre attività sono rappresentate dalle attività professionali, scientifiche e tecniche.  
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

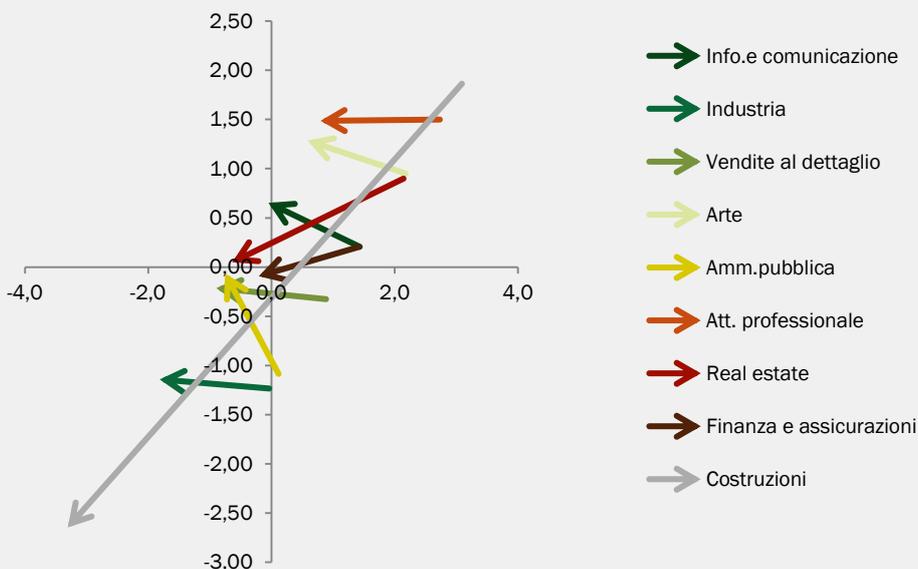
Per gli altri settori economici non è possibile effettuare una differenziazione tra mercato nazionale e mercati esteri (anche se una parte dei servizi fanno parte delle componenti *tradable* dell'economia). In termini di valore aggiunto a fine 2013 si trovano su livelli più elevati soltanto pochi settori, ad esempio i servizi finanziari e il settore delle telecomunicazioni. Nonostante la contrazione, diffusa a quasi tutti i settori, si osserva una certa differenziazione. Il valore aggiunto dell'industria, esposto al primo *shock*, si è contratta immediatamente (per esso tuttavia vale la distinzione appena evidenziata tra domanda nazionale ed estera). Successivamente la caduta della domanda interna ha coinvolto maggiormente altri settori; tra tutti il settore delle costruzioni, ma anche quello dei trasporti. Si osserva comunque una rilevante differenziazione del comportamento tra i diversi settori.

In aggiunta ai comportamenti dei valori aggiunti settoriali è importante riuscire a descrivere le dinamiche della produttività e i processi di riallocazione della risorse e gli altri cambiamenti strutturali all'interno dell'economia. Questa è una analisi molto complessa da effettuare dato che gli ultimi due anni hanno visto una intensificazione del processo di riforme aventi l'obiettivo di innalzare la crescita potenziale dell'economia italiana e che tale sforzo ha coinciso con una fase di rilevante contrazione della domanda.

Facendo riferimento all’allocazione del fattore lavoro nei diversi settori dell’economia, una prima evidenza è che la fase ciclica sfavorevole non ha alterato in maniera sensibile i fenomeni già in atto di riallocazioni<sup>55</sup> di occupazione all’interno di una scomposizione tra settori *tradable* e *nontradable*<sup>56</sup>. Infatti la quota di occupazione sul totale degli occupati nei settori *nontradable*, tutti appartenenti ai servizi, è aumentata sia prima che durante la crisi; per quanto riguarda i settori *tradable*, l’occupazione si è, invece, sempre ridotta. In particolare, il settore manifatturiero nel suo insieme ha visto continuare la contrazione anche come conseguenza della crisi.

**ALLOCAZIONE FATTORE LAVORO 2001-2008, 2008-2013**

Ascissa: Variazione % numero occupati  
 Ordinata: Variazione % dello share sul totale



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Scendendo ad un grado maggiore di dettaglio, si osserva innanzitutto che stanno creando nuovi posti di lavoro in Italia settori quali le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, servizi immobiliari, servizi professionali e servizi di intrattenimento e ricreazione; essi comprendono, nel loro complesso, una quota relativamente elevata di occupazione (circa il 25 per cento). Si contrae, al contrario, l’occupazione nel settore pubblico. La crisi economica ha determinato un calo dell’occupazione quasi generalizzato, specialmente nell’ultimo biennio, tuttavia non si sono interrotti i cambiamenti in atto.

Queste evidenze sono rafforzate prendendo in considerazione anche le variazioni dei pesi relativi dei diversi settori in termini di occupazione.

<sup>55</sup> Il termine riallocazione si riferisce sia alla riallocazione intersettoriale che alla creazione netta (flussi in entrata meno flussi in uscita) di posti di lavoro.

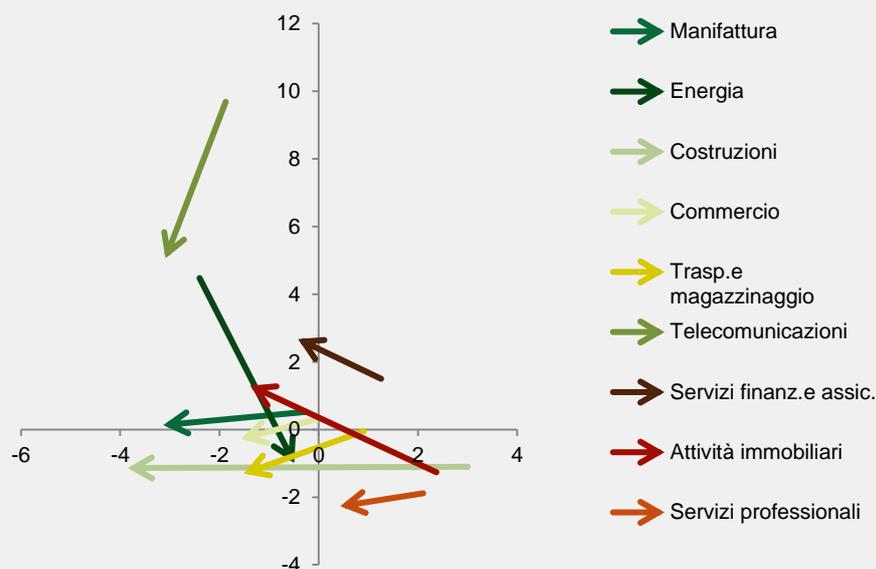
<sup>56</sup> All’interno del settore *tradable* la manifattura è predominante, tuttavia ne fanno parte alcuni servizi. Per la precisione, il settore include: agricoltura, industria (eccetto le costruzioni), commercio, trasporto, servizi per la ristorazione e l’attività alberghiera e tecnologie per l’informazione e la comunicazione. Del *nontradable* fanno parte: costruzioni, servizi finanziari e assicurativi, servizi immobiliari, servizi professionali, scientifici e tecnici, servizi di supporto, pubblica amministrazione, servizi di intrattenimento e ricreazione, altri servizi, servizi alla famiglia, organizzazioni extra-territoriali.

L'esame congiunto dell'andamento della produttività del lavoro e delle ore lavorate, può contribuire a individuare eventuali ristrutturazioni all'interno dei vari settori produttivi<sup>57</sup>. Il grafico indica i cambiamenti nel valore medio delle due variabili per il periodo 2000-2008 e 2008-2013 (il secondo valore corrisponde alla lunghezza della freccia). Sono messi in luce comportamenti sostanzialmente diversi; alcuni settori dei servizi, quali le telecomunicazioni, i servizi finanziari e - da ultimo - le attività immobiliari, attraversano una fase di ristrutturazione, con cali di occupazione e aumenti di produttività. Altri settori naturalmente esposti alla concorrenza, quali il manifatturiero, o oggetto di riforme nel corso degli anni 2000 (in misura maggiore il commercio e inferiore i trasporti e magazzinaggio) registrano un accentuato calo di produttività e soprattutto occupazione nel secondo periodo di analisi. Una parte del calo di produttività, in questo caso è da ascrivere ad effetti ciclici e a scelte di *labour hoarding* in attesa di una ripresa della domanda. Il settore delle costruzioni è stato interessato al contrario da un rilevante *downsizing* senza effetti di produttività, sempre in decrescita. Simile il comportamento in termini di produttività delle attività professionali; tuttavia il settore, a dispetto della crisi, ha continuato a creare occupazione. Infine il settore energetico, in fase di profonda ristrutturazione già nella prima metà degli anni 2000, ha fronteggiato un deciso calo della domanda, registrando negli ultimi anni una marcata flessione di produttività; anche in questo caso una parte della contrazione è da ascrivere a fenomeni ciclici. Il grafico individua anche settori che si caratterizzano per mancanza di ristrutturazione intesa come il perdurare di un comportamento stagnante della produttività e potenzialmente oggetto di future riforme.

#### VARIAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ ORARIA E DELLE ORE LAVORATE DAL 2001-2008 AL 2008-2013

Ascissa: Variazione % produttività oraria

Ordinata: Variazione % ore lavorate

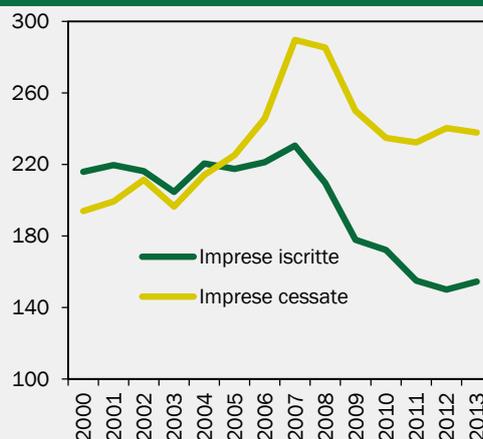


Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

<sup>57</sup> I Settori analizzati e la metodologia di analisi coincidono prendono spunto da lavoro Cfr. *Assesing product market reforms in Italy, Greece, Portugal and Spain*, 28 Feb. 2013, European Commission. Spiegazione sui 4 quadranti. Cambia l'arco temporale su cui si esaminano i dati.

È interessante notare che negli ultimi anni si è ridotto il numero di imprese. Questo è il risultato di un incremento della cessazione di imprese, con un picco nel 2008 e 2009, e della riduzione nella nascita di nuove imprese (con un accenno alla ripresa nel 2013). I dati di dettaglio mostrano, ancora una volta, una notevole variazioni tra settori.

**NASCITA E CESSAZIONE DI IMPRESE (migliaia)**



Fonte: InfoCamere.

Alla radice dei problemi di produttività più che problemi di allocazione di risorse tra settori si trovano dei fattori limitanti che interessano tutta l'economia italiana.

In primo luogo, prendendo in considerazione la dimensione aziendale, l'esame del valore aggiunto per occupato mostra che il *gap* di produttività dell'Italia rispetto alla media europea si concentra tra le imprese di piccole dimensioni (fino a 9 occupati), mentre le altre imprese sono sufficientemente in linea con la media europea e quelle tra i 50 e i 249 occupati risultano anche più produttive rispetto alle omologhe di Germania e Francia.

Ne consegue che la composizione maggiormente orientata verso settori più tradizionali del manifatturiero italiano, fornisce solo un piccolo contributo al *gap* di produttività; è invece la trasversale predominanza di piccole imprese che risulta maggiormente responsabile della bassa *performance* italiana. Infatti, se la distribuzione delle imprese italiane per classe dimensionale fosse allineata a quella della media europea, il valore aggiunto per occupato sarebbe superiore di circa il 15 per cento al valore attuale. I distretti industriali, una caratteristica tradizionale dell'economia italiana, e le reti d'impresa hanno parzialmente compensato lo svantaggio proveniente dalle piccole dimensioni attraverso il *clustering*; infatti, le imprese all'interno dei distretti industriali mostrano *performance* migliori in termini di fatturato, innovazione e internazionalizzazione. Infatti, sebbene dal punto di vista del tasso di investimento, l'Italia si situi nella media dell'area dell'euro, il livello di efficienza del capitale risulta più basso, come risultato di un problema di finanziamento dell'innovazione, in particolare per le imprese piccole e/o in fase di *start-up*. Tra le possibili determinanti della bassa produttività delle piccole imprese italiane vi sono infatti anche la difficoltà di finanziamento e la struttura patrimoniale, eccessivamente basata sull'indebitamento verso il settore bancario e poco orientata al capitale di rischio. Una parte di queste problematiche riflette l'avversione da parte della proprietà alla prospettiva di perdere il controllo dell'impresa; con la stessa motivazione si spiega la scelta dei dirigenti all'interno dell'azienda, che in Italia è con una tendenza molto più accentuata di quella europea. La politica tuttavia è intervenuta

negli ultimi anni per rimuovere, quantomeno, i principali disincentivi ad una maggiore capitalizzazione delle imprese e ad una diversificazione delle fonti di finanziamento oltre che ad incentivare la costituzione di *start-up*.

Per godere dei benefici introdotti dai processi innovativi è fondamentale disporre di una forza lavoro adeguata in termini di istruzione e competenze; queste ultime possono differire da quelle implicite nei livelli formali di istruzione. Tuttavia, i risultati dell'indagine '*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*' (PIAAC) pubblicata dall'OCSE nell'autunno del 2013 evidenziano per l'Italia una mancanza diffusa di competenze commisurate alle attuali esigenze di lavoro. Inoltre, l'incidenza dei laureati, anche tra i giovani, è più bassa della media europea e la quota di laureati nelle discipline tecnico-scientifiche è ancora modesta.

La spesa pubblica per l'istruzione è al di sotto della media dell'UE, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione terziaria, e anche la formazione professionale, sebbene a livello secondario risulti abbastanza sviluppata, non è sufficientemente integrata con il lavoro. Solo di recente l'Italia ha introdotto istituti di formazione professionale di terzo livello (ITS).

Sebbene durante l'attuale recessione la riduzione del tasso di occupazione in Italia sia stata meno accentuata per i laureati, secondo alcune stime della Banca d'Italia (basate sui redditi lordi tratti dall'indagine Eu-Silc di Eurostat sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie), nel 2010 il rendimento della laurea per i lavoratori dipendenti, rispetto ai diplomati a parità di sesso ed età, si attestava a poco più del 30 per cento (oltre 15 punti percentuali inferiore a quello dei maggiori Paesi europei). In particolare, il rendimento dell'istruzione è significativamente più basso per i più giovani.

Il basso rendimento della laurea potrebbe essere collegato alla minore attività innovativa da parte delle imprese italiane, in parte legata, a sua volta, alla difficoltà di reperire lavoratori adeguatamente qualificati; occorrerebbe dunque rimuovere gli ostacoli all'incontro efficiente di domanda e offerta di competenze.

In termini di competenze, l'indagine PIAAC colloca i giovani italiani tra i 25 e i 34 anni in una posizione ancora più sfavorevole rispetto alla media UE. Alcune cause del divario di competenze dell'Italia possono essere rinvenute nelle carenze strutturali del sistema di istruzione italiano, caratterizzato da un elevato tasso di abbandono scolastico durante i primi anni di istruzione, sia secondaria che terziaria, nonché nella scarsa partecipazione ai programmi di apprendimento permanente.

Un sistema d'istruzione in grado di fornire tali competenze al maggior numero di studenti diviene dunque fondamentale per il nostro Paese.

**Imprese, produttività e capitale umano<sup>58</sup>**

Nonostante la drammatica crisi congiunturale, le riforme del mercato del lavoro attuate nel 2012 hanno iniziato a produrre i primi effetti nel contrasto alla segmentazione del mercato del lavoro e nel collegare i salari alla produttività. Sul lato delle politiche attive e sulla qualificazione dei lavoratori nuove misure sono state adottate e il loro impatto è atteso nel breve periodo.

***Incentivo alla produttività***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Confermati i meccanismi per la detassazione e decontribuzione dei salari di produttività; *ii)* Fondo per l'incentivazione d'iniziative volte alla partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese e per la diffusione di piani di azionariato per lavoratori dipendenti.

***Cuneo fiscale***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Aumento della detrazione IRPEF per lavoro dipendente sui redditi inferiori a 55.000 euro.

Azioni in programma per il 2014: *i)* Aumento strutturale delle detrazioni IRPEF ai lavoratori dipendenti.

***Incentivi alle assunzioni***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Incentivi ai datori di lavoro per il reinserimento delle persone che usufruiscono degli ammortizzatori sociali e di lavoratori licenziati; *ii)* Incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani lavoratori svantaggiati (18-29 anni); *iii)* Incentivi alla stabilizzazione degli occupati a tempo indeterminato; *iv)* Incentivi per l'assunzione di donne disoccupate in settori caratterizzati da disparità di genere.

***Ricerca e innovazione***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Credito d'imposta del 50 per cento; *ii)* Digitalizzazione e l'ammodernamento tecnologico delle PMI sono stanziati finanziamenti a fondo perduto mediante voucher dell'importo massimo di 10.000 euro; *iii)* Decontribuzione per i ricercatori altamente qualificati.

***Misure per l'istruzione e al ricerca<sup>59</sup>***

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Nuovi strumenti e risorse per il diritto allo studio universitario; *ii)* Valutazione delle attività delle università e degli enti di ricerca; *iii)* Semplificazione del sistema di finanziamento delle università; *iv)* Patto per la mobilità tra personale delle Università ed Enti pubblici di Ricerca; *v)* Rivista la disciplina per i soggetti abilitati ad attivare i corsi di dottorato e le modalità di individuazione delle qualifiche; *vi)* Valorizzazione del percorso scolastico e potenziamento dell'offerta formativa negli istituti secondari di secondo grado; *vii)* Borse di studio e percorsi di orientamento per gli studenti meritevoli delle scuole secondarie di primo e secondo grado; *viii)* Formazione del personale scolastico; *ix)* Potenziamento di otto Cluster Tecnologici Nazionali; *x)* Interventi per la riduzione della spesa per l'acquisto di libri scolastici e fondi per la diffusione di e-book; *xi)* Fondi per la connettività wireless nelle istituzioni scolastiche statali secondarie; *xii)* Riorganizzazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), con focus su innovazioni tecnologiche e dall'internazionalizzazione dei mercati; *xiii)* Piano Nazionale per la ricerca 2014-2020: piano di orientamento che si allinea al Programma Quadro europeo Horizon 2020; *xiv)* Sviluppo del sistema della ricerca nell'ambito del Piano di Azione Coesione (PAC).

<sup>58</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.6 'Mercato del lavoro e percorsi formativi' della seconda parte del PNR.

<sup>59</sup> Per maggiori dettagli si rinvia ai paragrafi II.5 'Educazione e ricerca' della seconda parte del PNR.

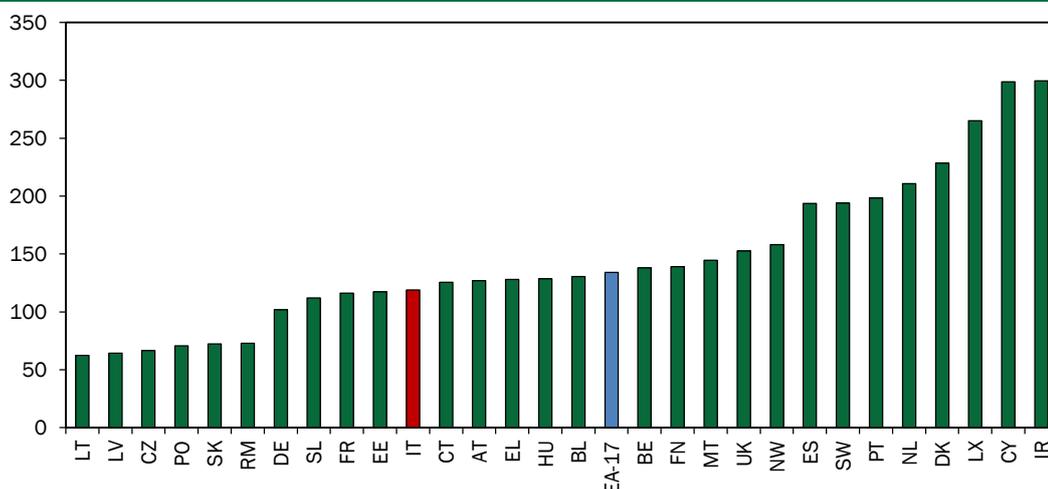
Azioni in programma per il 2014: *i)* Tutela della sicurezza scolastica con investimenti in edilizia scolastica; *ii)* Miglioramento delle infrastrutture materiali e digitali; *iii)* Unità di missione del Governo dedicata; *iv)* Rafforzamento del binomio impresa e ricerca attraverso il collegamento del mondo imprenditoriale con Università ed Enti di Ricerca puntando alle *start-up* e agli incubatori.

## Le variabili finanziarie e le decisioni di risparmio e investimento

Gli indicatori di tipo finanziario, presenti nello *Scoreboard* per analizzare gli squilibri interni<sup>60</sup>, mostrano che l'Italia continua a non presentare valori critici. Nel 2012, il livello dell'indebitamento del settore privato è risultato in diminuzione rispetto al 2011.

Considerando anche altre variabili, il settore privato in Italia mantiene un elevato grado di solidità finanziaria.

**FIGURA I.1.17: DEBITO DEL SETTORE PRIVATO NEL 2012 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)**



Fonte: Eurostat 2012, dati consolidati.

La struttura del portafoglio delle famiglie italiane rimane caratterizzata da un elevato livello di attività (rispetto al reddito disponibile), con una riduzione di quelle ad alto rischio<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Gli indicatori finanziari sono quattro: 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).

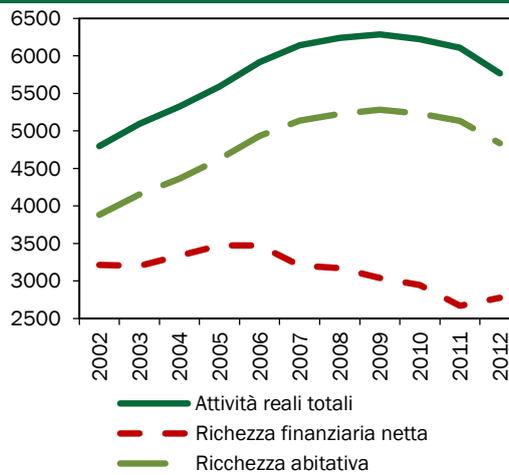
<sup>61</sup> Nei primi nove mesi del 2013, rispetto alla fine del 2012, le attività finanziarie delle famiglie hanno registrato un aumento dei depositi per 14,2 miliardi, mentre si sono ridotte di 37,5 miliardi le obbligazioni bancarie. Inoltre, la quota delle passività bancarie è scesa al 25,6 per cento dal 26,4 per cento del 2012. Sono cresciuti gli investimenti in azioni, fondi comuni e polizze assicurative, come conseguenza delle politiche di remunerazione adottate dalle banche e del favorevole andamento dei mercati finanziari. Il debito finanziario delle famiglie italiane in rapporto al reddito disponibile è cresciuto al 67,7 per cento (dal 68,7 per cento del 2012). Secondo i dati Eurostat, nel 2012 il debito finanziario dell'Italia (65,8 per cento) risulta inferiore a quello dei maggiori paesi europei (84,5 per cento per la Germania, 83,3 per cento per la Francia e 122,9 per la Spagna). Nota: Gli aggregati sopra commentati sono costruiti a partire dalla Tavola 21 del Supplemento al Bollettino Statistico, 'Conti finanziari' della Banca d'Italia, come segue: 1) depositi: somma tra biglietti, monete e depositi a vista, e altri depositi; 2) obbligazioni bancarie: titoli a medio/lungo termine emessi da istituzioni finanziarie e

Dal lato delle passività, il basso livello dei tassi d'interesse praticati per l'acquisto degli immobili e le misure a sostegno dei mutuatari hanno permesso di limitare il tasso di crescita dei prestiti in sofferenza. Nel periodo 2010-2012, sono diminuiti i tassi di crescita per i prestiti finalizzati all'acquisto di immobili (1,8 per cento) e per il credito al consumo (1,3 per cento) rispetto a quelli registrati nel periodo 1995-2009 (13,9 per cento e 5,6 per cento rispettivamente)<sup>62</sup>. Complessivamente, la situazione finanziaria delle famiglie continua a essere solida rispetto ai maggiori paesi europei.

Nel periodo 2000-2012, la propensione al risparmio e il tasso d'investimento sono stati in media del 12,0 per cento e del 6,9 per cento rispettivamente<sup>63</sup>. Nel corso del 2013 la propensione al risparmio delle famiglie è stata in risalita di 1,4 punti percentuali (al 9,8 per cento dall'8,4 per cento del 2012). Parimenti, secondo recenti stime, i flussi di risparmio delle famiglie, dopo la diminuzione registrata a partire dal 2006, sarebbero tornati a crescere nel 2013 (collocandosi al 2,2 per cento del PIL); i flussi di risparmio dovrebbero sostanzialmente stabilizzarsi, collocandosi su valore medio del 2,3 per cento nel periodo 2014-2015 (Figura I.1.7).

Per quanto riguarda le imprese non finanziarie, i dati di contabilità nazionale segnalano un certo deterioramento della loro situazione finanziaria. Nel periodo 2003-2012, il debito delle imprese italiane ha registrato un valore medio del 68,8 per cento del PIL, superiore di 1,8 punti percentuali a quello dell'area dell'euro (67,1 per cento del PIL in media). Dal 2009, tuttavia, è stata registrata una diminuzione del debito di 2,2 punti percentuali per l'Italia e di 4,2 punti percentuali per l'area dell'euro (rispettivamente pari al 73,7 per cento del PIL e al 70,3 per cento nel 2012). La redditività delle imprese ha risentito della fase recessiva e conseguentemente è anche aumentata la difficoltà di rimborso dei crediti bancari e commerciali. Negli ultimi due anni, tuttavia, il valore dei debiti finanziari è diminuito più del 2 per cento, in gran parte per la riduzione della componente bancaria. Ciò è dovuto alla minore domanda delle imprese e ai rigidi criteri di erogazione dei prestiti da parte degli istituti bancari.

**FIGURA I.1.18: RICCHEZZA COMPLESSIVA DELLE FAMIGLIE ITALIANE (miliardi, prezzi 2012)**



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 Indicatori monetari e finanziari, n. 65, dicembre 2013.

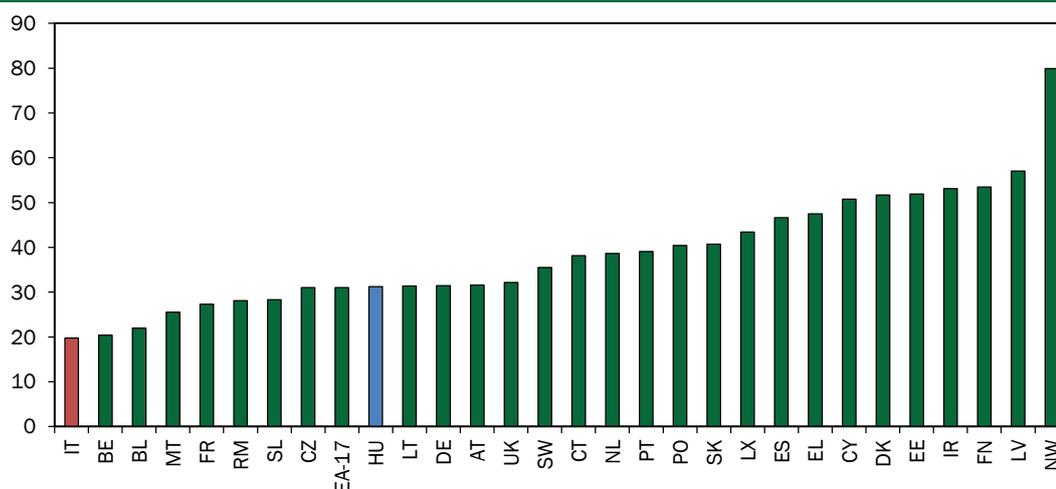
monetarie; 3) quota delle passività bancarie: somma dei depositi a vista e delle obbligazioni bancarie in rapporto al totale delle attività finanziarie; 4) debito finanziario: somma dei prestiti a breve e medio-lungo termine in rapporto al reddito disponibile lordo. Fonti: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, 'Conti finanziari', Nuova serie, Anno XXIV, n.7, 3 Febbraio 2014. ISTAT, 'Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 9 gennaio 2014. Eurostat, European sector accounts, Gross debt-to-income ratio of households, 18 marzo 2014.

<sup>62</sup> Fonte: Banca d'Italia, 'La ricchezza delle famiglie italiane', Dicembre 2013.

<sup>63</sup> Fonte: ISTAT, 'Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 7 Aprile 2014.

Le imprese hanno aumentato nel corso degli ultimi anni il risparmio e ridotto il tasso d'investimento pari al 19,6 per cento nel 2013, contro una media del 22,4 per cento negli anni 2000-2012. La ripresa economica, attesa nei prossimi mesi, potrebbe favorire il miglioramento della situazione finanziaria, della redditività e delle decisioni di investimento delle imprese. Infine, l'andamento dei flussi di risparmio delle imprese, dopo essere tornato stabilmente positivo dal 2012 (1,6 per cento del PIL), potrebbe registrare un valore medio dell'1,9 per cento del PIL negli anni 2014-2015.

**FIGURA I.1.19: INDEBITAMENTO DELLE FAMIGLIE NEL 2012 (percentuale delle attività finanziarie)**



Fonte: Eurostat, dati consolidati.

Anche se gli investimenti sono una variabile pro-ciclica, è verosimile che una parte della contrazione del tasso d'investimento da parte delle imprese sia stato 'non volontario' ovvero prodotto dalla contrazione dell'offerta di credito da parte del settore bancario.

A tal proposito, nel periodo 2009-2013 sono state introdotte misure volte sia a limitare i problemi di liquidità delle imprese sia ad accrescerne la capitalizzazione e la dimensione, incentivando il ricorso a modalità di finanziamento differenti dal canale bancario, che risulta ancora prevalente.

#### **MISURE DI POLICY** Accesso al credito per le imprese non finanziarie<sup>64</sup>

Per fare fronte alla contrazione dei prestiti concessi all'economia, sono stati potenziati i finanziamenti agevolati, il sistema di garanzie ai prestiti, gli incentivi fiscali a favore della capitalizzazione d'impresa. Posti in essere tali strumenti, le prospettive di ripresa dovrebbero accrescere le risorse da destinare all'aumento della dimensione d'impresa.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Fondo di Garanzia per le PMI: incrementata la dotazione del Fondo e ampliata la platea di beneficiari; *ii)* Riordino del Sistema nazionale di Garanzia; *iii)* Potenziamento dell'ACE: aumentate le aliquote del rendimento nozionale riferibile ai nuovi apporti di capitale di rischio e agli utili reinvestiti che vengono esclusi dalla base imponibile IRPEF/IRES; *iv)* *Minibond*: estese le norme relative alla cartolarizzazione

<sup>64</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.16 'Ripristinare l'erogazione di credito all'economia'.

anche alle operazioni aventi a oggetto obbligazioni e titoli simili Favorito anche l'investimento in titoli di cartolarizzazione da parte di imprese di assicurazione, fondi pensione e enti pubblici previdenziali e assicurativi; v) Patrimonializzazione dei Confidi mediante l'utilizzo del Fondo di Garanzia per le PMI per 225 milioni; vi) Nuovo Plafond PMI di Cassa Depositi e Prestiti (CDP): operativo con una dotazione aggiuntiva di 10 miliardi di euro, per investimenti da realizzare e/o in corso di realizzazione, o incremento del capitale circolante delle PMI; vii) Nuovo Plafond Beni Strumentali di CDP: dotazione di 2,5 miliardi per finanziare l'acquisto beni strumentali d'impresa; viii) Fondo per la Crescita Sostenibile: incremento della dotazione di 150 milioni per il 2014-2015 per l'erogazione di finanziamenti agevolati; ix) Plafond PMI - 'Reti': 500 milioni finalizzati ad agevolare la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese.

Azioni in programma per il 2014: i) Rafforzamento del Fondo di Garanzia per il credito alle imprese di 500 milioni; ii) Rifi naziamento del Fondo per il regime agevolato delle Reti d'Impresa per 200 milioni, aumentando il limite degli utili accantonabili e semplificando il bilancio d'impresa; iii) Rafforzamento dell'ACE; iv) Ulteriore sviluppo del sistema dei Confidi e dei *minibond*.

### ***Crisi di liquidità delle imprese non finanziarie***<sup>65</sup>

Il Governo ha predisposto un imponente piano finalizzato a restituire liquidità al settore produttivo.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA) 2013 - 2014: 47,2 miliardi a disposizione delle amministrazioni per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 Dicembre 2012; ii) Accelerazione dei rimborsi IVA, pari a 11,5 miliardi nel 2013; iii) Indennizzo automatico e forfettario in caso di ritardi da parte della PA; iv) Possibilità di compensazione tributaria per le imprese che vantano crediti commerciali con la PA; v) Predisposte le linee guida sui pagamenti elettronici della PA; vi) Obbligatoria la fatturazione elettronica da giugno 2014 per le Amministrazioni Centrali.

Azioni in programma per il 2014: i) Rendere certi i tempi di pagamenti della PA; ii) Favorire la cessione del credito vantato nei confronti della PA al sistema bancario; iii) Ulteriori pagamenti dei crediti arretrati della PA per 13 miliardi da liquidare nel 2014; iv) Rafforzare il Fondo di Garanzia.

## **Le imprese finanziare e il credito all'economia**

Gli interventi monetari non convenzionali, ossia l'introduzione delle due operazioni di rifinanziamento a tre anni (*Long-term Refinancing Operations*, LTRO) e delle operazioni definitive monetarie (*Outright Monetary Transactions*, OMT), hanno contribuito a sostenere la liquidità delle banche e a evitare distorsioni per la stabilità finanziaria tali da impedire la corretta trasmissione della politica monetaria. La crisi del debito sovrano ha fatto, inoltre, emergere la necessità di ripensare il sistema di regolamentazione e di supervisione dell'attività bancaria, motivando i progressi verso l'Unione Bancaria.

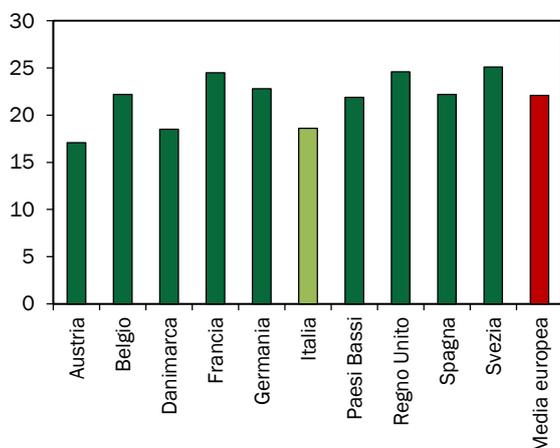
Le misure adottate negli ultimi due anni hanno impedito l'ulteriore inasprimento delle condizioni del credito in tutta l'area dell'euro. In Italia, l'indagine sul credito bancario relativa al quarto trimestre del 2013 ha segnalato una stabilizzazione della domanda di prestiti a breve termine e i criteri per la concessione di prestiti sono diventati meno restrittivi, in particolare per le piccole imprese e nel segmento a breve termine. I più recenti dati sui prestiti al settore

<sup>65</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.3 'Riduzione del debito pubblico' della seconda parte del PNR.

privato non finanziario mostrano un rallentamento nella flessione dei prestiti alle imprese e alle famiglie. L'aumento dei prestiti deteriorati nei bilanci bancari e il peggioramento delle valutazioni del merito di credito dei prenditori hanno contribuito ad acuire le tensioni sull'offerta osservate di recente. Segnali di stabilizzazione si desumono dal flusso delle nuove sofferenze in rapporto ai prestiti che si sono attestati al 2,9 per cento per il totale dell'economia, stabili rispetto al terzo trimestre quando avevano cessato di crescere per la prima volta dal 2011<sup>66</sup>. Prosegue il rafforzamento della posizione patrimoniale delle principali banche italiane e l'incremento dei livelli di copertura. Il tasso di copertura medio dei crediti deteriorati è risultato pari al 44,0 per cento in dicembre (da 39,7 per cento in settembre). Il livello di capitalizzazione dei principali gruppi bancari risulta in linea con delle banche dell'area dell'euro<sup>67</sup>, ma le banche italiane sono fra quelle che hanno ricevuto il minore sostegno da parte del bilancio pubblico (0,3 per cento del PIL) nel confronto internazionale.

La necessità di proseguire e completare il percorso di rafforzamento patrimoniale delle banche va di pari passo all'esigenza di riassorbire il *funding gap*<sup>68</sup>. Nel corso del 2013 si è osservata l'ulteriore riduzione del *funding gap*, che in dicembre è sceso a 11,1 per cento (nel terzo trimestre del 2011 tale valore aveva raggiunto il 20 per cento dei prestiti). Sempre nel 2013, il costo della raccolta bancaria è diminuito rispetto al 2012.

**FIGURA 1.1.20: LEVA FINANZIARIA DEI MAGGIORI GRUPPI BANCARI EUROPEI A DICEMBRE 2013 (rapporto tra il totale delle attività di bilancio e il patrimonio di base, TIER 1)**



Fonte: Elaborazioni su dati BCE, *Consolidated banking data*.

Le condizioni di liquidità delle banche sono migliorate dallo scorso anno. Il ricorso al rifinanziamento dell'Eurosistema è sceso a circa 200 miliardi a fine febbraio (da quasi 250 miliardi dell'anno precedente). Dei 255 miliardi ottenuti nelle due operazioni di LTRO a tre anni del dicembre 2011 e febbraio 2012 sono stati restituiti 64 miliardi<sup>69</sup>. La leva finanziaria, misurata dal rapporto tra attività di bilancio e capitale, risulta sotto la media europea (19 in Italia a fronte di 22 nell'Unione<sup>70</sup>).

Nel complesso, il settore bancario italiano è solido in virtù di una esposizione contenuta verso attività rischiose e di un valore ridotto della leva finanziaria rispetto alla media europea. Al tempo stesso, nonostante la crisi economica l'adeguatezza del capitale si è rafforzata a livello di

<sup>66</sup> Fonte: Banca d'Italia, Bollettino economico n. 1, Gennaio 2014; dati destagionalizzati e annualizzati.

<sup>67</sup> Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, Novembre 2013.

<sup>68</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>69</sup> Fonte: Banca d'Italia, ASSIOM Forex, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 8 febbraio 2014.

<sup>70</sup> Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, Novembre 2013.

sistema negli ultimi due anni, in particolare con riferimento ai gruppi bancari di maggiori dimensioni.

Gli *stress test* sui bilanci bancari condotti, oltre che dal Fondo Monetario Internazionale anche dalla Banca d'Italia, hanno mostrato che il sistema bancario italiano è sufficientemente capitalizzato da poter fronteggiare scenari macroeconomici sfavorevoli, confermando la solidità strutturale del sistema finanziario<sup>71</sup>. I progressi del comparto bancario sotto il profilo del rischio sono segnalati dalla recente diminuzione dei *credit default swap spread* per le principali banche italiane, che hanno beneficiato di una contestuale flessione negli *spread* sui titoli del debito pubblico.

In prospettiva, la contrazione dei prestiti alle imprese si attenuerebbe nel 2014 e il flusso di nuove sofferenze delle imprese calerebbe nell'anno in corso.

### FOCUS

#### L'esercizio di valutazione complessiva e l'esame della qualità degli attivi

Al fine di fronteggiare le conseguenze delle tensioni finanziarie sullo stato patrimoniale delle banche, le autorità di vigilanza hanno adottato delle misure volte a rafforzare i bilanci bancari. Dall'inizio della crisi finanziaria, l'ammontare di nuovo capitale raccolto presso le banche dell'area dell'euro ammontava a 225 miliardi di euro, senza considerare gli importi immessi dagli Stati<sup>72</sup>. L'esigenza di effettuare una valutazione approfondita delle condizioni delle banche dell'area dell'euro è nata dall'obiettivo di rendere i bilanci bancari più trasparenti, di ridurre la frammentazione dei mercati finanziari e di rafforzare la fiducia del settore privato nella solidità del sistema finanziario. L'esercizio, che si svolge nell'ambito del meccanismo unico di vigilanza bancaria a livello europeo<sup>73</sup>, coinvolge 128 banche (15 delle quali italiane) dei 18 Stati membri che rappresentano l'85 per cento delle attività bancarie dell'area dell'euro. Sono previste tre fasi: un'analisi preliminare dei profili di rischio, un esame della qualità degli attivi (*Asset Quality Review, AQR*) e uno *stress test*, condotto dalla Banca centrale europea in collaborazione con l'Autorità bancaria europea. La prima fase è relativa ai fattori di rischio sia intrinseci alla banca e comprendenti anche informazioni sulla liquidità, la leva finanziaria e il finanziamento, sia esogeni tali da alterarne potenzialmente la vulnerabilità. L'analisi della qualità degli attivi, la prima nella sua portata, si focalizza sulle attività di bilancio al 31 dicembre 2013 e comprende tutte le posizioni sia di bilancio che fuori bilancio, sia nazionali che estere, e tutte le classi di attività incluse le sofferenze, i prestiti ristrutturati e le esposizioni verso debitori sovrani<sup>74</sup>. Gli *stress test*<sup>75</sup> si basano sull'esame di qualità degli attivi e valutano la capacità di assorbimento degli *shock* da parte delle banche.

## Il debito pubblico e la sostenibilità

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

<sup>71</sup> IMF, 'Technical note on stress testing the banking sector', IMF Country Report No. 13/349, December 2013.

<sup>72</sup> Fonte: BCE, 'Note on the Comprehensive Assessment', Ottobre 2013.

<sup>73</sup> Il Meccanismo Unico di Vigilanza entrerà in funzione a Novembre 2014. Il regolamento istitutivo (Regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013) attribuisce alla BCE, in collaborazione con le autorità nazionali, la vigilanza degli enti creditizi con attivi superiori a 30 miliardi o al 20 per cento del PIL.

<sup>74</sup> Fonte: BCE, 'Note on the Comprehensive Assessment', Ottobre 2013.

<sup>75</sup> Gli *stress test* verranno effettuati tra aprile e ottobre del 2014.

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. Come risultato si può affermare che la posizione del debito pubblico italiano è da considerarsi sotto tutti i punti di vista sostenibile. Per analisi approfondite si rimanda al Programma di Stabilità.

**MISURE DI POLICY****Sostenibilità del debito<sup>76</sup>**

Il Governo si è impegnato nel perseguimento del consolidamento fiscale con l'obiettivo di avanzi primari considerevoli. In questo processo gioca un ruolo centrale la revisione della spesa che consente di programmare un taglio strutturale al fine di diminuire il fabbisogno statale e liberare risorse per interventi favorevoli alla crescita.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Privatizzazioni (tra le quali Fintecna, Poste Italiane, ENAV); ii) Istituzione di INVIMIT per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico; iii) Semplificazione delle procedure per l'attuazione del federalismo demaniale; iv) *Spending review*: qualificazione dei tagli per conseguire risparmi per 32 miliardi nel periodo 2014-2016; v) Disciplina vincolistica sulle società partecipate delle pubbliche amministrazioni locali e miglioramento della *governance*; vi) Riduzione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni Centrali; vii) Contenimento della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni.

Azioni in programma per il 2014: i) *Spending review*: implementazione delle misure di revisione della spesa, con nuovi obiettivi di risparmi; ii) Privatizzazioni: realizzare privatizzazioni delle società pubbliche per 0,7 per cento del PIL l'anno nel periodo 2014 - 2017; iii) Contenimento degli stipendi apicali.

**Il settore dell'edilizia**

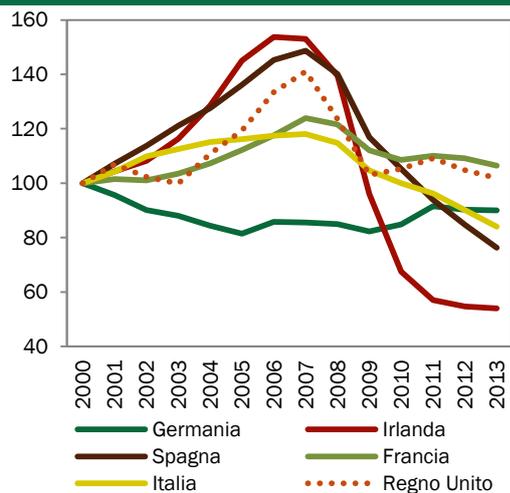
Il ciclo economico nel settore delle costruzioni rimane ancora debole. Nel 2013 gli investimenti in costruzioni si sono ridotti del 6,7 per cento e il numero di compravendite di unità immobiliari a uso abitativo è sceso del 9,2 per cento. Rispetto al picco pre-crisi, l'incidenza del settore sul PIL è passata dall'11,9 per cento nel quarto trimestre del 2006 all'8,4 per cento nel quarto trimestre del 2013.

La perdita di posti di lavoro è stata di oltre 400 mila unità. Secondo i dati ANCE, l'unico comparto a mostrare una crescita, dall'inizio della crisi del 2008 al 2013, è stato quello della riqualificazione degli immobili residenziali, anche per effetto degli incentivi fiscali varati dal Governo. Andamenti negativi si rilevano nel comparto della nuova edilizia abitativa, nell'edilizia non residenziale e nelle opere pubbliche. La crisi dell'immobiliare si è manifestata soprattutto sulle quantità piuttosto che sulle variabili nominali. I prezzi delle abitazioni hanno registrato flessioni più contenute rispetto agli altri paesi europei, avvalorando l'assenza di una bolla del mercato immobiliare italiano.

<sup>76</sup> Per maggiori dettagli si rinvia ai paragrafi II.2 'Efficienza e qualità della spesa pubblica' e II.3 'Riduzione del debito pubblico' della seconda parte del PNR.

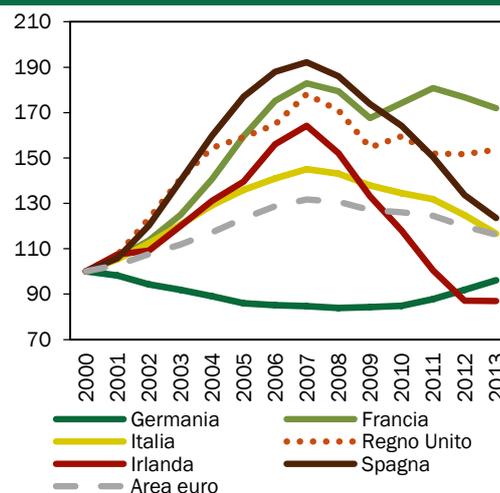
Non sembrano emergere rischi riconducibili alla sopravvalutazione degli immobili. Nel terzo trimestre del 2013, il rapporto tra i prezzi nominali e gli affitti, elaborato dall'OCSE, è risultato sostanzialmente in linea con la media di lungo periodo. Il rapporto tra prezzi nominali e reddito disponibile nominale pro-capite, che sintetizza la capacità di spesa delle famiglie, si sta gradualmente aggiustando verso la media di lungo periodo.

**FIGURA I.1.21: INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (valori concatenati anno di riferimento 2005)**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**FIGURA I.1.22: PREZZI REALI DELLE ABITAZIONI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (INDICI 2000=100)**



Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.

Fonte: OCSE.

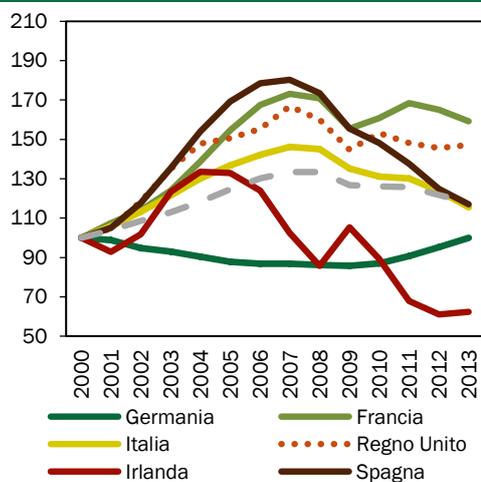
La crisi finanziaria ha generato dei fattori di rischio rappresentati non solo dalla fase ciclica negativa ma anche dalle difficoltà di accesso al credito, cui il settore delle costruzioni risulta particolarmente esposto<sup>77</sup>.

Il Governo ha adottato una serie di iniziative a sostegno del settore delle costruzioni e delle infrastrutture<sup>78</sup>. Una misura degli effetti si può desumere dal totale degli importi dei bonifici corrispondenti agli interventi dell'agevolazione per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica, che nei primi nove mesi del 2013 è risultato in crescita di oltre il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2012<sup>79</sup>.

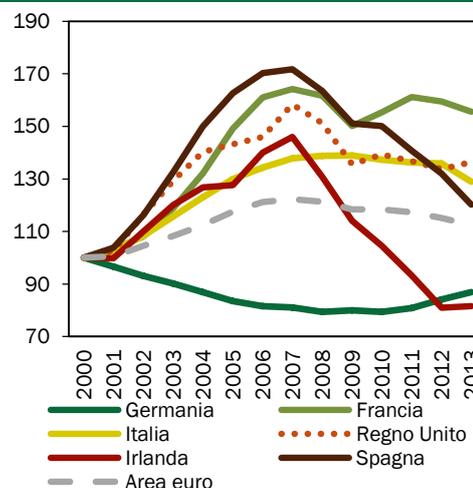
<sup>77</sup> Secondo i dati ANCE, tra il 2007 e il 2012 i finanziamenti si sono ridotti di circa il 45 per cento nel comparto residenziale e del 62 per cento in quello non residenziale. I prestiti alle imprese edili a fine 2012 risultavano circa il 40 per cento di quelli erogati nel 2007. I mutui per l'acquisto dell'abitazione si sono contratti del 60 per cento in sei anni. Considerando il basso grado di indebitamento e l'elevata ricchezza detenuta si rileva una rischiosità delle famiglie più bassa rispetto alle imprese.

<sup>78</sup> Con il D.L.63/2013 si è cercato di contrastare la flessione degli investimenti nel comparto delle costruzioni e alcune disposizioni contenute nel D.L. 102/2013 mirano a rafforzare la ripresa del comparto. Il D.L.69/2013 comprende interventi finalizzati ad accelerare la realizzazione di infrastrutture. Il D.L. 35/2013, convertito con L. 64/2013, punta a ovviare al problema dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese che realizzano opere pubbliche.

<sup>79</sup> Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze al Senato della Repubblica, Esame preliminare del disegno di Legge di Stabilità 2014, 29 Ottobre 2013.

**FIGURA I.1.23: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E AFFITTI (INDICI 2000=100)**

Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.  
Fonte: OCSE.

**FIGURA I.1.24: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E REDDITO DISPONIBILE (INDICI 2000=100)**

Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.  
Fonte: OCSE.

Per quanto riguarda le prospettive del settore, secondo le nostre stime gli investimenti in costruzioni rimarrebbero deboli nel 2014 per poi espandersi negli anni successivi. Prospettive favorevoli nell'arco dei prossimi due anni sono desunte anche dall'ultimo sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni.

**MISURE DI POLICY****Incentivi al settore delle costruzioni<sup>80</sup>**

Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, i piani d'investimento realizzati negli ultimi anni dalle imprese di piccola e media dimensioni sono stati favoriti dalle agevolazioni fiscali e finanziarie previste da norme di tutela e promozione dell'accesso alla casa.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Incentivi alla ristrutturazione e riqualificazione energetica; ii) Semplificazioni amministrative nel permesso a costruire; iii) Rafforzamento delle competenze dello Sportello Unico; iv) Piano Casa: prorogata di 3 anni l'imposta di registro ridotta all'1 per cento per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale; v) Esclusione dal pagamento dell'IMU dei fabbricati destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, se non locati o venduti entro tre anni dalla ultimazione dei lavori

Azioni in programma per il 2014: i) Estensione del Piano casa; ii) Revisione del regime di detrazioni fiscali a fini energetici e di riqualificazione edilizia.

<sup>80</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al par II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese' della seconda parte del PNR.

---

## **II. LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO**

### **II.1 RIFORME COSTITUZIONALI E ISTITUZIONALI**

La semplificazione degli assetti istituzionali e la velocizzazione dei procedimenti decisionali rappresentano uno dei punti centrali dell'agenda politica della XVII legislatura. Essi costituiscono un pilastro strategico su cui fondare il rilancio della competitività, condizione necessaria per superare la recessione in atto e il suo gravoso impatto in termini sociali ed economici.

Le iniziative e gli interventi fin qui promossi nel corso della legislatura mirano a delineare una riforma organica del sistema politico-istituzionale, per garantire maggiore stabilità degli esecutivi, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali pubblici ed elevare per questa via la qualità della vita democratica e la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

In particolare, il carattere prioritario della questione delle riforme costituzionali e della legge elettorale, si è posto fin dalle prime battute di avvio della XVII legislatura ed è stato sottolineato con forza dal Presidente della Repubblica Napolitano nel discorso pronunciato il 22 aprile 2013.

#### **La riforma costituzionale**

Nella fase iniziale della XVII legislatura, coincidente con poco più della seconda metà del 2013, le iniziative del Governo e il dibattito politico-parlamentare si sono concentrati soprattutto su questioni legate al procedimento da seguire per le riforme costituzionali.

Dal 2014 si è aperta invece una fase concentrata sui profili sostanziali delle riforme costituzionali, le cui linee portanti sono state presentate dal Governo il 12 marzo scorso. Tali linee, che saranno formalizzate in un disegno di legge, comportano il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Consiglio Nazionale economia e lavoro (CNEL) e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per le disposizioni concernenti l'ordinamento territoriale e la ripartizione della potestà legislativa tra livelli di governo. Le linee di riforma sono state presentate dal Governo come contributo per un confronto pubblico, in attesa di una formalizzazione in un disegno di legge da sottoporre alla discussione parlamentare.

In tema di bicameralismo, si prevede la trasformazione del Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie che rappresenta le istituzioni territoriali, composta dai presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti tra i consiglieri regionali, e da tre Sindaci eletti da una assemblea dei Sindaci della Regione.

Con l'istituzione del nuovo Senato, la Camera dei Deputati diverrà il titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed eserciterà la funzione d'indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

In questa prospettiva, il Senato delle Autonomie concorre, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Essa partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

La riforma include l'abolizione a livello costituzionale delle Province e interviene sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Questo intervento, che è strettamente connesso alla riforma del bicameralismo, estende la competenza di legislazione esclusiva per lo Stato, includendo, tra l'altro, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il sistema nazionale di protezione civile, le norme generali del procedimento amministrativo nonché la disciplina giuridica dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni, l'ordinamento scolastico, l'istruzione e la ricerca scientifica, la previdenza, la materia energetica, le grandi reti di trasporto d'interesse nazionale, la programmazione strategica del turismo.

Nella prima fase della legislatura, il Governo aveva presentato un disegno di legge per delineare una procedura speciale e accelerata per la disciplina del procedimento di revisione costituzionale, in deroga a quanto previsto all'art. 138 della Costituzione. Il disegno di legge in questione, tuttavia, non ha concluso l'iter di approvazione in Parlamento.

Inoltre, in chiave di approfondimento, il Governo aveva istituito una Commissione di esperti per le riforme costituzionali<sup>1</sup> e aveva promosso una procedura di consultazione pubblica sui temi delle riforme. La Commissione, insediata il 12 giugno 2013, ha concluso i suoi lavori a settembre 2013 con la presentazione di una relazione finale contenente ipotesi di riforma<sup>2</sup>.

## **La riforma della legge elettorale**

La Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura, il 12 marzo 2014, una riforma del sistema elettorale della stessa Camera. Il lavoro della Camera è iniziato nel mese di gennaio 2014 e si è concluso in due mesi, accelerando così un procedimento di riforma già cominciato, all'inizio della legislatura, presso il Senato.

Sull'accelerazione del processo di revisione elettorale ha inciso la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale

<sup>1</sup> La Commissione per le riforme costituzionali è stata istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2013. I membri della Commissione hanno lavorato a titolo gratuito.

<sup>2</sup> Il documento è consultabile al seguente link: <http://riformecostituzionali.gov.it>. Dall'8 luglio 2013 fino all'8 ottobre 2013 tutti i cittadini hanno avuto la possibilità di dare il loro contributo alla Riforma della Costituzione partecipando alla consultazione on line sul sito predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri [www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it), attraverso un questionario on line. Per un'analisi dei risultati della consultazione pubblica si rinvia al Rapporto Finale 'Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali' del Dipartimento per le Riforme Istituzionali disponibile sul sito [www.riformecostituzionali.gov.it](http://www.riformecostituzionali.gov.it).

delle norme della disciplina elettorale contenute nella vigente legge elettorale<sup>3</sup> in merito a due aspetti: il premio di maggioranza e le liste bloccate<sup>4</sup>. L'accelerazione dei lavori parlamentari corrisponde a una precisa scelta politica, perché, comunque, la sentenza della Corte costituzionale, pur caducando alcune disposizioni del vigente sistema elettorale, non ne impedirebbe la perdurante funzionalità.

### **FOCUS** L'incostituzionalità della Legge elettorale 270/2005

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della L. 270/2005 che prevedevano l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55 per cento dei seggi assegnati a ciascuna Regione.

Secondo la Corte, nel vigente sistema elettorale proporzionale, una disciplina del premio di maggioranza che prescindendo dalla determinazione di una soglia minima per la sua assegnazione produce un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, consentendole, pur con un numero di voti anche relativamente esiguo, di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare una distorsione fra voti espressi e attribuzione di seggi tale da compromettere la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto. Per il Senato, alle censure già esposte, si aggiunge la considerazione che l'attribuzione del premio 'su scala regionale' produce l'effetto che la maggioranza in Senato sia il risultato casuale di una somma di 'premi regionali', favorendo la formazione di maggioranze diverse tra le due Camere. Tale effetto può compromettere sia il funzionamento della forma di Governo, sia lo svolgimento della funzione legislativa.

La Corte ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabilivano la presentazione di liste elettorali bloccate, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza. Sia per la Camera che per il Senato, il voto dell'elettore ha a oggetto una lista nella quale l'ordine dei candidati è 'sostanzialmente deciso dai partiti'. Inoltre, l'ampio numero dei candidati, in alcuni casi, è tale da renderli 'difficilmente conoscibili dall'elettore stesso'. A rendere ancora meno chiaro il legame tra elettore ed eletto vi è la possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.

La disciplina elettorale che risulta dall'esito di incostituzionalità prevede un sistema proporzionale, che, secondo la sentenza, risulta 'depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza' che assicura il rinnovo degli organi. La sentenza esclude qualsiasi valutazione sui sistemi elettorali, maggioritari o proporzionali, in quanto non vi è 'un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale'. Gli effetti della sentenza si produrranno solo 'in occasione di una nuova consultazione elettorale' e non toccano 'gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto'. Questo in conseguenza degli effetti delle dichiarazioni d'illegittimità che colpiscono solo i rapporti pendenti e non quelli già chiusi assicurando il principio della continuità dello Stato che preserva gli organi costituzionali.

La proposta di riforma elettorale approvata il 12 marzo riguarda solo la Camera dei Deputati, perché la normativa relativa al Senato - inizialmente

<sup>3</sup> Come riformata dalla L. 270/2005.

<sup>4</sup> La pronuncia è contenuta nella sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio.

contenuta nel testo - è stata stralciata anche in considerazione dell'orientamento di riforma dell'Istituzione Senato.

Il testo approvato in prima lettura prevede la suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali suddivisa in collegi plurinominali la cui determinazione è oggetto di delega al Governo. Le liste di candidati sono presentate nei collegi plurinominali, singolarmente o in coalizione con un unico programma di Governo. Le soglie di sbarramento per accedere all'attribuzione dei seggi sono basate sulla percentuale dei voti validi ottenuti a livello nazionale: *i)* 12 per cento per le coalizioni, *ii)* 4,5 per cento per le liste coalizzate e *iii)* 8 per cento per le liste non coalizzate. Rimane invariata rispetto alla legislazione precedente la soglia al 20 per cento dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta. La Camera ha anche introdotto una clausola che ammette al riparto dei seggi le liste delle coalizioni che non hanno raggiunto la soglia sopra indicata ma che hanno ottenuto almeno l'8 per cento di voti validi a livello nazionale o, se presentate in regioni ad autonomia speciale e rappresentative di minoranze linguistiche, abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi. Alla coalizione o lista vincente che supera il 37 per cento dei voti validi a livello nazionale è attribuito un premio di maggioranza fino a un massimo di 340 seggi. Nel caso in cui la coalizione o lista vincente non raggiunga il 37 per cento dei voti, si procede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In questo caso alla lista o coalizione vincente sono attribuiti 321 seggi. I seggi sono attribuiti alle coalizioni e alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi.

### **Abolizione delle Province**

A luglio 2013, nella prospettiva del superamento dell'attuale configurazione dell'ente provincia, il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati due disegni di legge: uno, di natura costituzionale, che elimina la provincia dal novero degli enti territoriali previsti in Costituzione, l'altro, di natura ordinaria, che configura la provincia come un ente di secondo grado, con organi a elezione indiretta, nell'ambito di quelli dei comuni e quindi senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato<sup>5</sup>.

Poiché questa diversa configurazione dell'ente era già stata introdotta nell'ordinamento nella scorsa legislatura con disposizioni d'urgenza - che avevano anche previsto il commissariamento da parte dello Stato degli organi che via via andassero a scadenza - poi caducate dalla Corte costituzionale, con la legge di

---

<sup>5</sup> Con questo disegno di legge di revisione costituzionale il Governo ha ritenuto di intervenire tempestivamente per disciplinare l'assetto costituzionale dei livelli di governo della Repubblica a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni in materia di riordino delle province, contenute nei decreti legge 201/2011 e 95/2012. Tali disposizioni sono state censurate dalla Consulta in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è stato ritenuto uno strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema delle province. I provvedimenti d'urgenza devono peraltro limitarsi a contenere disposizioni immediatamente applicabili. La mancanza del requisito dell'urgenza è implicitamente stata riconosciuta nel momento in cui, con la Legge di Stabilità per il 2013 è stata sospesa per un anno l'applicazione di buona parte della riforma. Inoltre, l'istituzione di nuove province e/o la loro cancellazione deve essere preceduta dalla iniziativa dei comuni e dal parere delle Regioni.

stabilità per il 2013 e poi con quella per il 2014<sup>6</sup> è stata stabilita la proroga dei commissariamenti già in atto e la disposizione di nuovi commissariamenti per gli organi di successiva scadenza, fino e non oltre il 30 giugno 2014. Obiettivo di tali disposizioni è consentire le gestioni commissariali solo per il periodo necessario alla conclusione del procedimento parlamentare di riforma cui sopra si è fatto cenno. La suddetta riforma riguarda non solo le province, ma anche le città metropolitane e le unioni di comuni e da essa si attendono i risparmi previsti dalla prima *spending review*<sup>7</sup> per effetto della revisione della disciplina della rappresentanza locale. Si può ricordare che quella prima *spending review* annetteva risparmi anche al processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato.

### IN ITINERE

#### Il disegno di legge per il superamento delle amministrazioni provinciali

Il disegno di legge ordinaria presentato dal Governo per il superamento delle amministrazioni provinciali, contiene anche disposizioni per il rafforzamento e la razionalizzazione delle unioni di comuni e per l'istituzione delle città metropolitane<sup>8</sup>. Il D.D.L. supera l'attuale configurazione delle province per trasformarle in enti di secondo livello con funzioni soprattutto di pianificazione e con organi a elezione indiretta.

I complessivi livelli amministrativi di governo sul territorio a elezione diretta nel nostro ordinamento, a seguito dell'approvazione di questo disegno di legge, sarebbero quello regionale e quello comunale. Le funzioni di area vasta, cioè sovracomunali e provinciali verrebbero invece assegnate a enti di secondo livello, le Città metropolitane e le Province e gli incarichi nei relativi organi saranno esercitati a titolo gratuito.

#### *Le città metropolitane*

Già previste nel nostro ordinamento fin dalla legge 142 del 1990, inserite nel TUEL, nella Costituzione con la riforma del Titolo V stabilita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e poi oggetto di un procedimento istitutivo transitorio nella legge 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma mai veramente rese operative, le città metropolitane sono delineate dal disegno di legge del Governo come enti di secondo grado con funzioni strategiche sul territorio. Poiché la popolazione, i centri di ricerca, i sistemi produttivi più dinamici si concentrano già nelle grandi città, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono espressamente indicate dal testo. Esso comunque consente la costituzione di altre città metropolitane in caso di alcune autonomie speciali. Le città metropolitane indicate dal testo si costituiscono già dall'entrata in vigore della legge istitutiva. Da tale data è previsto l'avvio di un procedimento, anche di predisposizione dello Statuto e di provvista di organi, atto a consentire il subentro delle Città metropolitane alle province e, comunque, la successione nei rapporti giuridici, di cui le province sono parte, dal 1 gennaio 2015. Le disposizioni previste per le città metropolitane si applicano anche a Roma capitale, per la quale da un lato resta comunque ferma la disciplina già vigente e, dall'altro, è evidenziata la necessità di modifiche dello statuto per tenere conto delle sue peculiarità.

La Città metropolitana, il cui territorio coincide con quello della provincia omonima, avrà funzioni istituzionali di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree

<sup>6</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, commi 325 e 441

<sup>7</sup> D.L. 95/2012.

<sup>8</sup> Il testo, approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013, è stato approvato con modifiche dal Senato in data 26 marzo 2014 e verrà nuovamente trasmesso alla Camera per la definitiva approvazione.

metropolitane europee. Oltre a ereditare le funzioni delle Province, le Città metropolitane avranno funzioni di pianificazione territoriale generale, di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, di promozione dello sviluppo economico e dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, in materia di mobilità e viabilità, ferme restando le competenze delle Regioni. Alla Città metropolitana vengono trasferiti patrimonio, risorse e personale della Provincia. Quanto agli organi della Città metropolitana, il sindaco metropolitano è il sindaco della città capoluogo, il Consiglio è costituito da ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione compresa tra 800.000 e 3 milioni di abitanti, quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane. Il Sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco e consiglieri delegati. È prevista anche una conferenza dei sindaci dei comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci.

#### *Le Province*

Alle Province come enti di secondo grado, definite enti territoriali di area vasta, (il nome Province in questa legge resta, essendo ancora in Costituzione), rimarranno le funzioni di pianificazione del territorio, dei servizi di trasporto, della rete scolastica, gestione dell'edilizia scolastica, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità, nonché funzioni di sviluppo strategico e di relazioni istituzionali. Lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le ulteriori funzioni oggetto di riordino. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono, poi, stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti. Sono organi delle Province il Presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Per tutti gli organi – ai primi due si provvede con elezioni di secondo grado – è prevista la gratuità dell'incarico.

I Presidenti delle province e le giunte in carica alla data di entrata in vigore della legge in esame, nonché gli eventuali commissari già nominati, sono prorogati, a titolo gratuito, non oltre il 31 dicembre 2014.

#### *Roma Capitale*

È prevista l'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale. Il sindaco di Roma è di diritto sindaco metropolitano. I comuni della provincia confinanti con Roma possono deliberare di aderire alla città metropolitana. La provincia di Roma come ente di secondo livello sarà in funzione limitatamente al territorio residuo. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

#### *Unioni dei Comuni*

Il disegno di legge dà forte impulso affinché i piccoli e piccolissimi Comuni si organizzino in Unioni dei comuni. Attraverso le Unioni, senza perdere la dimensione locale, tali Comuni possono assumere decisioni coordinate, conseguendo una gestione più efficace ed economie di scala per quanto riguarda organizzazione dei servizi, tempi di risposta ai cittadini, possibilità di affrontare scelte di più ampio respiro. Anche per gli organi delle Unioni sono previsti incarichi a titolo gratuito. Per incentivare le Unioni, le Regioni possono decidere misure specifiche nella definizione del patto di stabilità verticale; inoltre i presidenti delle Unioni possono partecipare ai consigli delle Province e delle Città metropolitane. È introdotto, inoltre, un nuovo procedimento di fusione dei Comuni per 'incorporazione'.

## Riduzione costi delle istituzioni

Ad aprile 2013, la Presidenza della Repubblica ha provveduto a ridurre nella misura del 15 per cento l'indennità di funzione del Segretario generale, del 12 per cento i compensi dei Consiglieri del Presidente della Repubblica, e del 5 per cento le indennità previste per il personale comandato e distaccato. Ha inoltre predisposto ulteriori misure per ridurre le spese del Segretariato generale e, in particolare, gli oneri relativi al personale. Non è stato richiesto alcun adeguamento della dotazione a carico del bilancio dello Stato per ciascuno degli anni del triennio 2014-2016, mantenendo così fermo il valore del 2008, ossia 228 milioni. Tale decisione comporta complessivamente una rinuncia di 10,3 milioni rispetto alle somme già iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato per gli anni 2014 e 2015.

Con riferimento ai costi istituzionali del Consiglio dei Ministri, il Governo ha previsto l'eliminazione degli stipendi di ministri, viceministri e sottosegretari che siano anche membri del Parlamento<sup>9</sup>. In particolare, il provvedimento stabilisce, per i parlamentari che assumono incarichi di Governo, il divieto di cumulo del trattamento economico spettante in qualità di Ministri o Sottosegretari di Stato con l'indennità spettante quale membri del Parlamento<sup>10</sup> ovvero, qualora i predetti parlamentari siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con il trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, nell'eventualità che gli stessi abbiano optato, in luogo dell'indennità parlamentare, per il mantenimento di tale trattamento economico. Il divieto di cumulo è stato esteso anche ai componenti del Governo non parlamentari<sup>11</sup>. Conseguentemente, la corresponsione del trattamento è stata sospesa con decorrenza 22 maggio 2013 per i membri della compagine governativa parlamentari e con decorrenza 20 luglio 2013 per quelli non parlamentari, salva per gli interessati la possibilità di optare per il mantenimento di tale trattamento, fermi restando i divieti di cumulo. La minore spesa annua è stimata essere pari a circa 2 milioni.

### **FOCUS**

#### **La spending review della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica**

A maggio 2013, la Camera ha adottato delle misure in materia di riduzione delle spese. Sono stati attuati interventi sulle attribuzioni dei deputati titolari di cariche interne che hanno portato a un risparmio di 5,5 milioni per l'anno 2013. In particolare, sono stati aboliti gli alloggi di servizio previsti per il Presidente della Camera, per i Vicepresidenti e per i deputati Questori. Sono state ridotti del 30 per cento gli importi dell'indennità di carica che comporta un'ulteriore riduzione rispetto al 10 per cento deliberata nel 2012. Sono stati poi soppressi i rimborsi per spese telefoniche previsti per i deputati titolari di cariche. È stata ridotta del 25 per cento la spesa per il personale di segreteria dei deputati titolari di carica. Sono stati soppressi i fondi forfettari di rappresentanza previsti per i singoli titolari di cariche interne. Gli stanziamenti complessivi per le spese di rappresentanza sono stati ridotti del 50 per cento rispetto agli importi precedenti. Tali spese sono rimborsabili sulla base di un apposita rendicontazione. Sono inoltre state ridefinite le regole di utilizzo delle autovetture di servizio da parte dei deputati titolari di cariche interne.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art.3 del D.L. 54/2013.

<sup>10</sup> Ai sensi della L. 212/1952.

<sup>11</sup> Con riferimento all'indennità di cui all'art.1, comma l, della legge 418/1999.

La Presidente della Camera ha operato una riduzione pari a circa il 30 per cento del suo trattamento economico complessivo.

Sono poi stati decisi degli interventi sul contributo finanziario ai gruppi parlamentari per una riduzione di spesa di 3 milioni. Il taglio è stato effettuato sul Fondo unico onnicomprensivo a favore dei gruppi parlamentari per il 2013, e la riduzione di pari ammontare interesserà il fondo anche per gli anni 2014 e 2015.

A partire dalla XVII legislatura entra pienamente a regime la nuova disciplina dei gruppi parlamentari volta ad assicurare la pubblicità e il controllo sui rendiconti interni. Una società di revisione dovrà certificare i rendiconti e il finanziamento a carico del bilancio interno è erogato solo in caso di accertata regolarità. E' prevista la pubblicazione dei rendiconti sul sito internet della Camera. Ulteriori risparmi di spesa hanno altresì riguardato i dipendenti della Camera<sup>12</sup>. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha approvato ad agosto 2013 il conto consuntivo per il 2012, il bilancio di previsione per il 2013 e la richiesta di dotazione da formulare al ministero dell'Economia per l'anno 2016, che conferma, anche per tale anno, la riduzione di 50 milioni per esercizio già deliberata per il 2014 e il 2015, nonché la restituzione al bilancio dello Stato 10 milioni, derivanti dai risparmi conseguiti nel 2012.

Anche il Senato della Repubblica ha intrapreso una serie di azioni volte al contenimento dei costi istituzionali. Per quanto riguarda l'indennità parlamentare, occorre ricordare che essa era stata ridotta del 10 per cento per la parte eccedente i 90 mila euro annui e del 20 per cento per i Senatori che hanno un reddito da attività lavorativa uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità parlamentare lorda annua. La riduzione era stata introdotta nell'ottobre 2011 a seguito del D.L. 138/2011, con scadenza al 31 dicembre 2013. Il Consiglio di Presidenza del Senato ha deciso quindi di prorogare tale misura fino al 31 dicembre 2015. Sono poi state applicate anche ai Senatori a vita le trattenute sulla diaria in caso di assenze dai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni<sup>13</sup>. Sono poi state introdotte regole più severe per i rimborsi per i viaggi dei Senatori eletti all'estero. Infine, per quanto riguarda il rapporto di lavoro dei collaboratori dei Senatori, è fatto obbligo di depositare il contratto e la comunicazione dell'assunzione inviata ai competenti uffici territoriali del Ministero del lavoro. A questo proposito si ricorda che il collaboratore non può essere parente o affine entro il quarto grado né convivente del Senatore con il quale ha un rapporto di lavoro. Sono stati conseguiti circa 34 milioni di minori spese per lo Stato nel 2013 e risparmi per 100 milioni nel periodo 2013-2016. E' stata confermata e prorogata fino al 31 dicembre 2015 della riduzione di 1.300 euro dell'indennità mensile dei Senatori, per un risparmio complessivo di 6 milioni all'anno. Inoltre, è previsto il blocco del *turnover* e dell'adeguamento automatico delle retribuzioni dei dipendenti.

## Costi della politica e finanziamento pubblico ai partiti

Nell'ambito dei temi del finanziamento pubblico dei partiti, della democrazia interna, della trasparenza e dei relativi controlli, le proposte del Governo, inizialmente contenute in un disegno di legge, sono state oggetto di un decreto legge (D.L. 149/2013), convertito con modifiche il 21 febbraio dalla L. 13/2014<sup>14</sup>.

<sup>12</sup>Per un dettaglio sulle voci di risparmio delle spese si consulti il rapporto della Camera dei Deputati: <http://www.camera.it/leg17/1127?documentotesto=14>.

<sup>13</sup>Tale decurtazione, per i lavori dell'Assemblea, si applica se il Senatore non partecipa almeno al 30 per cento delle votazioni effettuate nell'arco della giornata.

<sup>14</sup>Il disegno di legge inizialmente presentato dal Governo era stato approvato solamente dalla Camera dei Deputati e giacente da metà ottobre al Senato. Recependo le indicazioni arrivate dal Parlamento, il Governo a dicembre ha emanato il D.L.149/2013 che richiama le disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti, nonché disciplina la contribuzione volontaria e la contribuzione indiretta come già contenute nel disegno di legge. Il D.L. 149/2013 è stato convertito con modifiche dalla L. 13/2014.

Nella nuova disciplina, il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica o a titolo di cofinanziamento sono aboliti. In sostituzione, dal 2014, entra in funzione un nuovo sistema che si fonda su forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta da parte dei soggetti privati. A tale sistema possono accedere i partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità stabiliti dalla legge stessa.

Ai fini dei benefici previsti dal provvedimento, i partiti politici dovranno organizzarsi secondo requisiti minimi idonei a garantire la democrazia interna. E' previsto, infatti, che i partiti politici si dotino di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico i cui elementi essenziali sono previsti dalla legge. Tale Statuto deve essere trasmesso alla 'Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici'<sup>15</sup> che effettua i controlli di regolarità e conformità. Se lo statuto è conforme, la Commissione iscrive il partito nel registro nazionale dei partiti politici legalmente riconosciuti. Inoltre, condizione d'iscrizione è la conformità a specifici requisiti in termini di rappresentanza e di presentazione delle candidature. I partiti sono tenuti ad assicurare la trasparenza e l'accesso a tutte le informazioni relative al proprio funzionamento anche mediante un proprio sito *internet* di facile consultazione. Il registro è consultabile dal portale internet del Parlamento. In esso sono evidenziate due sezioni, l'una relativa ai partiti che soddisfano i requisiti per essere ammessi al finanziamento privato agevolato, l'altra relativa ai partiti politici ammessi alla ripartizione delle risorse del due per mille dell'IRPEF.

### **FOCUS** Strumenti di trasparenza dei partiti politici

Il D.L. 149/2013 contiene disposizioni sulle modalità con cui i partiti politici possono finanziarsi, nonché sulla democrazia interna, la trasparenza e i controlli per i partiti stessi. Nel provvedimento, i partiti sono definiti come libere associazioni senza conferimento di personalità giuridica; attraverso di essi i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale in ottemperanza all'art. 49 della Costituzione. Ai partiti si applicano le disposizioni del codice civile.

Le informazioni relative a statuti e bilanci sono pubblicate (entro il 15 luglio di ogni anno) sul sito sia del partito sia del Parlamento, dove deve essere resa nota anche la situazione reddituale e patrimoniale dei titolari di cariche di Governo e dei parlamentari, nonché dei parlamentari europei. Inoltre, è previsto che sia reso pubblico l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi d'importo superiore a 5.000 euro.

Sul tema della trasparenza dei bilanci, si prevede che, dal 2014, al bilancio dei partiti e dei movimenti politici siano allegati i bilanci delle loro sedi regionali, nonché quelli delle fondazioni e associazioni. Dallo stesso anno, le articolazioni regionali dei partiti iscritti al registro nazionale che abbiano ricevuto proventi almeno di 150.000 euro devono avvalersi di una società di revisione contabile per la certificazione del rendiconto.

La nuova disciplina ribadisce le funzioni di controllo della Commissione per la trasparenza e

<sup>15</sup> La Commissione di garanzia è prevista dalla legge 96/2012 (art. 9, comma 3). La Commissione ha sede presso la Camera dei Deputati ed è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. I cinque componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni così effettuate, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

il controllo dei rendiconti dei partiti sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti politici e dei relativi allegati<sup>16</sup>. Per ciò che attiene all'apparato sanzionatorio, esso prevede che, in caso d'inottemperanza dell'obbligo di certificazione esterna e dell'obbligo di presentare il rendiconto e il relativo verbale di approvazione, la Commissione dispone la cancellazione del partito politico dalla seconda sezione del registro, cui consegue la perdita del diritto di accedere alla ripartizione del due per mille.

A decorrere dall'anno 2014 il nuovo sistema di contribuzione volontaria si regge dunque su due pilastri: *i*) le erogazioni liberali che beneficiano di detrazioni fiscali e *ii*) la destinazione volontaria del due per mille dell'IRPEF. I partiti politici iscritti al registro nazionale possono fare richiesta di essere ammessi a beneficiare dell'uno o dell'altro sistema. I due canali prevedono criteri di esigibilità differenti.

Le erogazioni liberali in denaro effettuate dalle persone fisiche o dalle società<sup>17</sup> in favore dei partiti politici possono beneficiare di una detrazione dall'imposta lorda sul reddito pari al 26 per cento<sup>18</sup> per importi compresi fra 30 euro e 30.000 euro annui. La legge prevede inoltre la detraibilità già a decorrere dall'anno d'imposta 2007 per le erogazioni tracciabili effettuate tramite bonifico bancario o postale. Le persone fisiche non possono effettuare erogazioni liberali in denaro o contributi in beni o servizi in favore di un singolo partito politico per un ammontare superiore a 100 mila euro annui (fatta eccezione per i lasciti *mortis causa*)<sup>19</sup>. Disposizione analoga è prevista per i soggetti diversi dalle persone fisiche. Sono però ammesse erogazioni in favore di più partiti politici, purché ciascuna di esse non superi il limite definito dalla legge. Inoltre, le erogazioni liberali devono garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identificazione soggettiva e reddituale dell'autore, per consentire all'amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli.

Il provvedimento introduce poi un secondo meccanismo volontario di contribuzione ai partiti, riconoscendo a ciascun contribuente la facoltà di destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) in favore di un partito politico. Per beneficiare di tale forma di finanziamento, i partiti devono aver avuto almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo nell'ultima consultazione elettorale per il Senato, la Camera o il Parlamento Europeo.

La ripartizione del due per mille è una decisione del contribuente. Essa è effettuata in fase di dichiarazione dei redditi<sup>20</sup> mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto trasmesso all'Agenzia delle entrate dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il

<sup>16</sup> Già previste dall'art. 8 della L. 2/1997.

<sup>17</sup> Sono escluse dall'agevolazione le seguenti tre tipologie di enti: *i*) enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica; *ii*) gli enti i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, ovvero le società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, i predetti soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi; *iii*) le società concessionarie dello Stato o di enti pubblici, limitatamente alla durata del rapporto di concessione.

<sup>18</sup> Stessa percentuale di detrazione riservata per erogazioni alle ONLUS. Si ricorda che il provvedimento assoggetta a IMU gli immobili dei partiti politici indipendentemente dalla loro destinazione d'uso, in deroga alla disciplina generale dell'imposta applicabile agli immobili degli enti non commerciali.

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 10, co. 7 del D.L. 149/2013, come modificato in conversione.

<sup>20</sup> E' possibile effettuare la scelta anche per i contribuenti esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione.

controllo dei rendiconti dei partiti politici. Con decreto del Presidente del Consiglio saranno stabiliti i criteri di ripartizione del fondo. Le somme iscritte annualmente nel fondo per il due per mille, non utilizzate al termine dell'esercizio, sono nuovamente riversate all'entrata del bilancio dello Stato. Il sistema di regolamentazione della contribuzione volontaria ai partiti politici prevista dal decreto va a regime nel quarto esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della legge, ossia nel 2017. In via transitoria, a tutti i partiti è riconosciuto il taglio graduale del contributo pubblico ora spettante pari al: *i)* 25 per cento nel 2014; *ii)* 50 per cento nel 2015; *iii)* 75 per cento nel 2016. In ogni caso, non è previsto alcun finanziamento pubblico per le spese relative alle elezioni che si svolgano successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

Il provvedimento introduce alcune modifiche alle norme in materia di controllo delle spese elettorali. Tra queste si prevede che i rappresentanti di partiti che hanno presentato candidature alle elezioni politiche debbano presentare direttamente alla Corte dei Conti il consuntivo delle spese elettorali, e non più ai Presidenti delle rispettive Camere, che prima dovevano provvedere all'inoltro alla Corte<sup>21</sup>.

Il decreto contiene importanti misure volte a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive. Infatti, si stabilisce che se nelle liste alle elezioni di Camera, Senato o Parlamento Europeo, uno dei due sessi è rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito sono ridotte dello 0.5 per cento per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato (limite massimo complessivo del 10 per cento). Sono previste anche sanzioni per quei partiti che non destinano il 10 per cento delle somme a essi spettanti dalla contribuzione volontaria del due per mille a iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica. Sono state inoltre modificate le norme di trasparenza concernente la pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei tesoriери dei partiti o dei movimenti politici. In generale, tra gli elementi essenziali dello statuto del partito politico vi sono le modalità per promuovere la parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

D'altro canto, le risorse che si liberano verranno in parte utilizzate per estendere dal 1° gennaio 2014 ai partiti e ai movimenti politici le disposizioni in materia di trattamento straordinario d'integrazione salariale e relativi obblighi contributivi nonché in materia di contratti di solidarietà<sup>22</sup>. I rimanenti risparmi di spesa derivanti dalla legge sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Infine, è espressamente prevista la sottoposizione all'imposta sugli immobili.

### **IN ITINERE** Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio

A marzo 2013 è stato presentato al Parlamento il DdL di iniziativa parlamentare che mira a portare avanti la lotta alla corruzione diffusa che altera la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni. L'entità

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 12, co. 1, della L.515/1993.

<sup>22</sup> Nella misura è autorizzata la spesa di 15 milioni per il 2014, di 8,5 milioni per il 2015 e di 11,25 milioni annui a decorrere dal 2016.

del fenomeno corruttivo e la sua percezione sociale ne impongono una prioritaria valutazione all'interno di un intervento che sia al tempo stesso razionalmente condiviso ed efficace sul profilo preventivo e sanzionatorio, allo scopo, soprattutto, di favorire l'attrazione degli investitori stranieri. La lotta alla corruzione e ai reati che normalmente si pongono con essa in rapporto di interdipendenza funzionale (falso in scritture contabili, reati fiscali, riciclaggio e autoriciclaggio) costituisce uno degli obiettivi politico-criminali prioritari a livello europeo e internazionale. La proposta di legge in discussione al Parlamento ritiene, pertanto, indispensabile intervenire sotto i seguenti profili: *i*) una maggiore efficacia delle pene accessorie attraverso l'inasprimento del massimo della pena per la corruzione propria, l'induzione indebita, l'abuso di ufficio, nonché la diminuzione della pena per chi si adopera fattivamente collaborando con l'autorità giudiziaria, uno specifico correttivo sugli effetti dei tempi massimi di prescrizione per reati più gravi di corruzione, che consenta di riequilibrare complessivamente il sistema, adeguandolo alle indicazioni che più volte sono state oggetto di prescrizione dalla commissione GRECO (*Groupe d'États contre la corruption* del Consiglio d'Europa); *ii*) il ripristino nel codice penale dell'equiparazione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio, perché non ha senso punire soltanto il primo, quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico; *iii*) l'eliminazione della punibilità del privato vittima degli abusi del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio; *iv*) elevazione della pena per traffico di influenze illecite che viene equiparata a quella per il reato base di millantato credito; *v*) la riscrittura della corruzione tra privati come reato di pericolo e non di danno, con la conseguente eliminazione della punibilità a querela; *vi*) l'estensione dell'applicazione della norma sullo scambio elettorale politico-mafioso con l'inclusione di 'altra utilità' tra le ragioni dello scambio (il denaro infatti non è l'unica controprestazione che il politico mette in campo nello scambio corruttivo); *vii*) il ripristino della punibilità del falso in bilancio; *viii*) la modificazione dei reati societari, segnatamente con riguardo al reato di false comunicazioni sociali; *ix*) l'introduzione nell'ordinamento di una fattispecie unificata di riciclaggio e autoriciclaggio, dotando la magistratura e Forze di polizia di uno strumento necessario ed efficace per il contrasto al crimine organizzato, secondo le indicazioni contenute nelle direttive comunitarie in materia<sup>23</sup>.

## Consultazioni elettorali

La Legge di Stabilità 2014 prevede che dall'anno 2014 le elezioni politiche, amministrative, del Parlamento Europeo e dei referendum si svolgano in un'unica giornata<sup>24</sup>. Le operazioni di votazione si svolgono così dalle ore 7 alle ore 23 della domenica. Lo svolgimento delle elezioni in un'unica giornata consentirà una riduzione delle spese variabili legate al numero di giornate di voto. Tali spese riguardano prevalentemente il presidio e tutte le spese necessarie per assicurare il funzionamento dei luoghi deputati alle votazioni. In particolare, è prevista una riduzione degli orari di apertura dell'ufficio elettorale comunale finalizzati al rilascio dei duplicati delle tessere elettorali o al loro rinnovo, la riduzione del formato delle schede elettorali, nonché una riduzione degli spazi dedicati alla propaganda elettorale gestiti dai Comuni. Inoltre, i Presidenti di seggio, ove possibile, devono essere nominati tra i residenti del Comune in cui sono ubicati gli uffici elettorali di sezione. In caso di annullamento di elezioni comunali le nuove

<sup>23</sup> DdL 19 attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato. Si segnala inoltre che è attualmente all'esame della Camera dei Deputati la proposta di legge n. 204-B e abbinate relativa alla 'Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso'.

<sup>24</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co.398 - 401.

elezioni non sono indette entro tre mesi bensì in occasione del primo turno elettorale utile individuato ai sensi delle norme vigenti. Conseguentemente, si prevede dal 2014 una riduzione degli stanziamenti del fondo per le elezioni (politiche, amministrative, del Parlamento Europeo e dei referendum) di 100 milioni.

### II.2 EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA

#### *La revisione della spesa*

Al fine di ridurre il debito pubblico e migliorare l'efficienza complessiva del sistema economico italiano, il Governo si è impegnato in un profondo processo di revisione della spesa dando ampi poteri al Commissario preposto di procedere alla valutazione di una strategia di riduzione strutturale della spesa di tutto il settore pubblico, comprese le società partecipate.

Lungo tale linea, la Legge di Stabilità 2014 e il recente D.L. 4/2014 hanno previsto l'adozione di nuove misure di ridimensionamento delle strutture, di razionalizzazione della spesa, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili. Queste misure sono volte ad assicurare complessivamente una riduzione della spesa non inferiore a 0,5 miliardi nel 2014, 4,4 miliardi nel 2015, 8,9 miliardi nel 2016 e 11,9 miliardi a decorrere dall'anno 2017.

Su tale ammontare complessivo di risparmi, la Legge di Stabilità 2014 prevede che 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi a decorrere dal 2017 siano perseguiti, in tutto o in parte, attraverso la revisione delle aliquote d'imposta e le agevolazioni e detrazioni vigenti, qualora entro il 1° gennaio 2015 non siano approvati i provvedimenti normativi che assicurano risparmi di spesa tali da raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica prefissati. La restante parte dovrà essere conseguita attraverso provvedimenti da adottare entro il 15 ottobre 2014, tali da assicurare una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 0,6 miliardi nell'anno 2015 e a 1,3 miliardi negli anni 2016 e 2017. Gli obiettivi di risparmio sono stati suddivisi tra le Amministrazioni statali e quelle territoriali. In attesa della definizione di tali interventi è disposto, per il bilancio dello Stato un accantonamento delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di ciascun Ministero per circa 0,3 miliardi nel 2015 e 0,6 miliardi dal 2016. Il contributo di risparmio richiesto alle Regioni e alle Province Autonome è invece fissato in 0,3 miliardi per gli anni 2015-2017; mentre gli Enti Locali per gli anni 2016 e 2017 dovranno assicurare un contributo pari a quasi *i)* 0,3 miliardi annui per i comuni e *ii)* 0,1 miliardi annui per le provincie;

Il D.L. 4/2014 ha poi incrementato gli accantonamenti già effettuati sul bilancio dello Stato in base alla Legge di Stabilità 2014 (per 0,3 miliardi nel 2015 e per 0,6 miliardi dal 2016) a seguito dell'abolizione della revisione del sistema di detrazioni fiscali sui redditi per un importo tale da assicurare risparmi in termini di indebitamento netto di ulteriori 0,5 miliardi nel 2014 (a fronte dei quali sono stati operati accantonamenti per 0,7 miliardi sul bilancio dello Stato), circa 0,8 miliardi nel 2015 e circa 0,6 miliardi dal 2016.

Complessivamente, in attesa della definizione degli interventi di riorganizzazione della spesa, gli stanziamenti relativi a spese rimodulabili accantonate nei bilanci dei Ministeri ammontano quindi a 0,7 miliardi per il 2014, 1 miliardo per il 2015 e 1,2 miliardi a decorrere dal 2016. Tali somme saranno rese disponibili a seguito dell'adozione degli interventi correttivi necessari ad assicurare in via permanente i risparmi attesi.

La Legge di Stabilità 2014 stabilisce, infine, che i risparmi ulteriori derivanti dalla *spending review*, unitamente a quelli derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, vadano ad alimentare dal 2014 il 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale' per le imprese e per i lavoratori.

L'azione adottata dal Governo per dare impulso alla revisione della spesa è stata concretamente avviata a ottobre 2013 con la nomina del Commissario straordinario incaricato di formulare indirizzi e proposte (anche di carattere normativo) in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

A novembre 2013 il Commissario ha illustrato il programma di lavoro con gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica al Comitato Interministeriale per la revisione della spesa e, successivamente, al Parlamento.

Il lavoro del Commissario persegue tre obiettivi principali: *i)* la modernizzazione dei processi di spesa pubblica, *ii)* il contenimento dei costi e *iii)* il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini. Il Commissario ha quindi il compito di condurre la *spending review* delle amministrazioni pubbliche e società controllate per il periodo 2014-16 e di istituzionalizzare il processo di revisione in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

La revisione della spesa si focalizza sui guadagni di efficienza, cioè sulla minimizzazione dei costi di produzione dei servizi correnti e ridurre gli sprechi. Il lavoro del Commissario individua anche programmi di spesa a bassa priorità i cui benefici non giustificano il costo per il contribuente o sono inferiori rispetto a quelli di altri programmi di spesa che potrebbero essere sotto finanziati.

In concreto, il Commissario è coadiuvato da uno *staff* di tecnici provenienti dal settore pubblico senza costi aggiuntivi per la Pubblica Amministrazione. Intorno al gruppo di base sono stati costituiti gruppi di lavoro su temi specifici organizzati sia verticalmente (per centri di spesa, per esempio ministeri) che orizzontalmente (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).

#### **FOCUS** Il Commissario per la *spending review*

La nomina del Commissario per la *spending review* ha rilanciato il processo di riforma della spesa pubblica avviato con il D.L. 52/2012, con l'obiettivo di giungere a una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e di ridurre la spesa in rapporto al PIL. Il Commissario prosegue dunque il lavoro avviato dal precedente Governo. Il D.L. 69/2013 ha peraltro innovato e potenziato l'istituto del commissario per la *spending review*: d'intesa con le amministrazioni interessate, il Commissario ha facoltà di incidere direttamente nei processi amministrativi e nei meccanismi di formazione delle decisioni di spesa per eliminare sprechi e migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. La durata dell'incarico è stata fissata in tre anni, configurando così una struttura stabile e dotata di poteri d'ispezione e ampia capacità di proposta e intervento nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche. Il

Commissario agisce sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri. Inoltre, il Commissario può disporre ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e può richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza.

In virtù di un arco temporale definito e stabile, di un più ampio ambito d'intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri d'ispezione, il Commissario può promuovere un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza, e di introdurre criteri permanenti di gestione della spesa basati su costi e fabbisogni *standard*. L'ampliamento del perimetro di competenza del Commissario, rispetto a quello previsto dal D.L. 52/2012, consentirà di intervenire in tutte le articolazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, negli enti pubblici, nelle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati. Per l'espletamento delle sue funzioni il Commissario dispone di risorse umane e strumentali messe a disposizione dal MEF e richiedere la collaborazione di primarie istituzioni pubbliche e organizzazioni private dotate di specifiche competenze quali, ad esempio, la Corte dei Conti, la Banca d'Italia, l'Istat, Confindustria e ABI.

In termini di scadenze, il cronoprogramma ha delle tappe precise: *i)* a febbraio 2014 si è conclusa la prima fase di ricognizione tecnica per definire le misure legislative e amministrative che potrebbero essere approvate già a metà del 2014 con la quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi; *ii)* tra marzo e aprile 2014 la ricognizione tecnica è stata utilizzata nell'ambito del Documento di Economia e Finanza<sup>25</sup> per la formulazione degli obiettivi di finanza pubblica, con riferimento non solo alla spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche ma anche a quella dei singoli centri di spesa (ministeri e, a livello aggregato, enti territoriali), nonché dell'analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure. I centri di spesa devono definire le misure che questi intendono adottare per raggiungere i nuovi obiettivi: queste possono variare (o integrare) le raccomandazioni dei gruppi di lavoro, purché gli obiettivi di spesa siano conseguiti. Al tempo stesso, viene presa la decisione finale sulle forme di utilizzo delle risorse rese disponibili dalla revisione della spesa; *iii)* tra maggio e luglio 2014 è prevista l'implementazione delle misure a livello legislativo, con effetti distribuiti nel 2014 e nel corso del triennio successivo.

Successivamente il piano di *spending review* sarà articolato secondo le seguenti tempistiche: *i)* nel 2015 ci sarà un lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori; *ii)* nel 2016, l'attività di formazione per la realizzazione di una revisione di spesa basata su programmi e indicatori e la preparazione della *spending review* per il periodo 2017-19 sulla base della nuova metodologia. Nel 2015 e 2016 continueranno le attività di monitoraggio delle riforme identificate nella *spending review* del 2014-16. La seconda fase ricalca così il processo della prima, sviluppando temi che non è stato possibile affrontare

---

<sup>25</sup> Si veda il Programma di Stabilità 2014.

in precedenza. Il suo strumento decisionale fondamentale sarà la Legge di Stabilità del 2015.

Le misure scaturite dall'analisi condotta nella prima fase della *spending review* prevedono ulteriori interventi strutturali da realizzare nei prossimi mesi che porteranno i risparmi totali fino a 4,5 miliardi per la parte restante dell'anno 2014. Tenendo conto del pieno effetto delle misure fin qui intraprese e di quelle da definire nel corso dell'estate (comprese importanti riforme nella struttura delle pubbliche amministrazioni), i risparmi realizzabili negli anni 2015 e 2016 arriveranno a 17 e 32 miliardi rispetto al quadro tendenziale.

### **FOCUS** I temi della *Spending Review*

Come previsto dal D.L. 69/2013, la *spending review* copre l'intera spesa delle pubbliche amministrazioni e delle società controllate, escluse quelle che emettono titoli<sup>26</sup>. Nella sua azione, il Commissario si avvale di gruppi di lavoro tematici che lavorano su ambiti specifici di spesa pubblica. I gruppi di lavoro sono a composizione mista, includendo rappresentanti dei centri di spesa, della Ragioneria Generale dello Stato e, se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati. Per i gruppi di lavoro è essenziale la consultazione delle parti sociali. I temi attorno ai quali sono organizzati i gruppi di lavoro sono: *i*) beni e servizi: prezzi di acquisto beni e servizi (come rafforzare il ruolo della CONSIP e delle centrali di acquisto esclusa la sanità); *ii*) immobili: razionalizzazione utilizzo immobili (spesa per locazioni, contratti di fornitura dei servizi energetici, global service, manutenzione); *iii*) organizzazione amministrativa: razionalizzazione e accorpamento delle amministrazioni centrali (con il pieno utilizzo dei benefici del completamento dell'Agenda Digitale); *iv*) pubblico impiego: mobilità del lavoro (compresa l'esplorazione di canali di uscita e rivalutazione delle misure sul *turnover*) e armonizzazione del sistema retributivo e contrattualistico nel pubblico impiego, anche al fine di incentivare la mobilità tra amministrazioni e funzioni; *v*) fabbisogni e costi *standard*: promozione nel completamento e applicazione; *vi*) costi della politica (per Regioni, province, comuni; finanziamenti pubblici ai partiti, etc.); *vii*) qualità spese di investimento (ottimizzazioni procedure di spesa, incluso normativa su appalti, stazione unica di appalto); *viii*) società partecipate pubbliche delle amministrazioni territoriali, dello Stato (RAI, INVITALIA, Casse conguaglio, GSE, Istituto di Credito sportivo, Agenzie servizi difesa, Poligrafico dello Stato, Rete Autostradale Mediterranee, etc.) e delle altre amministrazioni (partecipate da Università, Camere di Commercio, etc.): criteri per affidamento, razionalizzazione, vincolo di bilancio, dismissione, riduzione. Questi temi non sono, tuttavia, esaustivi e i gruppi potranno esplorare aree di risparmio, non esplicitamente considerate nell'allegato, che emergeranno nel corso della loro attività.

Nella revisione della spesa, i gruppi debbono esprimersi su alcuni temi generali: *i*) quali programmi o attività sono considerati di minore utilità sulla base della esperienza recente; *ii*) quale è l'interesse pubblico riguardo le varie attività svolte dal centro di spesa; *iii*) quali attività potrebbero essere svolte dal privato senza svantaggi per la cittadinanza; *iv*) di quanto sarebbe possibile ridurre la spesa per beni e servizi nel settore di competenza se fossero disponibili strumenti adeguati (e quali); *v*) quante posizioni sono occupate da personale non assegnato a compiti essenziali (anche tenuto conto delle misure che vengono proposte) e in quali aree il personale è invece insufficiente; *vi*) come si potrebbe riorganizzare la struttura dell'ente di spesa per ridurre i costi di gestione.

In linea con la pratica internazionale, la revisione non includerà la spesa per interessi. Le cosiddette spese fiscali (esenzioni e trattamenti fiscali privilegiati) sono trattate nei casi in cui esista un elevato grado di omogeneità economica rispetto alle spese (per esempio, con i sussidi).

<sup>26</sup> Gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale sono esclusi da quest'esercizio, alla luce della loro autonomia costituzionale.

### Razionalizzazione della spesa nelle Amministrazioni Centrali e Autorità

Sul piano normativo, il Governo ha introdotto misure urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni<sup>27</sup>. Le nuove misure razionalizzano e semplificano le assunzioni e la mobilità volontaria all'interno delle pubbliche amministrazioni, riducono le spese per le consulenze e bloccano l'acquisto di auto blu fino al 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa per le auto di servizio, viene prolungato fino 31 dicembre 2015 il divieto per le amministrazioni pubbliche, le autorità indipendenti e la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), di acquistare autovetture e stipulare contratti di locazione finanziaria aventi a oggetto autovetture. A decorrere dal 2014 per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della PA e le autorità indipendenti è fatto divieto di effettuare spese rivolte all'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, di ammontare superiore all'80 per cento del limite previsto per l'anno 2013, qualora non abbiano provveduto preventivamente ad effettuare la comunicazione relativa alle autovetture in dotazione al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si stabilisce quindi la nullità degli atti adottati in violazione delle disposizioni riguardanti il contenimento della spesa sulle auto di servizio e la responsabilità per illecito disciplinare a carico del responsabile della violazione delle disposizioni medesime.

#### **FOCUS** Censimento delle auto della Pubblica Amministrazione

Il Censimento permanente delle auto pubbliche, realizzato da Fornez su incarico del Ministero per la PA e la Semplificazione<sup>28</sup>, ha stimato che le auto blu a disposizione delle amministrazioni centrali dello Stato al 1° dicembre 2013 erano 1663, il 7,6 per cento del totale di tutte le amministrazioni pubbliche. Rispetto al 31 dicembre del 2012, quando le vetture erano 1951, si è verificato un calo del 14,8 per cento. I dati evidenziano una riduzione delle auto blu (ad uso esclusivo e non esclusivo) nei Ministeri: il numero complessivo all'inizio di dicembre 2013 è sceso da 1491 del dicembre 2012 a 1290 unità (-13,5 per cento), la maggior parte delle quali (1128) concentrate nei dicasteri cui sono affidati servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Ministero della Difesa e Ministero della Giustizia). Il monitoraggio sulle auto di servizio di tutte le amministrazioni, centrali e locali, aggiornato al 1° novembre 2013, aveva evidenziato una diminuzione complessiva della spesa per il 2013 pari a circa 110 milioni, che si aggiunge a quella registrata nel 2012 (rispetto al 2011) di circa 130 milioni. Il risparmio complessivo rispetto al 2011 è salito quindi a 240 milioni.

Sul fronte della revisione dei costi per incarichi di consulenza, viene stabilito che la spesa per il 2014 relativa a studi e incarichi non possa essere superiore al 80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e per il 2015 al 75 per cento. Si prevedono la nullità degli atti adottati in violazione delle disposizioni in materia di consulenza, nonché la nullità dei relativi contratti. L'affidamento degli incarichi in violazione delle disposizioni indicate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Entro la fine di ogni anno, le amministrazioni devono

<sup>27</sup> D.L. 101/2013 convertito dalla L.125/2013.

<sup>28</sup> Previsto dai DPCM 3 agosto 2011 e 12 gennaio 2012.

trasmettere al Ministero per la Pubblica Amministrazione i dati relativi alle spese per studi e incarichi di consulenza. Tali informazioni saranno parte di una relazione annuale al Parlamento. Il Governo si è arrogato la facoltà di disporre ulteriori misure di contenimento della spesa per auto di servizio e consulenze nella Pubblica Amministrazione<sup>29</sup>. Il D.Lgs. 7/2014, concernente la riorganizzazione dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate in termini riduttivi, ha soppresso l'incarico di Consigliere militare nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa, e al contempo ha previsto che gli ufficiali in congedo (transitati a seguito di concorso pubblico nella magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare, nonché nell'Avvocatura di Stato) possono svolgere funzioni di alta consulenza presso il Ministero della difesa, gli Stati maggiori di Forza armata, e i Comandi generali delle Forze di polizia ad ordinamento militare. Tale mansione viene svolta a titolo gratuito e senza collocamento fuori ruolo.

La Legge di Stabilità 2014 dispone una riduzione lineare della spesa dello Stato per consumi intermedi per un importo complessivo pari a 152 milioni per il 2014 e 151,3 milioni annui a decorrere dall'anno 2015<sup>30</sup>. Restano escluse dai tagli le spese dei Ministeri per i Beni e le Attività Culturali e dell'Istruzione, nonché le spese per la ricerca e quelle legate all'evento Expo Milano<sup>31</sup>.

Al fine di consentire alle amministrazioni centrali di avvalersi comunque, se necessario, della consulenza di CONSIP S.p.A. per l'acquisto di beni o servizi, la Legge di Stabilità 2014 ha eliminato il riferimento alla soglia di rilievo comunitario. La norma va, infatti, a modificare il D.L. 201/2011 che permetteva alle amministrazioni pubbliche centrali di avvalersi di 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.

#### **FOCUS** L'attività della CONSIP

Norme recenti hanno ampliato e rafforzato il ruolo di CONSIP, la società del MEF che si occupa di acquisti pubblici e d'innovazione tecnologica, quali: *i*) il 'Programma per la razionalizzazione degli acquisti', ovvero le attività di consolidamento e sviluppo degli approvvigionamenti pubblici, con il duplice ruolo di 'stazione appaltante' e di 'gestore del mercato telematico'; *ii*) le attività di 'Centrale di Committenza', ovvero le gare per la realizzazione dell'Agenda Digitale e il supporto bilaterale a singole PA; *iii*) gli 'Affidamenti di legge/atti amministrativi', ovvero le iniziative che coinvolgono CONSIP nel supporto a Amministrazioni, società ed Enti, in tema di revisione della spesa, razionalizzazione dei processi e innovazione nella PA.

Nel 2013 Le iniziative di gara gestite da CONSIP hanno permesso di generare risparmi pari a 6,9 miliardi (c.d. 'valore creato') per effetto: *i*) degli acquisti sulle iniziative rese disponibili, *ii*) del c.d. effetto benchmark delle convenzioni, i cui parametri di prezzo-qualità costituiscono limiti massimi per gli acquisti delle PA, *iii*) dei benefici indiretti derivanti dal 'sistema CONSIP' (processo, dematerializzazione, azioni verdi). Nel 2012 la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, è stata pari a circa 132 miliardi, con un trend che, dopo un decennio di

<sup>29</sup> Da disporre attraverso un regolamento adottato su proposta dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze.

<sup>30</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 439.

<sup>31</sup> Dalle riduzioni sono anche escluse le quote di spese a carattere obbligatorio, destinate al funzionamento della Pubblica Amministrazione e connesse a contratti in corso, aggiudicati o in fase di stipulazione al fine di non comprimere ulteriormente tali spese con conseguente formazione di debiti fuori bilancio.

costante crescita (dal 2001 è cresciuta del 39 per cento), ha fatto segnare nel 2012 una contrazione (-3 per cento, rispetto al 2011).

Un rilevante elemento caratterizzante il contesto complessivo del *procurement* pubblico, si riferisce alle diverse forme di aggregazione territoriale della domanda. Ai fini del contenimento e della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, le Regioni possono costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali centrali di committenza, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, Enti Locali, Enti del SSN e delle altre amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio<sup>32</sup>.

La spesa annua per beni e servizi è gestita da 32 mila stazioni appaltanti (uffici che acquistano, appartenenti a quasi 10 mila Enti). Le piccole stazioni appaltanti fanno spesso bandi di bassa qualità che oltre a disperdere fondi pubblici vengono annullati dai ricorsi, rallentando dinamismo e innovazione delle imprese.

In materia di ottimizzazione della gestione degli immobili pubblici, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le amministrazioni devono comunicare, annualmente, all’Agenzia del Demanio le previsioni relative alla realizzazione di costruzioni programmate nel successivo triennio<sup>33</sup>. Sulla base di tali comunicazioni, l’Agenzia elabora un piano di razionalizzazione degli spazi, che viene poi trasmesso alle amministrazioni interessate e al MEF. Sul fronte dei controlli, il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato hanno facoltà di controllare almeno una volta l’anno il rispetto delle regole relative ai tagli di spesa e denunciare le eventuali irregolarità alla Corte dei Conti.

Sul fronte dell’ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio, la Legge di Stabilità 2014 prevede di obbligare le Amministrazioni a valutare, ai fini dell’assunzione di immobili in locazione passiva a condizioni economicamente più vantaggiose per l’Erario, soluzioni allocative maggiormente delocalizzate<sup>34</sup>. I risparmi previsti sono da destinarsi al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Inoltre, con effetto a decorrere dal 2014, la Legge di Stabilità 2014 prevede la soppressione del fondo di spesa volto alla copertura dei fabbisogni connessi al pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato a fondi immobiliari<sup>35</sup>.

Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti Locali, nonché gli organi costituzionali, nell’ambito della propria autonomia, hanno facoltà di recedere, entro il 31 dicembre 2014, dai contratti di locazione di immobili in corso. Il termine di preavviso per l’esercizio del diritto di recesso è stabilito in trenta giorni, anche in deroga ad eventuali clausole difformi previste dal contratto<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Al fine di perseguire l’armonizzazione dei rispettivi piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell’utilizzo degli strumenti informatici, la Legge Finanziaria 2007 ha previsto la costituzione di un Sistema a Rete tra le centrali di acquisto territoriale e la Consip. In tale sistema operano, con diverso grado di maturità, molteplici aggregatori della domanda pubblica. In particolare, nell’ambito del Sistema a Rete, 12 soggetti con livello di operatività, natura giuridica e perimetro di azione differenti (tutte le Pubbliche Amministrazioni del territorio e/o solo enti sanitari). L’ambito di aggregazione si basa su ‘contratti aperti’. A livello territoriale agiscono anche altre centrali di committenza, 9 soggetti, istituite ai sensi dell’art. 33 del Codice dei Contratti, che aggregano le iniziative di acquisto sul territorio. L’ambito di aggregazione si basa su ‘contratti chiusi’.

<sup>33</sup> Ai sensi dell’art. 2, co. 222 della L.191/2009 e dell’art. 12, co.9 del D.L. 98/2011.

<sup>34</sup> Inoltre, la Legge di Stabilità 2014 contiene misure volte a superare le criticità emerse in sede applicativa del processo di elaborazione del piano di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni stesse.

<sup>35</sup> La sua attivazione era prevista per il 2013 ai sensi dell’art. 1, co.139, della L. 228/2012.

<sup>36</sup> Ai sensi dell’art. 2 bis del D.L. 120/2013 convertito con L.197/2013.

Queste misure vanno a inserirsi in un quadro normativo sul tema delle razionalizzazioni degli spazi previsto dalla revisione della spesa<sup>37</sup>.

Si ricorda infine che dal 1° gennaio 2014 la Legge di Stabilità 2013 ha incardinato in capo all’Agenzia del Demanio la competenza ad attestare la congruità del prezzo degli immobili oggetto di acquisto da parte delle Amministrazioni Pubbliche, degli Enti Territoriali e degli Enti del servizio sanitario nazionale. La misura è volta al rispetto dei principi di contenimento della spesa<sup>38</sup>.

Allo scopo di proseguire nell’attività di monitoraggio e di revisione dei fabbisogni e dei costi *standard* delle funzioni e dei servizi resi dalle Regioni e dagli Enti Locali<sup>39</sup>, la Legge di Stabilità 2014 ha stanziato 4 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

A seguito della Legge di Stabilità 2014, il Ministero dei Beni culturali e del Turismo (MIBAC) è incaricato di predisporre un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediante fusione e incorporazione, delle società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *in house providing*<sup>40</sup>. Inoltre, la stessa legge prevede interventi mirati alla razionalizzazione dei contributi statali previsti per gli istituti culturali<sup>41</sup>.

La stessa legge<sup>42</sup> richiede all’Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica con l’adozione di misure gestionali di contenimento della spesa alternative che garantiscano il versamento al bilancio dello Stato di un risparmio di spesa complessivo annuo maggiorato del dieci per cento rispetto gli obiettivi di risparmio stabiliti a legislazione vigente e senza corrispondenti incrementi dell’entrate dovute ai contributi del settore di regolazione.

## Razionalizzazione delle dotazioni organiche nella PA

Nel biennio 2011-2012 il numero del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni è diminuito del 2,3 per cento (circa 77.000 occupati in meno) con un risparmio di 6,3 miliardi al lordo dei contributi. In parallelo, si riscontra una riduzione delle retribuzioni ‘di fatto’ nel 2012 pari allo 0,6 per cento, che si aggiunge alla riduzione dello 0,7 per cento registrata nel 2011 rispetto al 2010<sup>43</sup>. Nel biennio, la diminuzione complessiva è pari a -1,3 per cento.

<sup>37</sup> L’Agenzia del Demanio, in ragione delle competenze svolte nel settore, sta attivamente collaborando con il Commissario Straordinario per la *spending review*, ed inoltre le è stato affidato l’incarico di coordinare uno dei tavoli di lavoro sulla razionalizzazione.

<sup>38</sup> Ai sensi del co. 138 dell’art. 1 della L. 228/2012.

<sup>39</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 423.

<sup>40</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 419.

<sup>41</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 382-383. Le norme sull’erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali erano precedentemente disciplinate dalla L. 534/1996. Le disposizioni sono volte a ridefinire, attraverso lo strumento normativo del regolamento governativo di delegificazione, le modalità di assegnazione delle risorse, già destinate al settore degli Istituti culturali e delle riviste di elevato valore culturale, con l’individuazione di criteri più stringenti e con l’obiettivo di evitarne la parcellizzazione.

<sup>42</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 321.

<sup>43</sup> ARAN, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2013 e Conto annuale 2012.

L'effetto combinato della riduzione dei salari medi e del numero degli occupati è stato quello di una sensibile riduzione della spesa complessiva per redditi, scesa del 3,6 per cento nei due anni (-1,6 per cento nel 2012, -2,0 per cento nel 2011<sup>44</sup>). Tali risultati sono la conseguenza delle misure di blocco della dinamica retributiva e dei rinnovi contrattuali<sup>45</sup>, varate dal 2010, nonché l'imposizione di rigidi vincoli al *turnover* associati a una revisione delle piante organiche delle amministrazioni centrali e uffici territoriali che hanno determinato il ridimensionamento del pubblico impiego.

Proseguendo su tale linea di contenimento di spesa, la Legge di Stabilità 2014 prevede: *i*) il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2015/2017<sup>46</sup> per i dipendenti del pubblico impiego con il 'blocco' della contrattazione per la parte economica per gli anni 2013 e 2014 (disposizioni estese anche al personale convenzionato con il SSN); *ii*) la riduzione permanente, dal 1° gennaio 2015, dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale che non può superare il corrispondente importo dell'anno nel 2010, decurtato nel periodo 2010-2014 in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. I predetti interventi di contenimento della spesa per redditi, incidendo anche sul trattamento economico del personale sanitario, hanno determinato la riduzione del livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato nell'ammontare di 540 milioni per il 2015 e di 610 milioni a partire dal 2016.

### **FOCUS** Andamenti retributivi nel pubblico impiego

Il proseguimento delle misure di contenimento salariale nel pubblico impiego avviato nel 2010 ha consolidato il differenziale sulle politiche retributive nei due macro settori, pubblico e privato<sup>47</sup>. Nel settore privato, infatti, si è assistito nel 2011 a una crescita retributiva *pro capite* di circa il 2 per cento, a fronte di una diminuzione dell'1,1 per cento delle Amministrazioni Pubbliche. Al contrario, nel 2012, il settore privato ha registrato un andamento meno distante rispetto alle politiche retributive pubbliche, sebbene la moderazione sia stata a carico del settore dei servizi e meno sui settori manifatturieri. Si registrano differenze all'interno dei quattro principali comparti oggetto di contrattazione collettiva: Regioni, Autonomie locali e Sanità (Amministrazioni locali) e il comparto dei Ministeri e Scuola (Amministrazioni centrali). Con riferimento alla Sanità, osservando i singoli Istituti contrattuali, si evince una completa stabilità sia delle voci stipendiali, sia di quelle accessorie a dimostrazione del congelamento della contrattazione sia integrativa sia quella individuale. Per le Regioni e Autonomie locali, la dinamica retributiva in diminuzione è collegata ad un restringimento degli spazi della contrattazione integrativa. Si osserva inoltre un sostanziale minor impiego degli straordinari. Per il comparto della Scuola la dinamica retributiva è negativa. A fronte di trattamenti tabellari immutati, il valore stipendiale medio tende a diminuire, come composizione di due fenomeni contrastanti. Da

<sup>44</sup> Fonte: Istat, Conto trimestrale delle AP, 9 gennaio 2014.

<sup>45</sup> Il Governo ha, infatti, prorogato il blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti con il D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del D.L. 98/2011.

<sup>46</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 452 e 453. Le norme stabiliscono che, con riferimento alla tornata contrattuale 2015-2017, l'indennità di vacanza contrattuale è quella in godimento al 31 dicembre 2013. Le procedure di rinegoziazione contrattuale per gli anni 2013 e 2014 riguardano solo la parte normativa, senza possibilità di recupero per la parte economica.

<sup>47</sup> Fonte: ARAN, Rapporto semestrale ARAN sulle Retribuzioni dei pubblici dipendenti, Dicembre 2013. Il Rapporto dell'ARAN è disponibile al link: <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni>.

un lato, la rilevante fuoriuscita di personale con anzianità elevata e la contemporanea entrata di personale più giovane restituiscono una retribuzione tabellare media più contenuta. Si tratta di flussi rilevanti intervenuti sia alla fine del 2011, sia nel 2012. I Ministeri costituiscono l'unico comparto che espone una dinamica positiva, pari allo 0,9 per cento. A differenza di quanto avvenuto nel corso del 2011, contraddistinto da numerose riqualificazioni professionali e dunque un trattamento stipendiale medio in aumento, nel 2012 l'effetto retributivo indotto dall'uscita di personale anziano tende ad abbassare lo stipendio.

Il D.L.3/2014<sup>48</sup> in materia di retribuzioni per il personale della Scuola demanda a un'apposita sessione negoziale il riconoscimento dell'anno 2012 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali del personale docente, educativo e di quello amministrativo, tecnico, ausiliare (ATA). In attesa della conclusione di tale negoziato, nei confronti del personale interessato vengono sospese le procedure di recupero delle somme indebitamente corrisposte nel 2013, correlata al pagamento di una classe stipendiale superiore. Si ricorda che la procedura negoziale per il recupero dei mancati scatti è stata già utilizzata per lo sblocco del 2011 ed è finanziata con risparmi e risorse rinvenute dal settore scolastico senza alcun onere aggiuntivo per il bilancio dello Stato. Con riferimento alle progressioni stipendiali correlate all'anzianità di servizio per l'anno 2014, è stato disposto di non applicare al personale della scuola il limite dei trattamenti economici individuali<sup>49</sup> nella considerazione che, a legislazione vigente, la predetta annualità per il comparto scuola è già utile ai fini delle progressioni stipendiali. Per il personale ATA, inoltre, è resa disponibile la somma di circa 39 milioni per una specifica sessione negoziale finalizzata al riconoscimento di un emolumento una tantum avente carattere stipendiale. Nelle more della conclusione di tale sessione, e comunque non oltre il 30 giugno 2014, per il personale ATA già destinatario delle posizioni economiche relative alla sequenza contrattuale del luglio 2008, non si provvede al recupero delle somme già corrisposte negli anni scolastici 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014.

Per tenere sotto controllo la spesa corrente per il pubblico impiego, la Legge di Stabilità 2014 prevede l'estensione entro il 1° gennaio 2016 al comparto della sicurezza-difesa (Corpi di Polizia e Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri) delle procedure informatiche del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del MEF per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie.

<sup>48</sup> D.L.3/2014 convertito in L.41/2014, entrata in vigore il 24 marzo 2014 (G.U. 69).

<sup>49</sup> Introdotta dall'art. 9, co. 1 del D.L. 78/2010 e prorogata per effetto del DPR 122/2013.

**FOCUS** **Personale impiegato nella PA**

Nel 2012 il personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni nel settore statale<sup>50</sup> e nel settore pubblico non statale<sup>51</sup> ammontava a 3.238.474 unità<sup>52</sup>. La riduzione complessiva registrata nel 2012 rispetto all'anno 2007 è risultata pari a -6,3 per cento (3.429.271 unità). Il comparto che ha maggiormente contribuito alla riduzione del personale è la Scuola, ma la variazione negativa ha interessato tutti i comparti. Fra quelli che hanno presentato riduzioni assolute più consistenti, anche in considerazione delle loro dimensioni, vi sono i Ministeri, le Autonomie locali e gli Enti pubblici non economici. La distribuzione del personale pubblico per regione e zona geografica nell'anno 2012 è ripartita come segue: 34,8 per cento al Nord, 29,7 per cento al Centro, 35,2 per cento al Sud e Isole, 0,23 per cento all'estero. Ad eccezione della Liguria tutte le Regioni del Nord hanno aumentato nel 2012 il personale a tempo indeterminato.

La presenza femminile è percentualmente in costante aumento in tutti i comparti e attestandosi al 55,5 per cento (aumentando nel complesso del pubblico impiego di circa mezzo punto percentuale solo nell'ultimo anno). L'incremento della quota percentuale della presenza femminile è dovuto sia al maggior numero di assunzioni rispetto agli uomini (circa 5.000 in più) sia al minor numero di cessazioni (circa 17.000 in meno). In particolare, la presenza delle donne continua a crescere in termini percentuali nei settori dove sono già largamente preminenti (Scuola e Servizio Sanitario Nazionale). Nuovi passi verso la parità di genere sono stati compiuti anche in altri comparti dove la presenza femminile è tradizionalmente minoritaria quali la Magistratura e l'Università. Pur essendo ancora molto circoscritta, nella carriera Diplomatica si è avuto un notevole incremento della presenza femminile nel corso del 2012. Al pari, la presenza femminile risulta in crescita anche nei settori di più recente apertura quali i Corpi di Polizia e le Forze Armate.

In merito al *turn-over*, la Legge di Stabilità 2014 detta nuovi criteri per le facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni statali<sup>53</sup>. Si prevede, nello specifico, che le amministrazioni dello Stato (a esclusione dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Università ed Enti di ricerca), le Agenzie fiscali e gli enti pubblici non economici, potranno procedere al *turn-over* del personale nella misura: *i)* del 20 per cento per il 2014 e del 40 per cento per l'anno 2015; *ii)* del 60 per cento per l'anno 2016; *iii)* dell'80 per cento per l'anno 2017; *iv)* del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Con riferimento alle Università e agli enti di ricerca resta in vigore il limite introdotto dal D.L. 69/2013 che, per gli anni 2014 e 2015 ha elevato il limite di spesa consentito rispetto alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente dal 20 al 50 per cento, mentre, per gli anni successivi, i limiti assunzionali sono stati ridefiniti dalla Legge di Stabilità 2014 nella stessa percentuale prevista per le altre amministrazioni di cui sopra. Il ripristino del *turnover* integrale è così previsto solo a decorrere del 2018. Con riferimento al comparto sicurezza, le relative amministrazioni possono procedere per il 2014 a un *turn over* non superiore al 55 per cento. In particolare, le

<sup>50</sup> Il settore comprende: Ministeri; Agenzie fiscali, Presidenza del consiglio dei ministri; Vigili del fuoco; Scuola; Istituzioni di alta formazione artistica e musicale - AFAM; Corpi di polizia; Forze armate; Magistratura; Diplomatici; Prefetti; Carriera penitenziaria.

<sup>51</sup> Il settore comprende: Servizio Sanitario nazionale; Enti pubblici non economici; Enti di ricerca; Regioni e autonomie locali - CCNL; Regioni a statuto speciale e province autonome; Università; Autorità indipendenti; Enti ex art. 70 d.lgs. 165/2001; Enti ex art. 60 terzo comma D.Lgs. 165/2001.

<sup>52</sup> Fonte: ARAN, Rapporto semestrale ARAN sulle Retribuzioni dei pubblici dipendenti, Giugno 2013.

<sup>53</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1, commi 460 e 462. Le facoltà assunzionali e il *turn over* erano precedentemente stabiliti (D.L. 112/2008 e D.L. 78/2010) nei seguenti limiti: al 50 per cento nell'anno 2015 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2016.

assunzioni sono autorizzate nel limite di un contingente complessivo corrispondente a una spesa annua lorda pari a 50,5 milioni per l'anno 2014 e a 126 milioni a decorrere dall'anno 2015, con riserva di assunzione di 1000 unità per la Polizia di Stato, 1000 unità per l'Arma dei Carabinieri e di 600 unità per il Corpo della Guardia di Finanza<sup>54</sup>.

#### **FOCUS** L'età media dei dipendenti della PA

L'ARAN evidenzia un sensibile aumento dell'età media nel pubblico impiego negli ultimi anni, passata da 43,6 anni del 2001 ai 47,8 del 2011. Se dal computo venisse escluso il settore dei corpi di polizia e delle forze armate (che presenta un'età media sensibilmente più bassa rispetto agli altri settori), l'età media si attesterebbe attorno ai 50 anni. Nei principali comparti di riferimento, le classi di età con maggior densità di dipendenti sono quelle tra 50 e 54 anni e tra 55 e 59. Nel comparto dei Ministeri, inoltre, circa il 10 per cento dei dipendenti si distribuisce nelle classi sopra i 60 anni. Un fenomeno simile è osservabile anche per il personale scolastico e per quello degli Enti Locali, ove rispettivamente l'8 per cento e il 6,7 per cento dei dipendenti si situa oltre i 60 anni.

Dal confronto con gli altri Paesi, emerge che la quota italiana delle persone di età pari o superiore a 50 anni è la più elevata nell'insieme dei paesi OCSE: in Italia poco meno della metà dei dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale hanno un'età pari o superiore a 50 anni, mentre in Francia e Gran Bretagna, a esempio, tale quota è al 30 per cento. In generale, la Pubblica Amministrazione italiana è più anziana rispetto alle altre. In Francia, quasi il 6 per cento degli occupati ha meno di 25 anni, ma soprattutto circa il 22 per cento ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. I dati sono simili per la Gran Bretagna, dove circa il 5 per cento dei lavoratori della PA ha meno di 25 anni e il 20 per cento ha tra 25 e 34 anni. In Italia, i lavoratori del pubblico impiego sotto i 35 anni sono solo il 10,3 per cento.

Osservando, invece, l'età media dei settori privati italiani risulta immediatamente evidente come la Pubblica Amministrazione rappresenti il settore dell'economia italiana maggiormente anziano. Considerando, a esempio, come *benchmark* l'industria in senso stretto si vede che l'età media dei dipendenti pubblici è superiore rispetto a quella osservata in tale settore, pari a 41,8.

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici, si è contraddistinta, infatti, per interventi che hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali. Al progressivo contenimento del flusso occupazionale in entrata, attraverso un sempre più stretto governo del *turn over*, si sono poi sovrapposti interventi legislativi miranti a innalzare l'età di uscita dal lavoro, con la conseguenza di rendere sempre più elevata l'anzianità media degli occupati nel settore pubblico.

Nel corso del 2013, il Governo ha introdotto misure urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni<sup>55</sup>. Nel D.L. 101/2013 è rafforzato il principio in base al quale il ricorso al lavoro flessibile nella PA è consentito esclusivamente per rispondere a esigenze temporanee o eccezionali. Ne ha derivato che nella PA non è consentito sottoscrivere contratti elusivi del reclutamento tramite concorso. Il Governo si prefigge l'obiettivo di evitare, per il futuro, la formazione di nuovo precariato e

<sup>54</sup> Le assunzioni possono essere riservate al personale volontario in ferma prefissata di un anno delle Forze armate.

<sup>55</sup> D.L. 101/2013 convertito dalla L.125/2013. Per maggiore informazione si rinvia alla circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione e La Semplificazione n° 5 del 21 novembre 2013.

contestualmente, intervenire per risolvere le situazioni critiche in cui si trovano i lavoratori precari attuali<sup>56</sup>. Inoltre, il predetto decreto ha previsto che l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali è subordinata alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori di concorso pubblico per assunzioni a tempo indeterminato collocati nelle proprie graduatorie vigenti e dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2007. Per la copertura dei posti in organico è peraltro necessaria la previa attivazione della procedura di mobilità obbligatoria del personale in disponibilità. In relazione a quanto sopra le graduatorie concorsuali ancora vigenti, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, sono prorogate al 31 dicembre 2016. Viene comunque prevista la possibilità, per le Regioni a statuto speciale e per gli enti territoriali, di prorogare i contratti a tempo determinato già stipulati, attingendo alle risorse finanziarie aggiuntive reperite attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno.

In generale, fermo restando il divieto di assunzione nelle qualifiche e aree in cui esistono soprannumeri, le pubbliche amministrazioni possono assumere nelle aree che presentano disponibilità di posti in organico, da computarsi al netto dei soprannumeri<sup>57</sup>. Per fronteggiare rischi di dissesto finanziario o per esigenze funzionali ampiamente dimostrate, le amministrazioni possono ricorrere al prepensionamento secondo i requisiti in vigore prima della riforma della L.92/2012 per assorbire soprannumeri ed eccedenze. In ogni caso, le amministrazioni dello Stato che hanno provveduto a effettuare le riduzioni delle dotazioni organiche previste dal D.L.95/2012 devono adottare entro il 31 dicembre 2013 i regolamenti di riorganizzazione delle loro strutture, pena il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi genere e a qualsiasi titolo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Si prevede, inoltre, una mobilità agevolata verso il Ministero della Giustizia: le amministrazioni pubbliche che abbiano eccedenze possono cedere, fino al 31 dicembre 2015, il personale in eccedenza al Ministero della Giustizia con passaggio diretto a domanda.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) è incaricato di acquisire informazioni dalle amministrazioni e monitorare i numeri e costi: i dati sulle spese in auto blu e consulenze, ma anche quelli sul numero dei vincitori nei concorsi pubblici, degli idonei e dei contratti a tempo determinato conclusi negli ultimi anni. Il DFP e il MEF acquisiscono i dati sulla spesa per il personale da tutte le amministrazioni pubbliche, dalle società (non quotate) partecipate dalle pubbliche amministrazioni e dalla RAI (concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo). In tal modo, viene esteso il controllo a tutti i dati sensibili della spesa per il pubblico impiego, realizzando un sistema di completa trasparenza.

Nel comparto della scuola, viene esteso alle scuole d'infanzia e agli asili nido il regime attualmente previsto per le scuole statali<sup>58</sup>. Si estende poi, l'esclusione

---

<sup>56</sup> Per maggiori dettagli, si veda il cap. sul LAVORO, par. 'stabilizzazione dei precari della PA'.

<sup>57</sup> D.L. 101/2013, art. 2, co. 1, lett. a).

<sup>58</sup> Come previsto dall'art. 640 del D.Lgs 297/1994, per garantire il funzionamento delle istituzioni scolastiche all'estero si stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, per specifiche e insopprimibili esigenze didattiche o amministrative, possano essere conservati, a invarianza di spesa, un numero limitato di

dell'assoggettamento al Patto di Stabilità Interno (PSI) anche ai servizi scolastici e per l'infanzia. Sono anche previste norme di semplificazione per facilitare le procedure di assunzione negli enti di ricerca. Con decreto dell'8 agosto 2013, il Governo ha autorizzato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad assumere a tempo indeterminato, per l'anno scolastico 2013-2014, 672 dirigenti scolastici (compresi i trattenimenti in servizio) e 11.268 unità di personale docente ed educativo.

Anche il D.L. 93/2013 è intervenuto, ai fini del miglioramento dell'efficienza, su taluni aspetti della normativa riguardante la Protezione civile, da un lato ampliando il periodo dello stato di emergenza (pari a 180 giorni prorogabili per ulteriori 180), dall'altro specificando natura e tipologia degli interventi realizzabili. Oltre agli interventi di primo soccorso e di ripristino della funzionalità d'infrastrutture e servizi si prevede, utilizzando un apposito fondo emergenze, che si possa far fronte al primo ristoro dei danni subiti dalle attività economiche e produttive. Sono state introdotte disposizioni anche relative alla funzionalità del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, potenziandone l'operatività. In particolare, al fine di garantire continuità ed efficienza dei servizi, è stato introdotto un fondo rotativo per l'anticipazione delle spese sostenute in occasione di emergenze<sup>59</sup>.

#### **IN ITINERE** Riorganizzazione delle Forze Armate

I decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8 avviano il processo di revisione dello Strumento militare come tracciato dalla legge delega n. 244/2012. I predetti decreti mirano alla realizzazione di un sistema di difesa efficace e sostenibile, uniformato alla tendenziale 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.

In particolare, il D.Lgs. 8/2014 è volto alla riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare (escluso il Corpo delle capitanerie di porto) e dell'Aeronautica militare, a complessive 150.000 unità entro l'anno 2024, nonché a ridurre le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della Difesa, portandole a 20.000 unità al 1° gennaio 2025. Il provvedimento prevede, inoltre, una serie di misure da attuare per la riduzione del personale (programmazione triennale scorrevole per il transito del personale militare nei ruoli del personale civile in altre Amministrazioni pubbliche, aspettativa riduzione quadri).

Il D.Lgs.7/2014 mira a realizzare la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle strutture ordinarie centrali e periferiche delle Forze Armate, perseguendo l'obiettivo di conseguire entro sei anni una contrazione delle stesse non inferiore al 30 per cento circa. Tale obiettivo sarà realizzato mediante successivi provvedimenti di soppressione e riconfigurazione di enti, comandi e strutture delle Forze Armate; queste ultime, in relazione alle proprie caratteristiche, procederanno a un riassetto complessivo della propria organizzazione nelle aree operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche.

Le misure si sommano a quelle già disposte per effetto della *spending review* (D.L. 95/2012), secondo le quali entro il 1° gennaio 2016 l'organico del personale militare

posti sui quali possano essere assegnate unità di personale da individuare tra coloro utilmente collocati nelle graduatorie.

<sup>59</sup> Per garantire gli *standard* operativi e i livelli di efficacia ed efficienza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la sua dotazione organica di 17.193 unità è incrementata di ulteriori 1.000 unità. Inoltre, si prevede che le Regioni e le Province Autonome possano concludere con i Vigili del fuoco accordi per realizzare interventi di soccorso pubblico con i mezzi aerei in dotazione. Il D.L. 101/2013 prevede anche che l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) possa affidare alle società di gestione aeroportuale tutti i servizi di controllo negli aeroporti, purché vi sia la supervisione delle Forze di polizia.

complessivo sarà ridotto a 170.000 unità<sup>60</sup>, mentre l'organico del personale civile è stato rideterminato in circa 27.800 unità<sup>61</sup>.

I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare potranno essere indirizzati al riequilibrio dei settori di spesa del Ministero della Difesa, al fine di conseguire un più efficiente, efficace ed equilibrato impiego delle risorse assegnate. Sempre in attuazione della *spending review* è stato adottato<sup>62</sup> il regolamento di riorganizzazione delle scuole militari e degli istituti militari di formazione dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dell'Arma dei carabinieri.

Nell'ambito delle misure previste dalla *spending review*, è stata data attuazione al D.L. 95/2012 che prevede la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche centrali. Il Governo ha completato gran parte della prima fase di riduzione delle dotazioni organiche<sup>63</sup>. Sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica sono pubblicati i dati sulle dotazioni organiche e le eccedenze del personale pubblico. In particolare, per le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici sono previste misure di riduzione: *i*) degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, al 20 per cento di quelli esistenti; *ii*) delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale. Per gli enti di ricerca la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale non si applica ai ricercatori e ai tecnologi.

A gennaio 2014 il Governo ha approvato due primi regolamenti per la riorganizzazione dei Ministeri dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR) e della Salute.

Al MIUR la nuova dotazione organica degli uffici dirigenziali generali viene ridotta da 34 a 27 posti<sup>64</sup>. Relativamente al personale di livello non dirigenziale, per effetto della riduzione della spesa pari al 10 per cento di cui al sopraccitato decreto legge, cui si sono aggiunte compensazioni verticali e orizzontali, la nuova dotazione organica dei posti non dirigenziali passa da 7.034 posti a 5.978 unità, con una contrazione di 1056 posti corrispondenti a un risparmio (pari a euro 34.958.508). La dotazione organica complessiva del personale del MIUR sarà, dunque, complessivamente pari a 6.418 unità.

Per quanto riguarda il Ministero della Salute, rispetto al vigente regolamento che prevede un'articolazione del dicastero in dipartimenti (attualmente in numero

---

<sup>60</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013 e il conseguente regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 2013, n. 29.

<sup>61</sup> DPCM del 22 gennaio 2013.

<sup>62</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 2013, n. 115.

<sup>63</sup> Sono stati adottati i seguenti provvedimenti: DPCM del 22 gennaio 2013 relativo a 50 amministrazioni pubbliche (di cui 9 Ministeri, 21 enti di ricerca, 20 enti pubblici non economici); DPCM del 23 gennaio 2013 relativo all'INPS e all'ENAC; DPCM del 23 gennaio 2013 relativo a 24 enti Parco nazionali.

<sup>64</sup> La riduzione dei sette uffici dirigenziali generali si realizzerà attraverso la soppressione di tre direzioni generali in seno all'amministrazione centrale, una per ciascun dipartimento. Per quanto riguarda gli uffici dirigenziali di livello non generale, la riduzione della dotazione organica è stata superiore al previsto, a causa di compensazioni orizzontali (operate dal Funzione Pubblica) e verticali (con enti di ricerca). Pertanto la nuova dotazione organica degli uffici dirigenziali di livello non generale viene ridotta da 544 posti a 413 posti - di cui 191 dirigenti tecnici e 222 dirigenti amministrativi - con una contrazione di 131 uffici.

di tre) e in un ufficio generale, di livello non dipartimentale, la nuova organizzazione si caratterizza per l'eliminazione delle strutture dipartimentali e la istituzione del segretariato generale<sup>65</sup>.

Al fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica il Collegato Agricoltura alla Legge di Stabilità 2014 dispone di procedere all'accorpamento e soppressione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (AGEA, AGECONTROL, CRA, INEA, ISMEA, ISA) nonché alla riorganizzazione delle funzioni di detti enti. Inoltre, sempre nell'ottica della razionalizzazione della spesa è prevista la liberalizzazione e la riorganizzazione del sistema di consulenza e dei servizi di assistenza tecnica agli allevatori.

La razionalizzazione delle dotazione organiche non è un intervento congiunturale che taglia il numero degli impiegati ma un intervento strutturale che definisce il fabbisogno ottimale delle amministrazioni centrali. Il contestuale riordino del sistema di reclutamento e di formazione consentirà di dare un nuovo assetto strutturale alla qualità dei funzionari pubblici e quindi dei servizi offerti dalle amministrazioni. Al tempo stesso saranno definiti, in un accordo quadro con le organizzazioni sindacali, i casi in cui i contratti a termine potranno avere durata superiore a quella ordinaria allo scopo di assicurare la continuità di servizi pubblici (es. sanità) o esigenze peculiari di alcuni settori (es. ricerca). Il Governo ha stabilito inoltre un concorso unico quale sistema di reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le pubbliche amministrazioni. I concorsi pubblici unici sono organizzati dal Dipartimento per la Funzione pubblica, alle cui procedure possono aderire anche le Regioni e gli Enti Locali.

Il D.L. 150/2013, al fine di assicurare la continuità nella gestione e in attesa del perfezionamento della revisione delle strutture organizzative dei Ministeri, autorizza le amministrazioni a gestire le risorse assegnate secondo la struttura previgente del bilancio dello Stato. Lo stesso provvedimento ha prorogato al 28 febbraio 2014 i termini per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei ministeri, e ampliato il campo di intervento oggettivo dei medesimi<sup>66</sup>.

### **FOCUS** Sistema di reclutamento e formazione personale della PA

Il sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazione dello Stato e degli enti pubblici non economici è stato rinnovato con l'entrata in vigore del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70<sup>67</sup>. Il regolamento dà attuazione al D.L. 95/2012<sup>68</sup> che ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di individuare idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti e di riformare il sistema di reclutamento e di

<sup>65</sup> Tale scelta è coerente con una lettura del quadro normativo maggiormente in linea con le specifiche esigenze di funzionalità del Ministero della salute e quindi con il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione. Più in particolare con l'introduzione della figura del segretario generale si mira a operare una razionalizzazione delle funzioni di coordinamento delle strutture ministeriali rafforzando l'unitarietà dell'agire amministrativo del Dicastero. L'eliminazione delle strutture dipartimentali consente inoltre un maggiore risparmio in termini economici in correlazione con la soppressione di un numero equivalente di direzioni generali.

<sup>66</sup> Il processo di riorganizzazione dei ministeri conseguente alla riduzione delle dotazioni organiche prevista dal decreto legge sulla cd. *spending review* (art. 2, co. 1, D.L. 95/2012), con il D.L. 101/2013 (articolo 2, comma 7) fissava il termine ultimo al 31 dicembre 2013.

<sup>67</sup> Pubblicato in G.U. 146 del 24 giugno 2013.

<sup>68</sup> Art. 11, co. 1, del D.L. 95/2012 (conv., L. 135/2012).

formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente. Le novità principali riguardano: *i*) l'introduzione di un nuovo procedimento di programmazione del reclutamento; *ii*) la definizione di nuovi requisiti e modalità di svolgimento del corso-concorso per il reclutamento dei funzionari; *iii*) l'innalzamento della percentuale minima di dirigenti da assumere tramite corso-concorso bandito annualmente; una nuova scansione delle fasi di pianificazione delle attività formative. Il regolamento inoltre individua forme di collegamento tra le esistenti scuole pubbliche di formazione mediante l'istituzione del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, che è composto dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, ridenominata Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché dall'Istituto diplomatico 'Mario Toscano', dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno - SSAI, dal Centro di formazione della difesa e dalla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato un monitoraggio per verificare lo stato di applicazione nell'anno 2012 della legge che fissa un tetto agli emolumenti dei dipendenti e collaboratori delle pubbliche amministrazioni statali, ponendo come limite il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione<sup>69</sup>. Con circolare trasmessa ai Ministeri, Agenzie fiscali, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato, Enti di ricerca, Enti pubblici non economici e Autorità amministrative indipendenti il predetto Dipartimento ha chiesto informazioni circa la concreta attuazione delle disposizioni in questione. Il limite alle predette retribuzioni, è rappresentato dal trattamento del primo presidente della Corte di Cassazione, è pari a 301.320,29 euro per l'anno 2012, a 311.658,53 euro per l'anno 2013 (comprensivo degli emolumenti spettanti in virtù della carica ricoperta)<sup>70</sup>.

Dal 2014, la Legge di Stabilità 2014 ha esteso il predetto limite agli emolumenti da chiunque percepiti in relazione a rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le altre amministrazioni pubbliche<sup>71</sup> (es. Università, Regioni, enti del SSN, enti pubblici regionali, Enti Locali, Camere di Commercio ecc.) e con le Autorità amministrative indipendenti, nonché agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle medesime amministrazioni<sup>72</sup>, ove previsti dai rispettivi ordinamenti. Dal limite retributivo in parola sono esclusi a decorrere dal 1° gennaio 2014 i compensi percepiti per prestazioni occasionali. Le Regioni dovranno quindi adottare entro sei mesi specifici provvedimenti di adeguamento alle disposizioni contenute in materia dalla predetta Legge di stabilità. Le risorse così risparmiate sono devolute al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nonché al miglioramento dei bilanci degli enti territoriali.

Con il D.Lgs. 33/2013 sono state riordinate le disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle pubbliche

---

<sup>69</sup> Per maggiori dettagli in merito ai compensi degli amministratori delle Società controllate dal MEF si rinvia al par. II.18 'Trasparenza della Pubblica Amministrazione e appalti pubblici'.

<sup>70</sup> Nota del Ministero della Giustizia n. 6651 del 23 gennaio 2014.

<sup>71</sup> Non riconducibili all'ambito statale ma comunque ricomprese nell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001.

<sup>72</sup> Di cui al citato art. 1, co.2, del D.Lgs 165/2001.

amministrazioni relativi agli incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti<sup>73</sup>. L'obbligo di pubblicazione riguarda anche il conferimento d'incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso. La pubblicazione dei dati deve essere assicurata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e perdura fino a tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

### **Contenimento della spesa previdenziale**

La Legge di Stabilità 2014 ha previsto per il triennio 2014-2016 una revisione dello schema di indicizzazione per tutti i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS<sup>74</sup>. Rimane confermata l'indicizzazione al 100 per cento per le pensioni complessivamente fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per i trattamenti pensionistici superiori, la rivalutazione automatica avviene con criteri progressivi: *i)* nella misura del 95 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS; *ii)* nella misura del 75 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS; *iii)* nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS; *iv)* nella misura del 40 per cento per l'anno 2014 e nella misura del 45 per cento per gli anni 2015 e 2016 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il minimo (per il solo anno 2014, non è riconosciuta alcuna rivalutazione per la fascia di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS). Sulla base dei parametri attualmente in vigore, il trattamento minimo INPS per l'anno 2013 è pari a 6.440,6 euro annui (495,4 euro mensili). Per il 2013, l'importo di tre volte il trattamento minimo INPS risulta essere pari a 19.321,8 euro annui (ossia 1.486,3 euro mensili), mentre l'importo di 4 volte il trattamento minimo INPS risulta essere pari a 25.762,4 euro annui (ossia 1.981,7 euro mensili). Per i soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2014, la Legge di Stabilità 2014 prevede di incrementare da sei a dodici mesi il posticipo della prima scadenza utile per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per limiti di età e la rimodulazione dei limiti annuali del riconoscimento dei trattamenti di fine servizio.

La Legge di Stabilità 2014 ha previsto, inoltre, un contributo di solidarietà da parte delle pensioni più alte<sup>75</sup>. A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS (circa 90.000 euro lordi annui nel 2013), viene richiesto

<sup>73</sup> Questi riguardano: *i)* gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; *ii)* il curriculum vitae; *iii)* i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; *iv)* i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

<sup>74</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 483.

<sup>75</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 486.

un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari: *i*) al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a venti volte il trattamento minimo INPS (circa 129.000 euro nel 2013 ); *ii*) al 12 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a trenta volte il trattamento minimo INPS (circa 193.000 euro nel 2013), e *iii*) al 18 per cento per la parte eccedente il predetto importo. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie.

Si ricorda che il D.L. 138/2011<sup>76</sup> ha introdotto un contributo di solidarietà a carico di tutti i contribuenti il cui reddito complessivo ai fini IRPEF sia superiore a 300.000 euro lordi annui, per il periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2013. Il contributo è pari al 3 per cento della quota eccedente tale importo. Tale contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo.

A gennaio 2014 il Governo ha deciso di accelerare i tempi della riforma della *governance* dell'INAIL e dell'INPS soprattutto dopo la fusione avvenuta con INPDAP. Per questo MLPS accelererà il confronto con le parti sociali e con le forze politiche in modo da assicurare la presentazione al Parlamento del disegno di legge di riforma in tempi brevi.

### FOCUS

#### **Il contributo di solidarietà: le sentenze della Corte Costituzionale**

Il D.L. 78/2010<sup>77</sup> aveva previsto, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013, una decurtazione dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti (anche di qualifica dirigenziale) delle amministrazioni pubbliche. Tale taglio colpiva le retribuzioni superiori a 90.000 euro lordi, con decurtazione del 5 per cento della parte eccedente il predetto importo, fino a 150.000 euro; per le retribuzioni superiori a 150.000 euro lordi, era prevista un'ulteriore decurtazione del 10 per cento (per la parte eccedente il citato ammontare di 150.000 euro). Tuttavia la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2012 ha dichiarato illegittima la richiamata disciplina, in quanto ha riconosciuto che essa ha introdotto un vero e proprio prelievo tributario risultante in una imposta speciale nei confronti dei soli pubblici dipendenti. Come tale, la disposizione appare in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. e, in particolare, col principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante.

Per quanto riguarda invece i trattamenti pensionistici, il D.L. 98/2011<sup>78</sup> aveva introdotto un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014. L'articolo 24, comma 31-bis del D.L. 201 del 2011 aveva disposto l'incremento del contributo, fissandolo al 15 per cento per la parte eccedente i 200.000 euro. Il contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici operava nel modo seguente: 5 per cento per gli importi da 90.000 a 150.000 euro; 10 per cento per gli importi da 150.000 a 200.000 euro; 15 per cento per gli importi oltre i 200.000 euro. La Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 98 del 2011 (come modificato dal D.L. 201 del 2011), in quanto ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici un ulteriore speciale prelievo tributario (la relativa

<sup>76</sup> D.L. 138/2011, articolo 2, commi 1 e 2. Con decreto del MEF del 21 novembre 2011 sono state stabilite le relative modalità di attuazione.

<sup>77</sup> Art. 9, co. 2, del D.L. 78/2010.

<sup>78</sup> Art. 18, co. 22-bis, del D.L. 98/2011.

entrata veniva, infatti, acquisita al bilancio dello Stato), attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi di un'imposizione fiscale, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito. La motivazione riprende quanto stabilito dalla stessa Corte nella sentenza 223 del 2012: viene, infatti, ribadito che si determina, trattandosi di un'imposizione fiscale, l'irragionevolezza e l'arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita.

Al contrario, in passato, la giurisprudenza della Corte (ordinanza 22 del 2003) non ha invece ravvisato l'illegittimità di disposizioni aventi per oggetto l'imposizione di contributi di solidarietà a carico di pensioni di importo elevato, in quanto destinati al riequilibrio della gestione previdenziale di appartenenza. In particolare, si richiama la citata ordinanza n. 22/2003, riferita all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che prevedeva, per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della n. 335 del 1995, sulla parte eccedente detto massimale, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento. Con la suddetta ordinanza, la Corte dichiarava la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in quanto le trattenute operate a titolo di contributo di solidarietà, trattandosi comunque di maggiori entrate e non di una minore spesa, non erano destinate alla copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato, ma erano acquisite alle gestioni previdenziali obbligatorie. La Corte dichiarava quindi che, in questo caso, non si trattava di un prelievo forzoso di natura tributaria da ricondurre all'art. 53 Cost., bensì di una prestazione patrimoniale imposta per legge, di cui all'art. 23 Cost., la cui finalità era quella di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori. Precisamente, la norma era volta a realizzare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato.

## Enti territoriali e Patto di Stabilità Interno

Il Governo ha previsto nel D.L. 35/2013 l'esclusione dai vincoli del Patto di Stabilità Interno (PSI) dei pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2012 per un importo complessivo di 5 miliardi per il 2013<sup>79</sup>. Inoltre, lo stesso provvedimento ha prestato attenzione a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica. Infatti, la legge prevede, per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che abbiano sottoscritto i contratti di anticipazione di liquidità che la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui resti subordinata all'attestazione regionale da cui risulti, oltre al conseguimento degli obiettivi del PSI per l'anno precedente, la condizione che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale<sup>80</sup>. Vi è inoltre una deroga al PSI per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di 1,8 miliardi per l'anno 2013 e 1 miliardo per l'anno 2014. Per gli anni 2013 e 2014 il Ministero dello sviluppo economico (MISE) è incaricato di effettuare il monitoraggio sull'utilizzo del plafond di spesa assegnato a ciascuna Regione e Provincia autonoma. Se si riscontrassero insufficienze o eccedenze del plafond di spesa assegnato, il MISE può disporre la rimodulazione del quadro di riparto del limite complessivo.

<sup>79</sup> Si confronti par. Debito Pubblico.

<sup>80</sup> Queste condizioni devono essere verificate dai tavoli di verifica appositamente previsti dal decreto e recepite con delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione all'indebitamento.

Successivamente, il Governo tramite la Legge di Stabilità 2014 ha previsto un ulteriore allentamento dei vincoli d'indebitamento degli Enti Locali spostando dal 6 all'8 per cento il limite che gli Enti Locali devono rispettare per poter assumere nuovi mutui<sup>81</sup>. Con questo provvedimento gli Enti Locali hanno maggiore spazio di manovra per le loro decisioni di investimento.

Per favorire gli investimenti, il D.L.16/2014 prevede, inoltre, che per gli anni 2014 e 2015 gli Enti Locali possono assumere nuovi mutui e ricorrere a operazioni di indebitamento oltre il limite attualmente previsto e comunque per un importo non superiore alle aliquote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti e rimborsati nell'esercizio precedente.

D'altro canto, per consentire un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno di un importo pari a 450 milioni per l'anno 2013, il Governo ha inasprito per il solo 2013 la disciplina del PSI per gli Enti Locali<sup>82</sup>. Infatti, per l'anno 2013, aumenta il contributo finanziario richiesto, nell'ambito del patto, a ciascun ente, sospendendo, al contempo, l'applicazione del sistema di virtuosità, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari del patto tra gli enti medesimi. In deroga alla disciplina vigente, tutti gli Enti Locali sono stati chiamati a concorrere al contenimento dei saldi di finanza pubblica attraverso un incremento dell'obiettivo di saldo finanziario che deve essere conseguito da parte di ciascun ente. Resta però confermata l'applicazione delle misure premiali sull'armonizzazione dei bilanci<sup>83</sup> che prevede per tali enti un miglioramento complessivo di 20 milioni degli obiettivi del patto per il 2013, tramite la riduzione delle percentuali da applicare alla spesa corrente, da ripartirsi sulla base di specifico decreto del MEF sentita la Conferenza unificata.

A febbraio 2014 il Governo ha deciso di limitare le sanzioni per gli Enti Locali che non raggiungono gli obiettivi del PSI. Nello specifico le disposizioni sono volte a limitare, nell'anno 2014, l'applicazione di talune sanzioni previste dalla normativa vigente per il mancato rispetto del PSI nei confronti dei comuni di Venezia e Chioggia. Le Regioni e gli Enti Locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente le somme indebitamente erogate al personale dirigenziale e non dirigenziale. Il recupero avviene gradualmente con quote annuali a valere sui fondi di amministrazione.

A livello locale, il Governo ha prorogato<sup>84</sup> a fine 2013 l'obbligo per i Comuni fino a 5 mila abitanti di associarsi in una centrale unica di committenza per gli appalti di lavori, servizi e forniture. La normativa prevedeva che entro il 31 marzo 2013 i Comuni sotto i 5 mila residenti si siano associati in Unione o convenzione almeno tre delle loro funzioni fondamentali, mentre l'obbligo della gestione

---

<sup>81</sup> Dato dal rapporto tra l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, e le entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

<sup>82</sup> Come previsto dall'art. 2, comma 5 del D.L. 120/2013.

<sup>83</sup> Previste per gli Enti Locali che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 36 del D.Lgs. 118/2011.

<sup>84</sup> Il rinvio a fine 2013 interviene sulla scadenza originaria fissata dall'art.23, comma 5 del D.L. 201/2011 per il 31 marzo 2013. Il rinvio blocca dunque le sanzioni per chi non si è adeguato. La proroga è stata inserita nel D.L. 43/2013.

associata integrale di tutte le attività caratterizzanti è entrata in vigore a fine 2013.

Per l'anno 2013 è stato sospeso il cosiddetto 'patto nazionale orizzontale'<sup>85</sup>. Tale patto rappresenta una misura di flessibilità nell'applicazione del PSI introdotta in favore dei soli comuni a partire dall'anno 2012. Esso permette la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale al fine di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al PSI. In parallelo è previsto che, per l'anno 2013, non rilevino ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del PSI delle Regioni e delle Province autonome i trasferimenti effettuati in favore degli Enti Locali soggetti al PSI a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli Enti Locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari nell'ambito del PSI delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati al 31 dicembre 2012. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli Enti Locali. D'altro canto, la Legge di Stabilità per il 2014 prevede che lo Stato, le Regioni e le province autonome possono, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato ed Enti Locali, da concludere entro il 30 giugno 2014, individuare criteri e modalità per il concorso alla finanza pubblica. In tale accordo le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano possono cedere alle Regioni a statuto ordinario spazi finanziari nell'ambito del PSI<sup>86</sup>, e viceversa.

Per l'anno 2013 è stato innalzato il limite massimo di ricorso da parte degli Enti Locali ad anticipazioni di tesoreria. L'utilizzo della maggiore anticipazione vincola per i comuni una quota corrispondente delle entrate dell'imposta municipale propria (IMU) per l'anno 2013 e per le province una quota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, per l'anno 2013.

Il D.L. 35/2013 ha concesso una deroga ai Comuni per gli anni 2013-2014 per l'uso del 75 per cento delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione per coprire le spese correnti. Il Governo ha poi prorogato<sup>87</sup> a fine 2013 l'obbligo per i Comuni fino a 5 mila abitanti di associarsi in una centrale unica di committenza per gli appalti di lavori, servizi e forniture. La normativa prevedeva che entro il 31 marzo 2013 i Comuni sotto i 5 mila residenti si siano associati in Unione o convenzione almeno tre delle loro funzioni fondamentali, mentre l'obbligo della

<sup>85</sup> Art. 4-ter del D.L.16/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 44/2012, come modificato dall'art. 16, comma 12, del D.L.95/2012, convertito, con modificazioni, dalla L.135/2012. L'articolo 4-ter del citato Decreto stabilisce che i Comuni possono cedere e acquisire spazi finanziari in base al differenziale che prevedono di conseguire rispetto all'obiettivo del PSI per l'anno in corso. I Comuni cedenti avranno nel biennio successivo una modifica migliorativa del loro obiettivo commisurata annualmente alla metà del valore degli spazi finanziari ceduti. Mentre agli Enti che acquisiscono maggiori spazi finanziari, nel biennio successivo sono attribuiti saldi obiettivo peggiorati per un importo annuale pari alla metà della quota acquisita.

<sup>86</sup> Oltre che le somme a esse dovute per gli anni 2012 e 2013 per effetto dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 31 ottobre 2012, n. 241. Legge di Stabilità 2014, art.1, co. 517.

<sup>87</sup> Il rinvio a fine 2013 interviene sulla scadenza originaria fissata dall'art.23, comma 5 del D.L. 201/2011 per il 31 marzo 2013. Il rinvio blocca dunque le sanzioni per chi non si è adeguato. La proroga è stata inserita nel D.L. 43/2013.

gestione associata integrale di tutte le attività caratterizzanti è entrata in vigore a fine 2013.

Il Governo ha poi escluso<sup>88</sup> i trasferimenti erariali in favore delle Regioni relativi alle politiche sociali e alle non autosufficienze, da quelli che sono assoggettati a riduzione nel caso di mancata adozione - da parte della regione - delle misure di riduzione dei costi della politica<sup>89</sup>.

Nell'emergenza di compensare il minor gettito derivante dalla soppressione della prima rata dell'IMU<sup>90</sup>, il Governo ha anticipato l'erogazione ai comuni di 2,5 miliardi su quanto spettante a valere sul Fondo di solidarietà comunale. E' poi stato previsto un aumento delle disponibilità del Fondo per l'anno 2013 per un importo complessivo di 125 milioni<sup>91</sup>. Le risorse attribuite a ciascun comune non sono considerate tra le entrate finali rilevanti ai fini del PSI per l'anno 2013. Al fine di assicurare il ristoro del minor gettito ai comuni derivante dell'abolizione della seconda rata dell'IMU, è stato previsto lo stanziamento di 2,2 miliardi per l'anno 2013. Una parte di queste risorse, pari a 1,7 miliardi, è attribuita ai comuni in misura pari alla metà dell'ammontare determinato applicando l'aliquota e la detrazione di base previste dalla normativa statale per ciascuna tipologia d'immobile. Il contribuente deve invece versare l'eventuale residuo IMU per l'anno 2013 in misura pari al 40 per cento della differenza tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e della detrazione per ciascuna tipologia d'immobile deliberate dal comune di residenza per l'anno 2013 e l'ammontare risultante dall'applicazione dell'aliquota e detrazione di base. Il pagamento dell'eventuale differenza è saldato entro il 16 gennaio 2014. A conguaglio il Governo dovrà assegnare il contributo compensativo nell'importo complessivo di 348 milioni<sup>92</sup>. Visti i disagi provocati dal mutamento della norma tributaria, i comuni beneficiari del trasferimento compensativo derivante dall'abolizione della seconda rata dell'IMU sono stati autorizzati ad apportare le necessarie variazioni di bilancio entro il 15 dicembre 2013.

### IN ITINERE

#### **Disegno di legge contenente disposizioni di carattere finanziario volte a garantire la funzionalità degli Enti Locali**

A febbraio 2014 il Governo<sup>93</sup> ha avviato l'esame di un disegno di legge contenente disposizioni di carattere finanziario finalizzate a garantire la funzionalità di Enti Locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti e opere pubbliche, nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, finalizzato a recepire i contenuti del decaduto D.L. 151/2013 e le cui misure sono ancora in fase di definizione.

La Legge di Stabilità 2014 è intervenuta per stabilizzare a regime la disciplina di alimentazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale. La legge modifica

<sup>88</sup> Art. 10 comma 7, D.L. 76/2013.

<sup>89</sup> Di cui all'art. 2 del D.L. 174/2012

<sup>90</sup> Prevista dall'art.1 del D.L. 102/2013.

<sup>91</sup> Prevista dall'art. 2 del D.L. 120/2013.

<sup>92</sup> Da adottarsi con decreto MEF entro il 28 febbraio 2014, sentita la Conferenza Stato - città e autonomie locali.

<sup>93</sup> Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2014.

integralmente la normativa che aveva istituito e regolamentato tale Fondo<sup>94</sup>. In particolare, viene previsto che il Fondo costituisca un istituto a regime, con decorrenza dal 2013. La dotazione del Fondo è stata fissata in 6,9 miliardi per l'anno 2013, 6,6 miliardi per l'anno 2014.

Inoltre, il D.L. 16/2014 ha previsto che il contributo dello Stato di 500 milioni per il 2014 attribuito ai Comuni dalla Legge di Stabilità 2014 venga incrementato di 125 milioni.

Il riparto della cifra è stabilito con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, secondo una metodologia condivisa con l'Anci, tenendo conto dei gettito *standard* ed effettivi dell'IMU e della TASI. È eliminato il vincolo di destinazione del contributo alle detrazioni, inizialmente previsto dalla legge di stabilità.

Con successivo DPCM saranno stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo, tenendo conto di una serie di elementi, quali: *i)* la necessità di ripartirne prioritariamente almeno il 10 per cento sulla base dei fabbisogni *standard*, *ii)* la soppressione - dall'anno 2014 - dell'IMU sulle abitazioni principali, con contestuale istituzione della TASI, nonché *iii)* della possibilità di incrementare, con il medesimo DPCM, la quota di gettito dell'IMU di spettanza comunale da destinare al Fondo, con corrispondente rideterminazione dell'importo da versare al bilancio dello Stato. In ogni caso, la Legge di Stabilità 2014 prevede che una quota del Fondo non inferiore a 30 milioni annuali sia destinata alle unioni di comuni per incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, e una quota dello stesso ammontare sia riservata ai comuni istituiti a seguito di fusioni.

Nel D.L. 16/2014 il Governo è intervenuto sull'applicazione dei fabbisogni *standard* ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale. Si stabilisce, infatti, che la quota accantonata del 10 per cento sia ridistribuita tra i comuni anche sulla base delle capacità fiscali oltre che dei fabbisogni *standard* approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale

Sempre con riferimento all'anno 2013, il Governo ha varato alcune disposizioni generali che interessano gli Enti Locali: *i)* prorogando al 30 novembre 2013 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per tale anno; *ii)* stabilendo che per il 2013 le deliberazioni e gli altri atti in materia di IMU acquistino efficacia a decorrere dalla data pubblicazione sul sito di ciascun comune ed, infine, *iii)* differendo al 30 novembre 2013 il termine per la redazione della relazione di inizio mandato comunale e provinciale.

## **FOCUS**

### **Le sentenze della Corte Costituzionale sulla relazione di fine legislatura delle Regioni**

La Corte Costituzionale, nella sentenza 219/2013, ha giudicato incostituzionali i nuovi controlli sulle Regioni, introdotti dal D.lgs. 149/2011 che prevedeva un sistema di premi e sanzioni all'interno del federalismo fiscale e il D.L. 174/2012 con cui venivano rafforzati i controlli sui costi della politica. La Corte costituzionale ha, infatti, dichiarato illegittime le norme che prevedevano *i)* la relazione di fine legislatura, *ii)* il fallimento politico del Presidente della Giunta Regionale e *iii)* l'interdizione di funzionari e revisori responsabili di scelte che determinano il dissesto dell'ente. Nelle Regioni a Statuto speciale, la sentenza della Corte Costituzionale ha affermato l'inapplicabilità dei nuovi controlli da parte degli ispettori della Ragioneria generale e le sanzioni per chi sfiora il PSI.

<sup>94</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 729-731. Il Fondo è stato istituito dall'art. 1, co. 380 della Legge di Stabilità 2013.

L'istituto del fallimento politico<sup>95</sup> prevedeva che il Governo potesse sciogliere il consiglio regionale e rimuovere il presidente della Giunta, rendendolo incandidabile per 10 anni, nei casi di grave dissesto finanziario. Tale circostanza avrebbe potuto verificarsi nelle Regioni sottoposte a piano di rientro dall'*extradeficit* sanitario, quando le amministrazioni non raggiungono gli obiettivi del piano, sono costrette ad adottare per due anni consecutivi la super-addizionale IRPEF e/o il Presidente non adempie agli obblighi collegati alla sua funzione di *commissario ad acta*. Verificatesi queste situazioni, qualora la Corte dei Conti avesse accertato il dolo o la colpa grave del Governatore, era prevista la rimozione della persona, con decreto del Presidente della Repubblica, e la sua incandidabilità in ogni elezione, dalle comunali alle europee, per 10 anni. La Corte Costituzionale ha annullato la norma in quanto l'attribuzione alla Corte dei Conti del potere di creare le condizioni di ineleggibilità del Governatore, anche se macchiatosi di gravi responsabilità, offre ai magistrati contabili un compito eccessivo. Inoltre, la mancata previsione di tempi e procedure certe nell'iter che porta al decreto presidenziale disegna un procedimento sanzionatorio dai tratti indefiniti. La sentenza della Corte Costituzionale cancella anche l'impossibilità per i funzionari di ricoprire nei 10 anni successivi qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati e per i revisori di vigilare sui conti di altre PA territoriali.

La relazione di fine legislatura<sup>96</sup> prevedeva che, entro 90 giorni dal voto, i vertici amministrativi e politici della Regione dovessero redigere un documento certificato dagli organi di controllo interno, in cui indicare la situazione economico-finanziaria dell'ente, in particolare per la sanità, lo stato certificato del bilancio regionale ed eventuali rilievi ricevuti dalla Corte dei Conti. Le regole discendevano dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009), ma secondo la Corte Costituzionale sono viziate da eccesso di delega. Rimane tuttavia la relazione di fine e inizio mandato cui sono tenuti i sindaci e i presidenti di Province<sup>97</sup>. Per la Corte, l'assoggettamento di sindaci e presidenti di Provincia alle misure sanzionatorie previste dal D. Lgs. 149/2011 è correlata alla responsabilità davanti al giudice contabile, con dolo o colpa grave, per i danni cagionati all'ente nei cinque anni precedenti al verificarsi del dissesto finanziario, ordinario o guidato che sia, del Comune cui i medesimi erano stati o sono ancora preposti.

Nelle Regioni autonome, infine, scompaiono con la sentenza della Corte Costituzionale l'apparato sanzionatorio per chi sfora il Patto (tagli di spesa, blocco di indebitamento e assunzioni, tagli alle indennità) e le ispezioni 'automatiche' del MEF quando i conti non sono in ordine.

Si ricorda che nel D.L. 16/2014, viene modificata la disciplina della relazione di fine mandato provinciale e comunale, al fine di semplificarne la procedura di redazione e pubblicazione, in particolare eliminando la fase di esame e verifica della stessa da parte del Tavolo tecnico interistituzionale, e rideterminando termini per la predisposizione e pubblicazione della relazione, assegnando agli enti più tempo per i necessari adempimenti.

Nell'ambito del contenimento della spesa, come già ricordato, la Legge di Stabilità 2014 ha posto un miglioramento di: *i*) 344 milioni per le Regioni e le Province autonome per gli anni 2015-2017, *ii*) 275 milioni annui per i comuni per gli anni 2016-2017; e *iii*) 69 milioni annui per le Province per gli anni 2016-2017.

La Legge di Stabilità 2014 ha reso più stringenti le regole del PSI delle Regioni<sup>98</sup>, salvaguardando il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, la normativa riduce per gli anni dal 2014 al 2017 l'obiettivo del

<sup>95</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.2.

<sup>96</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.1.

<sup>97</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.4.

<sup>98</sup> Previsto dall'art.1 della L.228/2012, inerente al PSI delle Regioni.

complesso delle spese finali delle Regioni a statuto ordinario<sup>99</sup>. Le modifiche determinano un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno pari a 1 miliardo per l'anno 2014 (di cui 700 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 300 milioni a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome) e di 1,3 miliardi per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 (di cui 941 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 403 milioni a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome).

Nella Legge di Stabilità 2014<sup>100</sup> si prevede anche un maggiore concorso alla finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare, delle Regioni a statuto ordinario, per un importo complessivo di 560 milioni per il 2014. Per lo stesso anno, alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome è invece chiesto un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni. In merito al PSI degli Enti Locali, la Legge di Stabilità 2014<sup>101</sup> aggiorna la base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto relativo agli anni 2014-2017, individuata nella media della spesa corrente registrata nel triennio 2009-2011 in luogo del triennio 2007-2009. Inoltre, sono modificate le percentuali da applicare alla media della spesa corrente per determinare lo specifico obiettivo di saldo finanziario con l'introduzione di un premio per gli Enti Locali che partecipano alla sperimentazione in tema di armonizzazione di bilanci, consistente in una riduzione delle predette percentuali per l'anno 2014<sup>102</sup>. Vi è anche una clausola di salvaguardia che prevede che, per l'anno 2014 l'obiettivo di saldo finanziario dei Comuni sia rideterminato con decreto ministeriale, fermo restando l'obiettivo complessivo di comparto, in modo da garantire che per nessun comune si realizzi un peggioramento superiore al 15 per cento rispetto all'obiettivo di saldo finanziario 2014 calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente. Per il 2014 vengono esclusi dal patto circa 1 miliardo di pagamenti in conto capitale sostenuti dalle province e dai comuni. A questi si aggiungono circa 500 milioni relativi ai pagamenti sostenuti nel corso dell'anno 2014 dagli enti territoriali per debiti di parte capitale al 31 dicembre 2012<sup>103</sup>.

Resta confermato il meccanismo sanzionatorio previsto in caso di mancato rispetto del Patto<sup>104</sup>. E', invece, sospeso per l'anno 2014 il meccanismo di

<sup>99</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 496. Per il 2014 il complesso delle spese finali non può essere superiore a 19.390 milioni (e non più a 20.090 milioni) e per gli anni dal 2015 al 2017 esso ammonta a 19.099 milioni (e non più a 20.040 milioni per gli anni 2015 e 2016. Inoltre, per ciascuna regione a statuto ordinario il complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017 ai prefissati importi. Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione a statuto ordinario non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2017, all'obiettivo di competenza euro compatibile del corrispondente esercizio. Per le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile è esteso anche all'anno 2017.

<sup>100</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 522.

<sup>101</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 535.

<sup>102</sup> Ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. 118/2011, attuata con decreto del MEF.

<sup>103</sup> Riferibili a: *i*) debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012; *ii*) debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle regioni in favore degli Enti Locali e delle province in favore dei comuni; *iii*) debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

<sup>104</sup> Legge di stabilità 2012, art. 31, co. 26.

ripartizione degli obiettivi finanziari del PSI degli Enti Locali<sup>105</sup>. Il Governo ha approvato un regolamento per ridefinire le procedure e i limiti dei contributi da rimborsare ai comuni che hanno sostenuto spese per il funzionamento degli uffici giudiziari<sup>106</sup>. Viene introdotto il criterio del costo *standard*, che sarà definito con separato decreto per ciascun ufficio giudiziario, al fine di evitare differenze di costi tra comuni per gli stessi servizi, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse e in linea con l'azione di *spending review*. Con questo intervento il Governo intende rendere la spesa più facilmente controllabile da parte dell'amministrazione della giustizia, incentivando allo stesso tempo prassi virtuose di corretta gestione dei flussi finanziari, mediante un adeguato controllo delle spese rimborsabili.

### FOCUS

#### Piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche

Il Governo ha emanato il decreto<sup>107</sup> recante disposizioni di adeguamento ed armonizzazione contabile in attuazione della Legge di contabilità e finanza pubblica (L.196/2009). L'adozione del piano dei conti è finalizzato a perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il sistema europeo dei conti.

Il provvedimento normativo individua l'ambito soggettivo di riferimento nelle amministrazioni pubbliche<sup>108</sup>, a esclusione delle Regioni, degli Enti Locali, compresi i loro enti ed organismi strumentali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono altresì escluse le amministrazioni centrali dello Stato.

Il nuovo piano dei conti realizza uno schema classificatorio comune costituito da conti che rilevano entrate e spese in termini di contabilità finanziaria, e in conti economico-patrimoniali predisposti sulla base di comuni criteri di contabilizzazione<sup>109</sup>. Il piano dei conti integrato contiene, infatti, l'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali basato su una struttura gerarchica a più livelli. Ciascuna voce indica la natura economica degli atti gestionali per la loro classificazione a livello elementare.

Il piano dei conti è parte del sistema integrato di scritturazione contabile e rappresenterà la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica di ciascuna amministrazione a partire dal 1° gennaio 2015, successivamente alla sperimentazione della durata di un esercizio finanziario effettuata su gruppo di amministrazioni individuate con Decreto ministeriale secondo criteri di rilevanza del bilancio in termini di spesa e rappresentatività nell'ambito dei sottosettori di appartenenza.

Obiettivo della sperimentazione è la verifica dell'effettiva rispondenza del sistema classificatorio delineato dal piano dei conti, in termini di esaustività e correttezza formale e sostanziale delle voci incluse nei suoi tre moduli (finanziario, economico e patrimoniale), nonché del relativo sistema di correlazione tra le scritture finanziarie e quelle economico

<sup>105</sup> Basato sui criteri di virtuosità di cui al co. 20, commi 2, 2-bis e 3, del D.L. 98/2011.

<sup>106</sup> Il regolamento modifica il DPR 187 del 1998.

<sup>107</sup> D.P.R. 4 ottobre 2013, n. 132 concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale del 28/11/2013. Il decreto era previsto dall'art. 4, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 91/2011.

<sup>108</sup> Di cui all'art. 1, co. 2, della L. 196/2009.

<sup>109</sup> Si ricorda che la contabilità finanziaria ha lo scopo fondamentale di regolare giuridicamente i rapporti finanziari tra le amministrazioni e i terzi, fondandosi su un'autorizzazione formale di spesa. La contabilità economica, invece, si basa sul principio della competenza economica, e prende a riferimento il costo, vale a dire il valore delle risorse umane e strumentali effettivamente impiegate per la produzione di determinati beni o l'erogazione di determinati servizi.

patrimoniali e delle voci di glossario<sup>110</sup>. Per facilitare la corretta classificazione delle transazioni elementari nelle voci del piano dei conti, il contenuto delle stesse viene esemplificato in un glossario pubblicato periodicamente sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tra i criteri direttivi, il D.Lgs. 91/2011 enunciava anche l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle stesse amministrazioni<sup>111</sup>.

Il D.L. 'Proroga termini'<sup>112</sup> sposta al 31 dicembre 2014 i termini per l'emanazione di alcuni decreti attuativi del medesimo decreto legislativo. Lo stesso D.L., inoltre, proroga al 2015 l'avvio, per gli enti pubblici, della sperimentazione della tenuta della contabilità sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria.

A gennaio 2014 il Governo ha approvato, uno schema di decreto legislativo correttivo e integrativo del D.Lgs.118/2011, concernente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi<sup>113</sup>. Il decreto costituisce la più ampia e organica riforma, di contabilità degli enti territoriali mai realizzata in Italia, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare l'incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici (ad esempio misurare i debiti commerciali). Il provvedimento in coerenza con le disposizioni previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, recentemente entrata in vigore e che impone una omogeneità in materia di bilanci pubblici, pertanto promuove: *i)* l'individuazione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; *ii)* la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; *iii)* l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; *iv)* l'affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; *v)* la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni.

Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alla Conferenza unificata e successivamente verrà alle Commissioni parlamentari (di merito e per il federalismo fiscale) per i pareri prescritti.

## Procedura di dissesto degli Enti locali

Nel 2013 molti Comuni hanno optato per l'accesso alla procedura *anti-default*. In molti hanno predisposto il piano di rientro quasi sempre decennale. L'analisi delle proposte è passata all'esame della sottocommissione ministeriale e delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che ha rilevato alcuni errori che gli Enti Locali devono correggere per approcciarsi alla procedura<sup>114</sup>. La

<sup>110</sup> Ai sensi dell'art. 4 D.P.R. 4 ottobre 2013.

<sup>111</sup> Il decreto del MEF del 27 marzo 2013 pubblicato nella G.U. 12 aprile 2013, n. 86 ha definito i criteri e le modalità di predisposizione del budget economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica.

<sup>112</sup> D.L. 150/2013 convertito con modifiche dalla L.15/2014.

<sup>113</sup> A norma degli articoli 1 e 2 della L.42/2009.

<sup>114</sup> Gli errori comuni sono stati: *i)* l'assenza dei presupposti/requisiti sanciti dalla legge (es. la puntuale approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge); *ii)* l'indeterminatezza oppure errata quantificazione del disavanzo di amministrazione; *iii)* l'inesistenza di strumenti pattizi recanti le accettazioni dei creditori a forme di pagamento rateizzato; *vi)* una precaria fattibilità finanziaria del piano di

Corte dei Conti ha anche chiarito<sup>115</sup> che se un comune o provincia decide di aderire agli aiuti anti-dissesto previsto dal D.L. 174/2012 senza presentare il piano di rientro nei successivi 60 giorni, essa deve dichiarare il dissesto. Nel caso in cui il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati (i cui costi incidono sul bilancio dell'ente) l'ente può raggiungere l'equilibrio entro l'esercizio in cui si completa la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati e comunque entro tre anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto. Fino al raggiungimento dell'equilibrio, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla scadenza di ciascun esercizio, una relazione sull'efficacia delle misure adottate e sugli obiettivi raggiunti nell'esercizio.

Con il D.L.16/2014 il Governo è intervenuto per risolvere le criticità finanziarie di alcuni Enti Locali, aumentando le possibilità di accesso alle procedure di riequilibrio finanziario da parte degli enti che si trovino in difficoltà finanziarie suscettibili di provocarne il dissesto.

A tal fine, sono state sospese le procedure esecutive nei confronti dell'ente che abbia proposto ricorso avverso la decisione con cui la Corte dei Conti ne abbia respinto il piano di riequilibrio. Inoltre, si consente agli enti in questione di riproporre un nuovo piano, entro novanta giorni dalla decisione della Corte. In pendenza di tale termine, e fino alla conclusione della conseguente procedura, sono altresì sospese le procedure per la dichiarazione dello stato di dissesto.

Vengono inoltre integrate le vigenti disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, introducendo una deroga per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti che abbiano posto in essere misure di riduzione dei costi dei servizi e di razionalizzazione degli organismi e delle società partecipati che consentano di raggiungere il riequilibrio entro tre esercizi finanziari<sup>116</sup>.

### Piani di rientro regionali

Il Governo è intervenuto per consentire alle Regioni sottoposte a Piano di rientro del disavanzo sanitario, in caso di riduzione strutturale del disavanzo, di evitare le massimizzazioni delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF<sup>117</sup>. Tenuto fermo che una quota parte del relativo gettito deve essere finalizzata alla copertura del disavanzo, per la restante quota di gettito la regione interessata può disporre la riduzione delle aliquote ovvero la destinazione anche a finalità extra-sanitarie. Attualmente le Regioni sottoposte a Piano di rientro sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia e Sicilia. Gli

---

rientro; v) provvedimenti di riaccertamento dei residui attivi carenti di motivazione; vi) rideterminazione dei residui passivi non adeguatamente motivati; vii) incongruità delle passività potenziali; viii) inverosimiglianza dei tagli di spesa corrente; ix) incertezza degli esiti dei previsti piani di alienazione dei beni non indispensabili ai fini istituzionali; x) interventi non risolutori nella determinazione del debito consolidato, derivante dalla diffusa sottovalutazione degli esiti di bilancio delle partecipazioni societarie; xi) mancata chiarezza sulla rideterminazione dell'organico delle società partecipate; xii) perdite derivanti da liquidazioni di posizionamenti assunti in materia di finanza derivata.

<sup>115</sup> Delibera della Corte dei Conti n.13/2013

<sup>116</sup> Art. 3 del D.L. 16/2014.

<sup>117</sup> Art. 2, co. 6 del D.L. 120/2013 convertita con L.137/2013.

organismi tecnici con il compito di monitorare l'attuazione dei piani di rientro dai deficit sanitari delle Regioni<sup>118</sup> hanno constatato che nel 2012 la Calabria e il Molise non hanno raggiunto gli obiettivi fissati nei rispettivi piani. Pertanto, per l'anno d'imposta 2013, in queste Regioni è confermata l'applicazione automatica della maggiorazione dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP<sup>119</sup>. La maggiorazione dell'aliquota IRAP è pari allo 0,15 per cento mentre quella dell'addizionale regionale IRPEF è dello 0,30 per cento. L'Agenzia delle Entrate comunicherà le modalità di calcolo dell'acconto Irap da effettuarsi nel 2013 tenendo conto della maggiorazione, nonché le modalità applicative dell'incremento dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno d'imposta 2013.

In materia di rimozione dello squilibrio finanziario delle Regioni nel trasporto pubblico regionale e locale, si consente<sup>120</sup> alle Regioni interessate di predisporre, entro il 31 ottobre 2013, un piano di ristrutturazione del debito del settore del trasporto pubblico regionale e locale maturato fino al 31 dicembre 2012. Per il finanziamento del piano ciascuna regione interessata è autorizzata, previa delibera CIPE, a utilizzare le risorse alla stessa assegnate sul fondo sviluppo e coesione per il cofinanziamento nazionale delle politiche di coesione dell'Unione europea<sup>121</sup>. Tali risorse possono essere utilizzate nel limite massimo concordato tra ciascuna Regione, il Ministero per la coesione territoriale, il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti e il MEF sulla base del Piano medesimo.

In alternativa a questo meccanismo di finanziamento a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, il Governo ha consentito alle Regioni di destinare alla finalità della rimozione dello squilibrio finanziario del trasporto pubblico regionale e locale, anche le complessive risorse di bilancio delle Regioni, ivi comprese le disponibilità finanziarie derivanti dall'Accordo Stato-Regioni del 7 febbraio 2013, con il quale è stato disciplinato il 'patto regionale verticale incentivato', fermi restando i limiti del PSI. La disciplina del PSI prevede, infatti, che le Regioni possano autorizzare gli Enti Locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati. Considerando insieme regione ed Enti Locali, il 'patto regionale verticale incentivato' garantisce flessibilità nel rispetto degli obiettivi finanziari<sup>122</sup>.

La Legge di Stabilità 2014<sup>123</sup> prevede un incremento di 300 milioni per l'anno 2014 e di 100 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 da destinarsi al rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari dei servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, nonché della flotta destinata ai servizi di trasporto

<sup>118</sup> A cura del tavolo per la verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza.

<sup>119</sup> Prevista in questi casi dall'articolo 2, comma 86, della L. 191/2009.

<sup>120</sup> Ai sensi dell'articolo 25, comma 11-*quinquies*, del D.L. 69/2013.

<sup>121</sup> Delibera CIPE n. 1/2011 su 'Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013'.

<sup>122</sup> L'accordo del 7 febbraio 2013 ha variato la ripartizione dell'importo del contributo di 800 milioni disposta, per il patto regionale verticale incentivato, per gli anni 2013 e 2014 dalla Legge di Stabilità per il 2013 (L. 228/2012), secondo quanto stabilito dalla medesima legge (art. 1, co. 122).

<sup>123</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 83-84.

pubblico locale lagunare. Tali risorse sono escluse dal PSI, nel limite del 45 per cento dell'assegnazione di ciascuna regione per l'anno 2014 e integralmente per gli anni 2015 e 2016. Entro marzo 2014 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dovrà definire i costi *standard* dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale uniformi a livello nazionale, nonché i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi<sup>124</sup>. Inoltre, per garantire una più equa ed efficiente distribuzione delle risorse, dal 2014 una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale è ripartita tra le Regioni sulla base del costo *standard* di produzione dei servizi.

### FOCUS

#### Roma capitale

Roma capitale è l'ente territoriale istituito dall'art. 24 della legge delega n. 42/2009<sup>125</sup>. L'ente gode di autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, di un proprio patrimonio e di ulteriori risorse assegnate in ragione del ruolo di Capitale della Repubblica italiana e delle funzioni connesse quale sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri presso lo Stato, la Città del Vaticano e le Istituzioni internazionali. Il Consiglio comunale ha approvato a marzo 2013 il nuovo Statuto di Roma Capitale che prevede, tra l'altro, che: *i)* il Consiglio comunale assuma la denominazione di Assemblea capitolina; *ii)* la diminuzione dei consiglieri da 60 a 48; *iii)* la detrazione dall'indennità dei consiglieri per ingiustificata assenza dalle sedute, nonché la limitazione degli oneri per i permessi retribuiti dei consiglieri dipendenti presso privati o enti pubblici economici; *iv)* la diminuzione dei Municipi da 19 a 15; *v)* le quote rosa per almeno un terzo nella giunta capitolina nonché in quelle municipali e nei consigli d'amministrazione delle società partecipate; *vi)* la facoltà del sindaco di ricorrere a procedura d'urgenza per deliberazioni necessarie a garantire il tempestivo adempimento degli obblighi di legge o a evitare l'omissione di atti fondamentali, quando tale omissione possa recare grave pregiudizio alla regolarità e al buon andamento dell'azione amministrativa.

Il Governo<sup>126</sup> è intervenuto sulla situazione finanziaria di Roma capitale, affidando all'ente il compito di redigere un rapporto sul disavanzo di bilancio che si è finora formato e predisponendo, nel contempo, un piano triennale per il riequilibrio strutturale del bilancio. Il piano dovrà tenere conto dei seguenti criteri: *i)* applicare le disposizioni finanziarie e di bilancio e i vincoli in materia di acquisto di beni e servizi e di assunzione di personale; *ii)* operare una ricognizione dei fabbisogni di personale nelle società partecipate; *iii)* adottare modelli innovativi per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, di raccolta dei rifiuti e di spazzamento delle strade anche ricorrendo alla liberalizzazione; *iv)* procedere, se necessario, alla dismissione o alla messa in liquidazione delle società partecipate che non risultino avere come fine sociale attività di servizio pubblico; *v)* valorizzare e dismettere quote del patrimonio immobiliare del Comune. Al fine di consentire la verifica della sua attuazione, il Comune di Roma trasmetterà ai Ministeri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze e alle Camere il piano di rientro che dovrà essere approvato con apposito D.P.C.M..

A fronte di tale impegno, il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma è autorizzato ad anticipare alla gestione ordinaria del Comune l'importo - di 570 milioni, comprensivi quelli già erogati sulla base del D.L. 151 /2013 ritirato. Gli importi destinati al

<sup>124</sup> Nella determinazione del costo *standard* per unità di servizio prodotta, espressa in chilometri, per ciascuna modalità di trasporto, si deve tenere conto dei fattori di contesto, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle aree a domanda debole, della velocità commerciale, delle economie di scala, delle tecnologie di produzione, dell'ammodernamento del materiale rotabile e di un ragionevole margine di utile.

<sup>125</sup> In attuazione dell'articolo 114 della Costituzione, il cui ordinamento è disciplinato in via transitoria dal D.Lgs. 156/2010.

<sup>126</sup> D.L. 16/2014. Il decreto ripropone parte del contenuto delle analoghe disposizioni già inserite nei decreti legge n. 126 e 151 del 2013, che sono state ritirate in sede di conversione dal Governo.

Comune di Roma con questo provvedimento non verranno considerati tra le entrate finali, rilevanti ai fini del PSI, e consentiranno quindi di garantire l'equilibrio di parte corrente del bilancio di Roma Capitale per gli anni 2013 e 2014.

In merito alla Gestione commissariale di Roma capitale, il D.L.16/2014 introduce alcune modifiche alla norme previste nella materia dalla legge finanziaria 2010, con le quali: i) si consente l'ampliamento della massa passiva del piano di rientro in corso di esercizio da parte del Commissario straordinario, inserendo nella stessa ulteriori partite debitorie anteriori all'inizio della Gestione, nonché alcune somme derivanti dal contratto di servizio previsto dal suddetto piano di rientro; ii) si prevede, in riferimento alla gestione dei crediti di Roma capitale verso le società partecipate, che l'ente possa riacquisire la titolarità di tali crediti, inseriti nella massa attiva della gestione.

### **Società partecipate pubbliche**

Il Governo ha posticipato l'obbligo di rilevazione mediante bilancio consolidato secondo la competenza economica dei risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate da esso partecipate<sup>127</sup>. Tale obbligo, si applica a tutti gli Enti Locali a decorrere dal 2015 sulla base delle disposizioni di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali<sup>128</sup>. Lo slittamento dei tempi è da mettersi in relazione alla previsione, contenuta nel D.Lgs. 118/2011, secondo la quale gli enti territoriali sono tenuti all'adozione di comuni schemi di bilancio consolidato con le proprie aziende ed organismi, sulla base degli esiti della sperimentazione dell'armonizzazione contabile, che ha la durata di tre anni a decorrere dal 2012.

La Legge di Stabilità 2014 fa decorrere dall'esercizio 2015 la disciplina vincolistica sulle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali esclusi gli intermediari finanziari e le società quotate<sup>129</sup>, nonché sulle aziende speciali e sulle istituzioni. Dal 2014, le società a partecipazione maggioritaria, diretta e indiretta perseguono la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza; in particolare per i servizi pubblici locali sono individuati come riferimento parametri *standard* dei costi e dei rendimenti, costruiti nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche. I soggetti sono altresì tenuti a rispettare i vincoli sulle assunzioni previsti per gli enti partecipanti, nonché la riduzione dei compensi agli organi di amministrazione nel caso di risultati economici negativi. Gli enti partecipanti sono obbligati a vigilare sugli adempimenti anche mediante il sistema dei controlli interni sulle società partecipate non quotate e sugli equilibri finanziari. La legge attribuisce agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali la trasmissione annuale di una relazione sugli adempimenti e sui risultati conseguiti dalle società, dalle aziende speciali e dalle istituzioni partecipate alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che segnalano tempestivamente agli enti partecipanti le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi. Per le aziende speciali e per le istituzioni si stabilisce l'iscrizione e il deposito dei bilanci al registro delle imprese.

<sup>127</sup> Attraverso l'art.9, comma 9-ter del D.L. 102/2013.

<sup>128</sup> Contenute nel D.lgs.118/2011.

<sup>129</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 550-562.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali (a esclusione degli intermediari finanziari e delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentari e le loro controllate), che presentano un risultato di esercizio o di saldo finanziario negativo, sono garantite dalle amministrazioni locali partecipanti. In particolare, tali amministrazioni sono tenute ad accantonare l'anno successivo in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato in misura proporzionale alla quota di partecipazione. L'ente partecipante può utilizzare l'importo accantonato per ripianare la perdita di esercizio, o scegliere di dismettere la partecipazione o porre in liquidazione il soggetto partecipato. Gli accantonamenti si applicano dal 2015. La Legge di Stabilità 2014 specifica anche i criteri che tali accantonamenti devono seguire per il periodo 2015-2017. Infatti, l'ente partecipante dei soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo deve accantonare in proporzione della quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e per il 75 per cento per il 2016.

Il D.L. 16/2016 proroga dal 1° maggio 2014 al 1° gennaio 2015 del termine entro il quale le pubbliche amministrazioni devono procedere alla cessione delle partecipazioni in società che producono beni e servizi non strettamente necessari per le finalità istituzionali delle amministrazioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014<sup>130</sup>. Decorso tale tempo, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa a ogni effetto. Entro i dodici mesi successivi alla cessazione, ossia entro il 1° gennaio 2016, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica sui criteri di determinazione del valore delle azioni per le quali è esercitato il diritto di recesso.

### FOCUS

#### **Società strumentali degli Enti Locali: le sentenze della Corte Costituzionale**

Con sentenza n.229/2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale lo scioglimento forzoso delle società strumentali delle Regioni previsto dal D.L. 95/2012 che avrebbe dovuto compiersi entro fine 2013 con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica. La norma interviene sulle società che realizzano oltre il 90 per cento del fatturato che non svolgano servizi d'interesse generale o che per ragioni del contesto socio-economico non sia possibile un efficace ricorso al mercato. Nelle sue motivazioni la Corte spiega che lo Stato può limitare l'attività delle Regioni, ponendo obiettivi di riequilibrio della spesa, nel senso di un transitorio contenimento complessivo, ma senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento di questi obiettivi. La sentenza sostiene che non sono invocabili le ragioni di tutela della concorrenza, le quali rimanderebbero a una competenza esclusiva statale. Il D.L. 223/2006 ha impedito alle società strumentali di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati in affidamento diretto o tramite gara diverso da quelle che le controlla. La normativa prevista dalla *spending review* agisce solo per Comuni e Province delle Regioni a Statuto ordinario. Infatti, per le Regioni a Statuto speciale, le disposizioni del D.L. 95/2012 sono inoperanti, perché richiedono il

<sup>130</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 569. Si ricorda che il predetto termine è stato inizialmente fissato dal co. 29 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 (L.244/2007) in 36 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, e dunque scaduto il 1° gennaio 2011.

recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

Con la sentenza n.219/2013 la Corte Costituzionale ha confermato l'obbligo per le Regioni a Statuto ordinario di ridurre di almeno il 20 per cento la spesa per gli enti intermedi, anche attraverso accorpamenti e soppressioni. Decade però la sanzione che nelle amministrazioni inadempienti prevedeva la soppressione automatica degli enti e la nullità dei loro atti. Le Regioni hanno ancora l'obbligo di accorpare o sopprimere gli enti intermedi e, in ogni caso, di ridurre la spesa di almeno il 20 per cento, ma senza una sanzione collegata. Nei territori a Statuto autonomo, invece, l'intera regola rimane inattiva, per il fatto che la sua applicazione deve passare attraverso il recepimento secondo la strada indicata dagli Statuti.

Il blocco degli stipendi dei pubblici dipendenti previsto dal D.L. 95/2012 è esteso anche ai lavoratori delle società partecipate, come chiarito dalla Corte dei Conti<sup>131</sup>. Nella delibera, la Corte ha poi confermato il divieto del riconoscimento degli aumenti stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale.

Il Governo ha poi introdotto un sistema di facilitazione della mobilità del personale all'interno delle società partecipate dalla medesima amministrazione al fine di favorire piani industriali più razionali e sostenibili. Lo strumento della mobilità può essere utilizzato anche in ambiti più ampi, regionali e interregionali, con la prevista partecipazione sindacale.

Con il D.L. 16/2014, si richiedono maggiori controlli sui trattamenti economici dei dirigenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni. Tali società, a eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati, non possono prevedere per i propri dirigenti benefici economici per la cessazione del rapporto superiori a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro applicati<sup>132</sup>. Con questo provvedimento il Governo tenta di arginare la pratica delle buonuscite straordinarie per i manager pubblici. S'introduce così un limite alla pratica, per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni in pensione di ricevere incarichi dalle società controllate dall'amministrazione di provenienza, cumulando i trattamenti economici. Se la società controllata è in disavanzo, i contratti di dirigenza assegnati a titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia ovvero di anzianità cessano di diritto al 31 dicembre 2013. Se la società è invece in buone condizioni economiche, i contratti durano fino alla loro scadenza, ma il dirigente riceve solo il trattamento economico dalla società, mentre è sospeso quello pensionistico.

Per assicurare il contenimento della spesa, degli oneri a carico del bilancio consolidato e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, il Governo ha dato facoltà alle amministrazioni statali di rivedere, riducendolo, il prezzo dei contratti di servizio con le società controllate. Infatti, il D.L. 101/2013 consente alle amministrazioni pubbliche di provvedere alla revisione con riduzione del prezzo dei contratti di servizio stipulati con società ed enti controllati direttamente o indirettamente, con conseguente riduzione degli oneri contrattuali a carico della Pubblica Amministrazione. In questi casi, le società e gli enti controllati possono procedere, entro i successivi 90 giorni, alla rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività contrattualmente

<sup>131</sup> Delibera della Corte dei Conti Toscana 140/2013.

<sup>132</sup> Ai sensi dell'art.3, comma 7 del D.L. 101/2013.

affidata, finalizzata alla correlata riduzione degli istituti di salario accessorio e dei relativi costi.

### FOCUS

#### **Il Patrimonio della PA: Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011**

Nel 2010 il MEF ha avviato il progetto 'Patrimonio della PA' per la rilevazione annuale delle componenti dell'attivo delle Amministrazioni Pubbliche finalizzata alla redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato<sup>133</sup>. Il Progetto rappresenta uno strumento innovativo e strategico. La conoscenza sistematica e puntuale degli asset, materiali e immateriali, del patrimonio pubblico rappresenta un elemento indispensabile per orientare le decisioni di politica economica e per innescare un processo di valorizzazione e di sviluppo della redditività.

Nell'ambito del Progetto, nel periodo febbraio - maggio 2011 è stato avviato il primo censimento delle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche in società ed enti con riferimento alla data del 31 dicembre 2009. Successivamente, sono state effettuate le rilevazioni delle partecipazioni per l'anno 2010, per l'anno 2011 e per l'anno 2012. Il Rapporto illustra le analisi condotte sui dati dichiarati dalle Amministrazioni Pubbliche sulle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2011.

La risposta delle Amministrazioni è stata positiva. E' stato registrato un tasso di adempimento del 100 per cento per le Amministrazioni più grandi (Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti di Previdenza, Regioni, Province e Comuni con più di 250.000 abitanti), dell'80 per cento circa per i Comuni di medie dimensioni (tra 50.000 e 250.000 abitanti), del 97 per cento per le Università mentre il tasso medio di risposta per i Comuni medio piccoli si è attestato attorno al 40 per cento. Al termine della rilevazione sono state censite circa 7.300 società e sono stati individuati oltre 30.100 legami (di cui 24.500 partecipazioni dirette e 5.500 partecipazioni indirette) tra queste e le Amministrazioni pubbliche. La rilevazione dei dati è stata effettuata telematicamente attraverso un portale appositamente sviluppato per il Progetto.

Per l'anno 2009 sono state comunicate 29.225 partecipazioni (di cui 26.312 dirette e 2.913 indirette) relative a 6.470 società. Per l'anno 2010 sono state rilevate 27.802 partecipazioni (di cui 23.574 dirette e 4.228 indirette) e 6.970 società. Per l'anno 2011 le Amministrazioni hanno dichiarato 30.133 partecipazioni (24.593 dirette e 5.540 indirette) riconducibili a 7.340 società partecipate.

Gli Enti Pubblici di Previdenza e Assistenza Sociale hanno dichiarato complessivamente 11 partecipazioni dirette - di cui una totalitaria, una di maggioranza e le restanti di minoranza - e 6 indirette.

Le partecipazioni dichiarate dalle Amministrazioni Locali sono complessivamente pari a 29.583, riconducibili a 7.065 società. Si evidenzia, tuttavia, che il numero di partecipazioni mediamente detenute dai Comuni (7,17) è determinato dall'elevata numerosità (e quindi dal loro peso) dei piccoli Comuni rispetto a quelli medio-grandi. Per l'analisi delle partecipazioni detenute dai Comuni, suddivisi per fasce di popolazione residente. Il numero elevato di partecipazioni detenute dalle altre Amministrazioni Locali è riconducibile per la quasi totalità alle partecipazioni delle Camere di Commercio. Le 24.182 partecipazioni dirette comunicate dalle Amministrazioni Locali risultano così suddivise: *i)* 961 sono partecipazioni totalitarie (quota di possesso pari al 100 per cento); *ii)* 1.032 sono partecipazioni di maggioranza (quota compresa tra il 50 per cento e il 99 per cento); *iii)* 22.189 sono partecipazioni di minoranza (quota di possesso inferiore 49 per cento). Di queste, in particolare, 16.206 sono relative a una quota inferiore al 4 per cento.

<sup>133</sup> MEF - Dipartimento del Tesoro, Gennaio 2014. Il rapporto è disponibile al link: [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/RapportoImmobili\\_DatiAnno2011.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/RapportoImmobili_DatiAnno2011.pdf)

Il 70 per cento delle società dichiarate dalle Amministrazioni pubbliche operano nel settore terziario e il 23 per cento in quello secondario. Nel settore della fornitura dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti la percentuale di partecipazione delle Amministrazioni locali in questo settore, infatti, è pari al 20 per cento mentre quella delle società partecipate è del 10 per cento. Ciò indica che, mediamente, le *utilities* dei settori idrico e di smaltimento rifiuti sono più condivise tra Amministrazioni Locali (tipicamente i Comuni) rispetto alle società che operano in altri settori.

## **II.3 RIDUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO**

In questo paragrafo vengono descritte le principali misure poste in atto dal Governo per ridurre il debito pubblico attraverso il processo di privatizzazione e la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare. Si offre inoltre una prima valutazione e monitoraggio sulle misure straordinarie finalizzate al pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione verso le imprese.

### **Pagamento dei Debiti della Pubblica Amministrazione**

Nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese. La disponibilità di liquidità per le piccole e medie imprese è una delle condizioni necessarie per migliorare le condizioni della gestione ordinaria o per aumentare i piani d'investimento.

Ad aprile 2013 il Governo ha emanato un decreto<sup>134</sup> per far fronte a due emergenze: *i)* pagare alle imprese i debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni, graduando il flusso dei pagamenti e accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio; *ii)* garantire l'equilibrio finanziario. Il Governo ha così destinato al pagamento dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni risorse per circa 40 miliardi, distribuite tra il 2013 e il 2014.

A questa prima fase il Governo ne ha fatto seguire una seconda con il D.L. 102/2013 che ha incrementato le risorse messe a disposizione nel 2013, anticipando di fatto allo stesso 2013 parte della liquidità che l'originario D.L. 35/2013 aveva stanziato per il 2014. Ulteriori risorse per 7,2 miliardi sono state stanziate per l'anno 2014.

Il pagamento dei debiti come definito dal D.L. 35/2013 e dal D.L. 102/2013 procede lungo canali diversi per i vari livelli territoriali.

Per gli Enti Locali:

- A partire dal 14 maggio 2013 gli Enti Locali che ne hanno fatto richiesta conoscono gli spazi finanziari aggiuntivi assegnati a ciascuno di essi nel quadro del Patto di Stabilità Interno (PSI) per provvedere ai pagamenti dei debiti di parte capitale in essere al 31 dicembre 2012. Tramite questo canale sono state messe a disposizione degli Enti spazi finanziari sul patto per 5 miliardi per il 2013.

<sup>134</sup> D.L. 35/2013, convertito, con modificazione, nella L.64/2013.

- Le anticipazioni di liquidità erogate agli Enti Locali che ne hanno fatto richiesta ammontano nel 2013 a circa 3 miliardi. Il decreto prevede che gli enti beneficiari provvedano al pagamento dei debiti entro 30 giorni dall'erogazione, certificandolo formalmente alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP).
- Mediante il patto verticale incentivato le Regioni hanno la facoltà di concedere agli Enti Locali del proprio territorio spazi finanziari, utili ai fini del rispetto del PSI. Tramite questo canale gli Enti Locali hanno acquisito maggiori spazi finanziari per 1,4 miliardi per il 2013 e per il 2014.

Per le Regioni:

- L'assegnazione di risorse per circa 5,6 miliardi è prevista alle Regioni che hanno fatto richiesta delle anticipazioni di liquidità per provvedere al pagamento dei debiti non sanitari. Le erogazioni del 2013, pari a 4,2 miliardi, sono avvenute in base a contratti stipulati dal Dipartimento del Tesoro con le singole Regioni. La sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni è stata soggetta alle verifiche di un apposito tavolo tecnico.
- L'esclusione dal PSI 2013 di trasferimenti effettuati a favore di enti locali, a valere su residui passivi di parte corrente per 1,4 miliardi.
- L'incremento della deroga al Patto di Stabilità interno per il 2013 delle somme destinate ai progetti cofinanziati da fondi comunitari (800 milioni).

Per i Ministeri:

- Sono stati resi disponibili per tutti i Ministeri 500 milioni per il pagamento dei debiti fuori bilancio, in base ai requisiti stabiliti dal D.L. 35/2013.

Per i debiti contratti dalle Regioni in materia sanitaria, il D.L. 35/2013 ha previsto che le risorse siano ripartite tra Regioni e Province autonome che ne abbiano fatto richiesta per un totale di 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014. Dopo aver effettuato le dovute verifiche presso tavoli tecnici, l'erogazione delle anticipazioni è soggetta alla stipula di un contratto tra ciascuna amministrazione e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Con il citato DL 102/2013 le somme sono state rimodulate in 7,5 miliardi per il 2013 e 6,3 miliardi per il 2014 (l'ulteriore importo massimo di 150 milioni è destinato alla Croce Rossa). A fronte di tali disponibilità, nel 2013 sono state trasferite risorse dallo Stato alle Regioni (a seguito della verifica positiva degli atti di competenza regionale e della conseguente sottoscrizione dei contratti di anticipazione di liquidità) per 6,7 miliardi e gli enti dei relativi Servizi sanitari regionali hanno estinto debiti per 6,7 miliardi (pari al 99,9 per cento delle somme trasferite).

### **FOCUS** Anticipazione di liquidità per gli Enti Locali

Gli Enti Locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012 a causa di carenza di liquidità, possono chiedere alla Cassa depositi e prestiti S.p.A (CDP) l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. Ai fini dell'immediata operatività della 'Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli Enti Locali' del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili' con una dotazione complessiva di 3,4 miliardi per il 2013 (D.L. 35 e D.L. 102) l'erogazione agli Enti Locali è stata nel complesso pari a 3 miliardi. Il MEF e la CDP hanno stipulato un apposito Accordo (*Addendum*) che stabilisce i criteri e le modalità per l'accesso alle risorse della Sezione. Nel

2014 sono disponibili per gli Enti Locali ulteriori risorse per complessivi 2,3 miliardi.

La procedura di concessione dell'anticipazione<sup>135</sup> si articola in quattro fasi principali<sup>136</sup>: *i*) presentazione delle domande; *ii*) comunicazione esiti verifica e concessione dell'Anticipazione; *iii*) determinazione delle condizioni economiche e perfezionamento del contratto di Anticipazione; *iv*) erogazioni e rendicontazione.

L'anticipazione, concessa entro il 15 maggio 2013 proporzionalmente e nei limiti delle somme annualmente disponibili, è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni. Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni è determinato con decreto del MEF, sulla base del rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione<sup>137</sup>. In caso di mancata corresponsione della rata di ammortamento entro il 30 settembre di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dalla CDP, l'Agenzia delle Entrate provvede a trattenere le relative somme, per i Comuni interessati, all'atto del pagamento agli stessi dell'imposta municipale propria, e per le province, all'atto del riversamento alle medesime dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori<sup>138</sup>.

In seguito alla rimodulazione e integrazione delle risorse del Fondo anticipazioni liquidità per il pagamento dei debiti degli enti territoriali, operata dal D.L. 102/2013, il Governo è intervenuto<sup>139</sup> anche per: *i*) definire la tempistica entro la quale procedere all'assegnazione dell'intero ammontare per il 2014 delle risorse della 'Sezione debiti non sanitari' di Regioni e Province Autonome. Tale ammontare sarà concesso entro il 31 marzo 2014, unitamente alle risorse non erogate nel 2013, per anticipazioni di liquidità richieste entro il 28 febbraio 2014; *ii*) chiarire che sono ammessi anche i pagamenti dei debiti fuori bilancio (che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2012) ai fini dell'assegnazione delle anticipazioni a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive stanziato sul Fondo anticipazioni<sup>140</sup> e a valere sulle risorse (già esistenti) per il 2014 sulla sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome e sulle risorse già ripartite tra le regioni per i medesimi debiti<sup>141</sup> ma non ancora erogate; *iii*) introdurre la previsione che all'atto dell'estinzione da parte della Regione dei debiti elencati nel piano di pagamento nei confronti degli Enti Locali o di altre Pubbliche Amministrazioni, ciascun ente locale o amministrazione pubblica interessata provvede all'immediata estinzione dei propri debiti.

<sup>135</sup> Di cui al D.L. 35/2013, pubblicato nella G.U. 8 aprile 2013, n. 82.

<sup>136</sup> Per maggiori informazioni, si rinvia al sito dedicato curato dalla Cassa Depositi e Prestiti: <http://portaleCDP.cassadp.it/CDP/EntiLocaliePA/PagamentoDebitiEntiLocali/Procedura/index.htm>

<sup>137</sup> Ai sensi dell'art.1, comma 13, del D.L. 35/2013, il MEF comunica che il tasso di interesse da applicare alle anticipazioni di liquidità da erogare agli Enti Locali nel 2014, corrispondente al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione rilevato sul mercato regolamentato dei titoli di Stato - MTS il 13 gennaio 2014, è pari al 2,447 per cento.

<sup>138</sup> Per gli Enti Locali che beneficiano dell'anticipazione, sono previste alcune condizioni: a) gli Enti Locali interessati provvedono a fornire alla CDP formale certificazione, rilasciata dal responsabile finanziario dell'ente, dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili; b) gli Enti Locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del D.Lgs.267/2000, sono tenuti a modificare corrispondentemente il piano di riequilibrio entro 30 giorni dalla concessione della anticipazione; c) il fondo di svalutazione crediti (di cui al comma 17, dell'art. 6, del D.L. 95/2012) relativo ai 5 esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione, deve essere pari almeno al 50 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni.

<sup>139</sup> Riferimento all'art. 2, co.7 del D.L. 120/2013.

<sup>140</sup> D.L. 102/2013.

<sup>141</sup> D.M. 14 maggio 2013.

**Monitoraggio del pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione**

L'operazione di pagamento dei debiti accumulati dalle Pubbliche Amministrazioni e scaduti al 31 dicembre 2012, avviata con il D.L. 35/2013 e ampliata con il successivo D.L. 102/2013, ha consentito di immettere liquidità nel circuito dell'economia reale per circa 22 miliardi di euro, corrispondenti a quasi 1,6 punti di PIL, in un periodo di sei mesi (tra luglio e dicembre 2013).

**TAVOLA. STATO DI ATTUAZIONE DEL D.L. 35/2013 E DAL D.L. 102/2013 AGGIORNATO AL 28 MARZO 2014.**

Enti debitori	Risorse stanziare	Risorse effettivamente rese disponibili agli enti debitori	Pagamenti Effettuati*
<b>Stato</b>	<b>3.000</b>	<b>3.000</b>	<b>3.008</b>
Pagamento debiti fuori bilancio dei Ministeri	500	500	508
Incremento rimborsi fiscali	2.500	2.500	2.500
<b>Regioni Province autonome</b>	<b>15.808</b>	<b>13.499</b>	<b>13.477</b>
Anticipazioni di liquidità	13.608	11.299	11.224
Concessione di spazi finanziari	2.200	2.200	2.253
<b>Province e Comuni</b>	<b>8.411</b>	<b>8.196</b>	<b>6.977</b>
Anticipazioni di liquidità	3.411	3.195	2.743
Concessione di spazi finanziari	5.000	5.000	4.234
<b>Importi totali (valori assoluti)</b>	<b>27.219</b>	<b>24.953</b>	<b>23.463</b>
<b>Importi totali (in % delle risorse stanziare)</b>		<b>92%</b>	<b>86%</b>

\* I pagamenti effettuati ai creditori sono stimati sulla base delle certificazioni fornite dagli enti debitori. I pagamenti effettuati grazie ai finanziamenti ricevuti sono tuttora in corso e l'importo effettivamente pagato potrebbe essere superiore al dato qui dichiarato.

Fonte: MEF.

Dall'aprile 2013 a oggi gli enti debitori hanno avuto accesso alle risorse disponibili per circa 25 miliardi (sui 27,2 disposti complessivamente dai decreti sblocca debiti, si veda la Tavola sopra riportata) e hanno provveduto a pagare debiti arretrati per 23,4 miliardi. In media si tratta di 3,6 miliardi al mese concentrati nel secondo semestre del 2013. Circa 2,2 miliardi sono ancora disponibili presso il MEF perché non ancora richiesti da cinque Regioni assegnatarie dei fondi.

Per quanto riguarda la prima fase, disposta dal D.L. 35/2013, gli enti debitori hanno acquisito risorse per 18,5 miliardi e hanno effettuato pagamenti per 17,6 miliardi (corrispondenti al 87 per cento delle risorse stanziare). In merito all'ulteriore tranche di fondi disposta dal D.L. 102/2013, gli enti debitori hanno acquisito risorse per 6.4 miliardi, dei quali 5,8 risultano già pagati ai creditori (corrispondenti al 76 per cento delle risorse stanziare).

Il Governo si è impegnato a monitorare attentamente l'attuazione del D.L. 35/2013 da parte di tutti gli enti debitori anche per dare piena attuazione alla direttiva europea sui termini di pagamento recepita all'inizio del 2013. Ove necessario, il Governo si è dichiarato disposto a prendere ulteriori misure per assicurare che l'anomalia dei ritardati pagamenti non si riproponga nei prossimi anni.

Il Governo ha previsto la possibilità per lo Stato di concedere la sua garanzia al fine di agevolare la cessione dei relativi crediti a banche e ad altri intermediari finanziari, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica. La norma dispone, infatti, che per consentire l'integrale pagamento dei debiti della pubblica amministrazione maturati alla data del 31 dicembre 2012, nonché per motivate esigenze economico-finanziarie, il MEF possa autorizzare la cessione di

garanzia dello Stato a favore di istituzioni finanziarie nazionali, comunitarie e internazionali.

In merito al coinvolgimento del sistema bancario, il D.L. 35/2013<sup>142</sup> prevede che il Governo possa promuovere la stipulazione di convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio e le associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, aventi ad oggetto la creazione di sistemi di monitoraggio. Questi sono volti a verificare che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti oggetto di cessione e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese sia impiegata a sostegno dell'economia reale e del sistema produttivo.

Al fine di maggiore trasparenza, il Governo s'impegna a trasmettere alle Camere una relazione annuale concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati dei relativi sistemi di monitoraggio. Lungo questa linea, l'ABI ha reso noto<sup>143</sup> che a settembre 2013 l'importo dei crediti maturati dalle imprese nei confronti della PA al 31 dicembre 2012 e non estinti è pari a 6,2 miliardi con un importo medio del totale dei crediti ceduti pari a 4.830 euro. Sono state segnalate 1.276.100 operazioni di cessione, di cui 1.137.800 (pari all'89,2 per cento) nella formula pro-soluto, che realizza per la banca il pieno trasferimento dei rischi e dei benefici connessi con le attività oggetto della transazione, mentre il 10,8 per cento nella formula pro-solvendo che non comporta per la banca il completo trasferimento. Le cessioni in pro-soluto sono il 56,4 per cento per un ammontare complessivo di 3,5 miliardi con un importo medio di crediti ceduti pari a 3.056 euro. Le cessioni pro-solvendo sono il 43,5 per cento del totale per 2,6 miliardi, con un importo medio di crediti ceduti pari a 19.399 euro. In quella data, 161 banche e intermediari finanziari hanno dichiarato di avere crediti certi, liquidi ed esigibili nei confronti delle PA ceduti in proprio favore.

Con il D.L. 76/2013<sup>144</sup>, il Governo ha offerto la garanzia dello Stato per la cessione alle banche e a CDP dei crediti certificati delle imprese verso le Pubbliche Amministrazioni con la previsione di un tasso di sconto massimo del 2 per cento. In particolare, si prevede la costituzione di un fondo garantito dalla CDP per consentire di sbloccare i crediti delle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, previa certificazione. I soggetti creditori possono quindi cedere il credito certificato e assistito dalla garanzia dello Stato a una banca o a un intermediario finanziario, anche sulla base di apposite convenzioni quadro. Avvenuta la cessione del credito, l'amministrazione debitrice, può richiedere la ristrutturazione del debito con il piano di ammortamento, comprensivo di quota capitale e quota interessi, di durata fino a un massimo di 5 anni, rilasciando delegazione di pagamento o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio<sup>145</sup>. Viene poi istituito, presso il MEF, un apposito fondo per la copertura degli oneri determinati dal rilascio della garanzia dello Stato<sup>146</sup>. In caso

<sup>142</sup> Cfr. D.L. 35/2013, art. 6, co. 11.

<sup>143</sup> Comunicato stampa dell'ABI del 25 settembre 2013.

<sup>144</sup> Ai sensi dell'art. 11, commi 12-ter e successivi del D.L. 76/2013.

<sup>145</sup> La previsione che la garanzia dello Stato cessi al momento della ristrutturazione, è stata soppressa dalla Legge di Stabilità 2014, art. 1 co.62.

<sup>146</sup> Previsto un decreto del MEF entro 60 giorni dall'adozione del provvedimento.

di escussione della garanzia, è attribuito allo Stato il diritto di rivalsa su qualsiasi somma dovuta all'ente debitore.

### FOCUS

#### **Pubblicazione dati sulle spese del bilancio dello Stato e sugli incassi e pagamenti degli enti della PA**

Da luglio 2013 la Ragioneria Generale dello Stato pubblica una sezione del suo sito dedicata agli *open data* con database in un formato elaborabile. Si tratta di un percorso di apertura dei dati relativi alla finanza pubblica a partire dalle spese del bilancio dello Stato e dagli incassi e pagamenti degli enti della pubblica amministrazione. Nella sezione dedicata al bilancio dello Stato sono disponibili i seguenti dati: dati sulla spesa di competenza e cassa del Disegno di legge di bilancio, della Legge di bilancio, della Legge di assestamento e del Rendiconto generale dello Stato a livello di capitolo con indicazione del centro di responsabilità, missione, programma, categoria economica e COFOG. Nella seconda sessione dedicata agli incassi e i pagamenti degli enti della PA, i dati pubblicati sono rilevati tramite il SIOPE, un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle singole amministrazioni pubbliche, operativo dal 2006 che, in Italia, costituisce la principale fonte informativa per l'elaborazione dei conti di cassa delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. La RGS fornisce poi alcune elaborazioni statistiche su: *i)* la spesa delle Pubbliche Amministrazioni centrali dello Stato; *ii)* la spesa statale regionalizzata; *iii)* l'indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti.

### **Ricognizione dei debiti contratti dalle Pubbliche Amministrazioni**

Al fine di garantire che i debiti commerciali maturati al 31 dicembre 2012 siano liquidati, il Governo ha introdotto specifiche disposizioni volte ad assicurare la ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni pubbliche per somministrazioni, fornitura e appalti<sup>147</sup>.

Da notare che il decreto ha esteso ai debiti per prestazioni professionali la procedura di ricognizione per la certificazione. In particolare, le amministrazioni pubbliche debentrici sono state obbligate entro il 29 aprile 2013 a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni predisposta dal MEF. Attraverso la piattaforma elettronica, le Pubbliche Amministrazioni debentrici hanno dovuto comunicare, entro il termine del 15 settembre 2013, l'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'identificazione dei dati identificativi del creditore<sup>148</sup>.

In ottemperanza alla nuova normativa le Amministrazioni Pubbliche hanno effettuato, entro il 15 settembre 2013, la ricognizione dei debiti certi, liquidi ed esigibili, per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti. Nella Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013 è, infatti, allegata una relazione sull'attuazione del decreto.

Si ricorda inoltre che a partire da giugno 2014 diventa obbligatoria la fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione Centrale. La

---

<sup>147</sup> Prevista dall'art.7 del D.L. 35/2013.

<sup>148</sup> La mancata registrazione sulla piattaforma era rilevante ai fini della sola misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili, comportando quindi responsabilità dirigenziali e disciplinari.

fatturazione elettronica rappresenta una delle priorità dell'Agenda Digitale e permetterà ai Ministeri di gestire con certezza l'ammontare e i tempi dei pagamenti verso i fornitori.

**FOCUS****Piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti**

La piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti è entrata in funzione a ottobre 2012. A essa accedono le Amministrazioni, i titolari dei crediti e gli agenti per la riscossione. In considerazione dei tempi necessari alle banche e agli intermediari finanziari per realizzare le connessioni telematiche con la piattaforma, è stata predisposta ed è in esercizio una procedura transitoria per consentire di smobilizzare i crediti certificati nelle more dell'entrata in esercizio dei predetti collegamenti. Attraverso tale procedura, i titolari dei crediti e le amministrazioni e gli enti pubblici, già abilitati ad operare sulla piattaforma, possono compiere le attività necessarie per trascrivere sul sistema le operazioni di anticipazione e cessione del credito. A maggio 2013 risultano accreditate alla piattaforma elettronica 19.500 amministrazioni ed enti pubblici, tra le quali 19 Regioni, 105 Province, 7.500 Comuni e 1.700 Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche (alle quali vanno aggiunte circa 9.000 scuole). Il 31 maggio 2013 è stata inoltre messa a disposizione, sulla piattaforma elettronica, la funzionalità che consente alle Pubbliche Amministrazioni di predisporre l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, che non risultano estinti, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore.

**Privatizzazioni**

Il Governo, nella Nota di Aggiornamento al DEF 2013, aveva inizialmente stimato per i prossimi anni introiti da privatizzazioni per circa 0,5 punti percentuali di PIL l'anno. Tale stima è stata rivista al rialzo nell'attuale DEF 2014<sup>149</sup>, in modo da garantire un introito dello 0,7 per cento di PIL l'anno nel periodo 2014 - 2017. Tale ammontare tiene conto degli strumenti già operativi per procedere alla valorizzazione e successiva dismissione del patrimonio dello Stato, sia degli immobili sia delle partecipazioni pubbliche.

Nella Legge di Stabilità 2014 è previsto un programma straordinario di cessioni d'immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della Difesa e non utilizzati per finalità istituzionali. Tale programma<sup>150</sup> dovrà consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni annui<sup>151</sup>.

Per assicurare un costante supporto nella predisposizione e nell'attuazione di programmi di dismissione di partecipazioni dello Stato e per garantire la realizzazione degli stessi programmi secondo modalità e procedure trasparenti e tali da massimizzare i relativi introiti, il MEF si avvarrà del Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni<sup>152</sup>. Tale organo viene

<sup>149</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità 2014.

<sup>150</sup> Da definire entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Stabilità 2014.

<sup>151</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1, co. 391. Inoltre, nel D.L. 120/2013, il Governo evidenziava che per riportare il deficit del bilancio 2013 entro un valore non superiore al 3 per cento del PIL concorreva altresì un programma di dismissioni immobiliari per complessivi 525 milioni, da adottare con procedure già previste dalla normativa sulle privatizzazioni, da realizzare entro il 2013.

<sup>152</sup> Istituito a norma della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 30 novembre 1993

dunque conservato, in deroga a quanto previsto dalla *spending review*<sup>153</sup> circa la soppressione degli organismi collegiali operanti presso le Pubbliche Amministrazioni. Il Comitato assicura, infatti, alle autorità preposte all'attuazione del programma di dismissioni un'assistenza tecnica avente carattere di unitarietà per le varie operazioni del programma e per tutto il periodo necessario alla loro realizzazione, così da favorirne il buon esito e garantire la coerenza delle decisioni e il loro coordinamento temporale<sup>154</sup>.

In materia di dismissioni, vista l'impraticabilità di immettere sul mercato un'ingente mole di immobili pubblici si è prevista l'istituzione di fondi immobiliari chiusi gestiti da una società di gestione del risparmio interamente pubblica. Cardine di questo processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici è la creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari<sup>155</sup>, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti.

A maggio 2013 è stata così costituita dal MEF la società per azioni 'Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio' (INVIMIT SGR S.p.A.)<sup>156</sup>. Il mandato della SGR è triplice: *i*) valorizzare anche in termini reddituali il patrimonio immobiliare pubblico; *ii*) realizzare investimenti diretti e indiretti per ampliare le economie di scala nella gestione di tale patrimonio; *iii*) curare l'eventuale cessione di beni tenendo conto delle condizioni del mercato. Ad ottobre 2013, la Banca d'Italia, sentita la CONSOB, ha autorizzato la società INVIMIT SGR S.p.A. alla gestione collettiva del risparmio. INVIMIT è stata resa pienamente operativa dal 14 ottobre 2013. La società ha avuto a disposizione un capitale sociale iniziale di 8 milioni<sup>157</sup>. La sua attività è organizzata su un doppio canale operativo. Da un lato il MEF, attraverso INVIMIT, promuove la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare cui trasferire immobili di proprietà dello Stato nonché diritti reali su immobili non utilizzati per finalità istituzionali (cd. 'fondo diretto'), oltre che immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. 'fondo difesa'). Dall'altra, INVIMIT cura la raccolta di fondi immobiliari costituiti da enti territoriali o società interamente partecipate, nonché da privati interessati a partecipare alla riqualificazione del patrimonio pubblico.

### FOCUS

#### **i3 Core - Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti**

A marzo 2014 INVIMIT ha istituito il Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti - i3 Core. Il fondo è strutturato come fondo di fondi suddiviso in due compartimenti: il Comparto Territorio e il Comparto Stato.

Il primo comparto (Comparto Territorio) è destinato all'investimento *i*) in quote di fondi

<sup>153</sup> All'art. 12, comma 20, del D.L. 95/2012.

<sup>154</sup> Il Comitato è composto dal direttore generale del Tesoro che lo presiede e da quattro esperti di riconosciuta indipendenza ed esperienza. La durata dell'incarico è triennale, con possibilità di conferma, e a titolo gratuito.

<sup>155</sup> Come previsto dall'art. 33 del D.L. 98/2011 e successive modificazioni e integrazioni.

<sup>156</sup> Decreto MEF del 19 marzo 2013 (G.U. n. 125 del 30/05/2013).

<sup>157</sup> Nel decreto di maggio il capitale sociale previsto era di 6 miliardi, ma il D.L. 69/2013 ne ha deciso un incremento al fine di ampliare le dimensioni e quindi la sfera di azione della società.

comuni d'investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da regioni, province, comuni anche in forma consorziata o associata<sup>158</sup> e altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile; *ii*) in quote di fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare in tutto o in parte il bene oggetto della concessione. Il secondo comparto (Comparto Stato) è destinato all'investimento in quote di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari<sup>159</sup>.

Il fondo sarà totalmente sottoscritto da INAIL per un importo complessivo di circa 1,4 miliardi e ha una durata di 30 anni (prorogabile di 5+3 anni). Il regolamento del fondo prevede una remunerazione del 2,5 per cento oltre alla rivalutazione ISTAT del capitale sottoscritto.

I due Comparti potranno investire in fondi immobiliari chiusi promossi dagli Enti Locali (Comparto Territorio) e dalle amministrazioni centrali (Comparto Stato). In entrambi i comparti è previsto l'apporto di patrimonio immobiliare pubblico da parte delle proprietà pubbliche e la sottoscrizione di quote con versamento di *equity* da parte del Fondo *i3-core*.

INVIMIT, anche sulla base di un recente protocollo d'intesa sottoscritto con ANCI, sta predisponendo le linee guida per gli investimenti del fondo di fondi che fisseranno procedure, modalità e regole per l'istruttoria delle istanze dei fondi target, promossi o istituiti da Enti Locali e per le modalità di apporto e trasferimento da parte delle Amministrazioni Centrali.

Gli assi prioritari individuati da INVIMIT per l'avvio dei due citati comparti-Territorio e Stato-riguardano per il Comparto Territorio: *i*) Fondi immobiliari chiusi per la rigenerazione del Patrimonio scolastico nazionale<sup>160</sup>, promossi da Comuni, Province e Regioni, anche in forma consorziata, istituiti e gestiti, sulla base di procedura competitiva, da Sgr private; *ii*) Fondi immobiliari chiusi per l'efficientamento energetico e la razionalizzazione dei patrimoni pubblici locali, promossi da Comuni, Province e Regioni, anche in forma consorziata, istituiti e gestiti, sulla base di procedura competitiva, da Sgr private.

Per il Comparto Stato: *i*) Fondi immobiliari chiusi a gestione diretta, finalizzati alla valorizzazione e gestione dei patrimoni INPS e INAIL sulla base dei Decreti Operazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in corso di registrazione; *ii*) Fondi immobiliari chiusi a gestione diretta, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio immobiliare disponibile dello Stato, non più utile per finalità istituzionali e non trasferito agli Enti Locali ai sensi del federalismo demaniale, individuati dall'Agenzia del Demanio<sup>161</sup>; *iii*) Fondi immobiliari chiusi a gestione diretta, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione della Difesa<sup>162</sup>.

A seguito della istituzione dei fondi e della sottoscrizione di quote dei fondi target, INVIMIT potrà provvedere, su mandato degli apportanti, e solo a seguito della definizione delle procedure di valorizzazione degli immobili, al collocamento delle quote sul mercato secondario.

In merito all'opera di privatizzazione avviata nel 2012, si è chiusa ad aprile 2013 la vendita di FINTECNA S.p.A. In quella data, infatti, la CDP ha corrisposto al MEF l'importo di 908 milioni euro a titolo di conguaglio per l'acquisto di FINTECNA

<sup>158</sup> Ai sensi del D.Lgs. 267/2000.

<sup>159</sup> Istituiti ai sensi dell'art. 33, commi 8-ter ed 8-quater, del D.L. 267/2000.

<sup>160</sup> Ai sensi dell'art.53 del D.L. 5/2012 e a seguito della Direttiva MIUR del 26/3/2013.

<sup>161</sup> Ai sensi del co. 8 ter dell'art 33 del D.L. 98/2011.

<sup>162</sup> Individuato ai sensi dell'art. 2 co. 8 quater del D.L. 87/2012.

S.p.A. Il conguaglio ha avuto luogo sulla base del prezzo di trasferimento indicato dal MEF<sup>163</sup> e ritenuto congruo da CDP pari a 2,5 miliardi.

Il MEF ha, inoltre, ceduto<sup>164</sup>, 7.534.683 azioni ordinarie di CDP a 61 Fondazioni bancarie azioniste di CDP per un controvalore complessivo di circa 484 milioni. Il pagamento del controvalore, è stato effettuato in unica soluzione da 33 Fondazioni per un importo di oltre 215,5 milioni. Le restanti 28 Fondazioni hanno optato, secondo le previsioni di legge, per un pagamento dilazionato in quattro anni con il versamento immediato al Ministero del 20 per cento dell'importo (pari a circa 53,6 milioni). Il corrispettivo della cessione è interamente destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per la riduzione del debito pubblico. In seguito a queste vendite, le Fondazioni azioniste di CDP detengono una quota complessiva di partecipazione al capitale della Società del 18,4 per cento, mentre il Ministero detiene una quota dell'80,1 per cento (la partecipazione residua dell'1,5 per cento è costituita da azioni proprie). A fine dicembre 2013, CDPI S.g.r., attraverso il Fondo Investimenti per le Valorizzazioni Plus - Comparto Extra<sup>165</sup>, ha perfezionato l'acquisizione di 40 immobili provenienti per la maggior parte dallo Stato, e per la restante parte da sei enti territoriali. Il valore dell'operazione è di circa 490 milioni. La quasi totalità di questi immobili, precedentemente utilizzati per uso pubblico (il portafoglio include 22 strutture militari, 2 ospedali e 2 edifici scolastici non più utilizzati), sono ora vuoti e necessitano di importanti opere di ristrutturazione. Le politiche di gestione del fondo prevedono che gli immobili potranno essere venduti sul mercato sia nello stato in cui si trovano, sia dopo attività di valorizzazione, sia ancora dopo le attività di vero e proprio sviluppo, trasformazione e commercializzazione.

Il Governo sta valutando l'opportunità di mettere in vendita quote di società pubbliche preservando però la quota di controllo delle stesse. Le società coinvolte nell'operazione di valorizzazione degli *asset* sono le società a partecipazione diretta quali ENI<sup>166</sup>, STMicroelectronics, ENAV, nonché le società in cui lo Stato detiene partecipazioni indirette tramite CDP quali SACE, FINCANTIERI, CDP Rieti, TAG, e tramite Ferrovie dello Stato in Grandi Stazioni - Cento Stazioni.

Un primo concreto passo di vendita delle partecipazioni statali è avvenuto a gennaio 2014 attraverso l'approvazione di due decreti che regolamentano l'alienazione del 40 per cento delle quote del capitale di Poste Italiane e il 49 per cento delle quote di capitale di ENAV<sup>167</sup>. Nello specifico, l'intervento di

---

<sup>163</sup> Decreto del MEF del 10 aprile 2013. Quest'ultima tranche fa seguito a quanto già corrisposto a novembre 2012 a titolo di corrispettivo provvisorio per l'importo di 1,6 miliardi.

<sup>164</sup> In attuazione dell'art. 36, comma 3-octies del D.L. 179/2012.

<sup>165</sup> Investimenti Sgr (CDPI Sgr) è una società di gestione del risparmio costituita nel 2009 per iniziativa di CDP, unitamente all'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A. (ACRI) e all'Associazione Bancaria Italiana (ABI). La CDPI Sgr gestisce: *i*) il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA): un fondo immobiliare riservato a investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (*social housing*) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali; e *ii*) il Fondo Investimenti per le Valorizzazioni (FIV): un fondo immobiliare multicomparto riservato a investitori qualificati, articolato nel Comparto FIV Plus e nel Comparto FIV Extra, che opera per stimolare e ottimizzare i processi di dismissione di patrimoni immobiliari da parte di enti pubblici e società da questi ultimi controllate, anche indirettamente.

<sup>166</sup> La quota ancora in possesso del MEF verrà ridotta del 4 per centocirca, al fine di mantenere una partecipazione pubblica complessiva al capitale di Eni superiore alla soglia OPA del 30 per cento.

<sup>167</sup> I due schemi di DPCM dovranno acquisire il parere favorevole del Comitato di Privatizzazioni prima di essere adottati dal MEF e dal MISE. Gli schemi di delibera adottati dal Governo e i relativi schemi di DPCM, come

alienazione di una quota della partecipazione non superiore al 40 per cento di Poste, prevede che tale cessione, da effettuare anche in più fasi, si realizzi attraverso un'offerta pubblica di vendita rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti del Gruppo Poste Italiane, e/o a investitori istituzionali italiani e internazionali. In merito ad ENAV, il provvedimento prevede la cessione di una quota che assicuri il mantenimento in capo allo Stato di una quota di controllo assoluto. Per assicurare la massima flessibilità al MEF nel processo di vendita, lo schema di decreto prevede che l'operazione possa essere effettuata anche in più fasi, ricorrendo, anche congiuntamente, a un'offerta pubblica di vendita (rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti di ENAV e delle sue controllate, e/o a investitori italiani e istituzioni), e/o a una trattativa diretta da realizzare attraverso procedure competitive e comunque assicurando che non insorgano situazioni di conflitti di interessi<sup>168</sup>. Per i dipendenti di entrambe le imprese saranno previste forme d'incentivazione, tenuto conto anche della prassi di mercato e di precedenti operazioni di privatizzazione, in termini di quote dell'offerta riservate (*tranche* dell'offerta riservata e lotti minimi garantiti) e/o di prezzo (es. *bonus share* maggiorata rispetto al pubblico indistinto) e/o di modalità di finanziamento. È allo studio anche la possibilità per i dipendenti di nominare un proprio rappresentante nel Consiglio di Amministrazione.

È inoltre prevista la vendita del 60 per cento delle quote di SACE e del 40 per cento di Fincantieri (entrambe controllate indirettamente attraverso CDP). Per quanto riguarda le altre società, è previsto l'ingresso di privati nel capitale mediante meccanismi alternativi all'offerta pubblica di vendita. In particolare, è prevista la vendita del 49 per cento di CDP Rieti, della quota rimanente di Trans Austria Gas (partecipata da CDP) e la vendita della quota restante posseduta in Grandi Stazioni/Cento Stazioni (indirettamente tramite FS).

### **Federalismo demaniale**

All'Agenzia del Demanio è stato attribuito il compito di promuovere idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di proprietà dello Stato e degli Enti vigilati, ma soprattutto degli Enti territoriali<sup>169</sup>. Ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale<sup>170</sup>, per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore d'immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione è possibile realizzare dei Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale (PUVT)<sup>171</sup>. Per la realizzazione di tali piani è possibile avvalersi di società di gestione del risparmio o società,

---

previsto dalla normativa in merito, devono passare all'esame delle competenti commissioni parlamentari che devono esprimere un parere (obbligatorio ma non vincolante).

<sup>168</sup> La delibera del Consiglio dei Ministri prevede comunque l'offerta pubblica quale percorso prioritario da perseguire, in presenza di un adeguato contesto di mercato.

<sup>169</sup> In particolare l'articolo 33-bis del D. L. 98/2011 (introdotto dal D.L.201/2011) ha riconosciuto all'Agenzia del Demanio il ruolo di facilitatore nella concertazione istituzionale tra tutti i soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri patrimoni immobiliari, nell'ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito.

<sup>170</sup> D.lgs. 85/2010, G.U. 11.06.2010.

<sup>171</sup> Ai sensi dell'art. 3-ter del D.L. 351/2001, introdotto dal D.L. 201/2011.

consorzi o fondi immobiliari<sup>172</sup>. Infatti, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti Locali, ciascun Ente<sup>173</sup> deve individuare i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, e predisporre un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, allegato al bilancio di previsione<sup>174</sup>. Per i soggetti diversi dai comuni, i beni immobili individuati possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini.

Gli enti possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare o promuoverne la costituzione. Sono conferiti o trasferiti gli immobili di proprietà dello Stato e una quota non inferiore al 20 per cento delle carceri inutilizzate e dalle caserme assegnate in uso alle forze armate. I fondi istituiti dalla SGR del MEF possono acquistare immobili a uso ufficio degli enti territoriali utilizzati dagli stessi o da altre Pubbliche Amministrazioni, nonché altri immobili di proprietà degli stessi enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico<sup>175</sup>.

Si ricorda, inoltre, che le Regioni, le Province e i Comuni possono vendere i terreni agricoli di loro proprietà non utilizzabili per altre finalità istituzionali anche avvalendosi dell'Agenzia del Demanio<sup>176</sup>. Nella nuova disciplina di alienazione, la vendita deve favorire i giovani agricoltori<sup>177</sup>.

Il Governo<sup>178</sup> ha semplificato la procedura di trasferimento con riferimento ai beni immobili di proprietà dello Stato<sup>179</sup> e dei beni in uso alla Difesa<sup>180</sup>. Dal 1° settembre 2013 e fino al 30 novembre 2013 i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno potuto presentare richiesta di acquisizione dei predetti beni immobili dello Stato. La norma esclude esplicitamente dal trasferimento: *i*) i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; *ii*) i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; *iii*) i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione<sup>181</sup>.

---

<sup>172</sup> Come previsto dal D.L. 98/2011 e delle procedure di cui all'art. 58 del D.L. 112/2008.

<sup>173</sup> Anche gli enti partecipati dagli enti territoriali possono di individuare gli immobili suscettibili di valorizzazione o di dismissione, secondo dall'art. 27, comma 1 del D.L. 201/2011.

<sup>174</sup> Ai sensi dell'art.58 del D.L. 112 del 2008 (modificato dal D.L. 201 del 2011).

<sup>175</sup> Un esempio di questa transazione è il trasferimento di 28 immobili e porzioni di immobili sul territorio nazionale trasferiti al Fondo Immobili Pubblici (FIP), ai sensi del D.L.351/2001 recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, avvenuta con Decreto del MEF del 4 Ottobre 2013 (GU Serie Generale n.243 del 16-10-2013).

<sup>176</sup> Come previsto dal D.L. 183/2011, art.7.

<sup>177</sup> D.L. 1/2012.

<sup>178</sup> Art.56-bis del D.L. 69/2013 cvt. in L. 98/2013.

<sup>179</sup> Di cui all'art. 5, co. 1, lettera e) del D.Lgs. 85/2010.

<sup>180</sup> Di cui al co. 4, lettera e) del D.Lgs. 85/2010.

<sup>181</sup> Ai sensi dell'art. 33 D.L. 98/2011.

La nuova procedura introduce un meccanismo diretto d'interlocuzione tra enti territoriali e Agenzia del Demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili<sup>182</sup>. La richiesta di attribuzione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'Ente, deve riportare l'identificazione del bene, una specifica sulle finalità di utilizzo e l'indicazione di eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo. L'Agenzia del Demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'Ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta.

La procedura prevede, inoltre, un eventuale riesame del provvedimento e, laddove le richieste abbiano a oggetto immobili assegnati alle Amministrazioni dello Stato, la verifica dell'effettiva sussistenza delle esigenze istituzionali all'utilizzo dell'immobile. Qualora per il medesimo immobile pervengano richiesta di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane e subordinatamente alle Province e alle Regioni.

In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori che ne facciano richiesta. Gli Enti territoriali sono impegnati ad attuare effettivamente quanto rappresentato con l'istanza di acquisizione. Trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora, all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del Demanio, l'Ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione. Le risorse nette derivanti a ciascun Ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ai sensi della presente procedura (compreso l'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti) sono destinate prioritariamente alla riduzione del debito dell'Ente (per il 75 per cento)<sup>183</sup>. La restante parte delle risorse (25 per cento) è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato<sup>184</sup>.

Nell'ambito di tale procedura, sono pervenute all'Agenzia del Demanio 9.367 richieste da parte degli Enti Locali (Regioni, Province e Comuni). Tra queste, sono comprese 255 istanze su beni per i quali il Ministero della Difesa ha dichiarato cessate le finalità istituzionali. Sono altresì comprese le domande riferite a beni in uso al Ministero della Difesa il cui numero è pari a 101, per la metà dei quali è stata già attivata la procedura di interpello della Difesa al fine di acquisire la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali<sup>185</sup>.

Sempre per facilitare la vendita degli immobili pubblici, il Governo ha esonerato lo Stato e gli altri enti pubblici dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale. Il provvedimento si riferisce in particolare alla presentazione della dichiarazioni di

<sup>182</sup>A tale fine l'Agenzia del Demanio si è dotata, sul proprio portale, di uno speciale un applicativo destinato agli Enti territoriali per la compilazione informatizzata e per la ricezione delle richieste di trasferimento.

<sup>183</sup>La Corte Costituzionale con la sentenza n. 63 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione.

<sup>184</sup>Ai sensi dell'art. 9, co. 5, del D.Lgs. 85/2010.

<sup>185</sup>Di cui al co.3 dell'art. 56 bis del D.L. 69/2013. Fonte: Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio del 23.1.2014.

conformità catastale e dell'attestato di prestazione energetica<sup>186</sup>. Infatti, spesso gli immobili da dismettere sono caratterizzati da una situazione urbanistica ed edilizia peculiare, anche in ragione dei regimi giuridici speciali che nel tempo ne hanno consentito l'edificazione e il relativo inserimento nel tessuto urbano. Di conseguenza, il D.L. 133/2013 consente all'acquirente dell'immobile di usufruire della possibilità di sanare le irregolarità edilizie successivamente al trasferimento della proprietà ma comunque entro l'anno.

In merito al processo di dismissione in blocco d'immobili pubblici, il D.L. 133/2013 prevede la possibilità per l'Agenzia del Demanio, previa autorizzazione del MEF, di vendere a trattativa privata anche i beni immobili a uso prevalentemente non abitativo. Il provvedimento estende poi questa facoltà alla dismissione di beni di proprietà degli Enti Locali<sup>187</sup>.

Le disposizioni sopra citate hanno snellito e semplificato le procedure di dismissione degli immobili pubblici previste dal D.L. 351/2001 e le procedure eccezionali di dismissione<sup>188</sup>, così permettendone la conclusione in tempi ravvicinati e il conseguimento dei risultati finanziari previsti. Sulla base di tali norme è stata data attuazione ad una rilevante operazione di vendita in blocco a trattativa privata come prevista dal D.L. 203/2005, effettuata alla fine dell'anno 2013, che ha coinvolto immobili dello Stato e degli Enti Locali.

Si ricorda inoltre che la Legge di Stabilità 2013 ha vietato, per l'anno 2013, a tutte le amministrazioni pubbliche di acquistare immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, salvo il caso di rinnovi ovvero nel caso in cui la locazione sia stipulata, a condizioni più vantaggiose per sostituire immobili dismessi o per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. A decorrere dal 1° gennaio 2014 le operazioni di acquisto di immobili da parte delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti territoriali e gli enti del servizio sanitario nazionale) possono essere effettuate ove ne sia documentata l'indispensabilità e l'indilazionabilità. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del Demanio. Sono previste eccezioni per le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale e le operazioni di acquisto previste in attuazione di programmi di sviluppo economico, coesione sociale e territoriale. Inoltre, il Governo ha disposto per i Comuni colpiti dal sisma del maggio 2012 una deroga al divieto di acquisto e locazione degli immobili per il 2013<sup>189</sup>. Si esclude dal divieto di acquisto d'immobili per il 2013 da parte delle PA<sup>190</sup>: *i)* le permutate a parità di prezzo; *ii)* le operazioni di acquisto programmate da delibere assunte prima del 31 dicembre 2012 dai competenti organi degli Enti Locali e che individuano con esattezza i compendi immobiliari oggetto delle operazioni; *iii)* le procedure relative a convenzioni urbanistiche previste dalle normative regionali e provinciali.

---

<sup>186</sup> Art. 2 del D.L. 151/2013.

<sup>187</sup> La precisazione sull'uso prevalentemente non abitativo del D.L. 133/2013 art.3, co.1 consente di ovviare ad alcune criticità pratiche emerse nei casi in cui l'immobile da alienare sia adibito ad uso non abitativo ma comprenda ad esempio locali adibiti a custodia o foresteria (ad esempio, caserme dismesse presidiate da un addetto alla custodia che vi alloggia). L'estensione del procedimento di dismissione anche agli enti territoriali è finalizzata a consentire agli stessi di avvalersi dell'operazione di dismissione degli immobili di proprietà statale con effetti che impattano sulla riduzione del deficit dell'ente locale.

<sup>188</sup> Previste dall'art. 11-*quinquies* del D.L. 203/2005.

<sup>189</sup> Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2013.

<sup>190</sup> Come chiarito dall'articolo 10-bis del D.L. 35/2013.

Il Governo<sup>191</sup> ha permesso di riaprire le operazioni di esproprio per pubblica utilità che erano stati frenati dal contenimento delle spese e che hanno impedito l'acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni da parte dei soggetti pubblici. Dall'8 giugno 2013 sono nuovamente possibili gli espropri, cessioni bonarie, vendite finalizzate all'esecuzione di opere dichiarate di pubblica utilità nei limiti del Patto di Stabilità Interno.

### **Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico**

L'Agenzia del Demanio è stata investita di un ruolo centrale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Il Progetto ValorePaese è strutturato per la valorizzazione e per la gestione efficiente del patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti Locali. Esso interessa immobili spesso non utilizzati o sottoutilizzati ma con una forte valenza strategica, come le ville storiche o beni di valore medio-basso collocati, in alcuni casi, in aree svantaggiate. L'iniziativa raccoglie progetti di sviluppo imprenditoriale finalizzati al recupero dei beni pubblici su tutto il territorio nazionale, attraverso l'individuazione di nuove funzioni in linea con le esigenze della collettività. Il progetto, che si avvale di un *mix* di vecchi e nuovi strumenti normativi, si articola in diversi *brand* distinti per tipologie di beni e ha l'obiettivo di incrementarne il valore economico e sociale e promuovere lo sviluppo sostenibile dei territori. Uno di questi *brand* è 'Valore Paese - Dimore', l'operazione che intende valorizzare beni di demanio storico-artistico creando un network di strutture turistico-ricettive e culturali avvalendosi della concessione di valorizzazione fino a 50 anni<sup>192</sup>.

Un altro progetto di ValorePaese è la sezione Affidiamo Valore che riguarda la valorizzazione e il recupero di beni di valore medio-basso, in molti casi in scarse condizioni manutentive, attraverso lo strumento della concessione/locazione per un periodo minimo di 6 anni fino ad un massimo di 50 anni. Questo strumento consente allo Stato di percepire un canone di locazione per tutta la durata della concessione/locazione, garantendo al tempo stesso interventi di riqualificazione e riconversione dei beni, con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso per gli immobili. Il privato deve presentare un'offerta libera di canone, una proposta di durata di locazione/concessione e un'idea progettuale di valorizzazione del bene, tenendo conto del periodo previsto per rientrare dell'investimento<sup>193</sup>.

Per la prevenzione e contrasto ai fenomeni di occupazione abusiva e danneggiamento del patrimonio pubblico, a febbraio 2014 l'Agenzia del Demanio e

<sup>191</sup> Come previsto dall'art. 10 bis del D.L. 35/2013.

<sup>192</sup> I progetti finora avviati coinvolgono 7 beni: il Castello Orsini a Soriano nel Cimino (VT), la Caserma Piave e il Complesso di Santa Maria della Stella di Orvieto (TR), il Carcere di Terra Murata a Procida (NA), il Carcere di Sant'Agata a Bergamo e le caserme La Rocca e XXX Maggio a Peschiera del Garda (VR). Il progetto ha l'obiettivo di potenziare l'offerta culturale e turistica dei territori, aumentando al tempo stesso la competitività del Sistema-Paese. Nell'ambito delle azioni predisposte sotto questo *brand*, l'Agenzia e l'Istituto per il Credito Sportivo (ICS) hanno firmato un Protocollo d'intesa rivolto ad avviare una partnership nelle iniziative di valorizzazione, per la creazione di un network nazionale di strutture ricettive in edifici di pregio storico-artistico.

<sup>193</sup> I primi bandi del 2013 di Valore Paese-Affidiamo Valore coinvolgono due beni in Veneto - un'ex caserma della Guardia di Finanza a Venezia e il Padiglione Ufficiali a Dolcè (Verona); due in Umbria - ex case cantoniere a Gubbio e Todi (Perugia); e, infine, due in Toscana - un ex compendio minerario a Rio Marina (Livorno) e un ex casello idraulico a Grosseto.

la Guardia di Finanza hanno firmato un protocollo d'intesa. Grazie a tale collaborazione, i reparti operativi del Corpo potranno verificare il corretto adempimento degli obblighi contrattualmente assunti dai concessionari o utilizzatori di beni demaniali, informando tempestivamente l'Agenzia del Demanio in caso di violazioni o inadempimenti.

### FOCUS

#### **Un esempio di successo del progetto 'Valore Paese - Dimore': Villa Tolomei**

Villa Tolomei a Firenze è un immobile di proprietà dello Stato affidato in concessione di valorizzazione per cinquant'anni ai privati attraverso il progetto Valore Paese – Dimore. Dal 1961, anno di trasferimento allo Stato, si sono succeduti molti e differenti utilizzi: dall'iniziale sede dell'Università Europea a Centro Studi dell'Università, ad Archivio della Comunità Europea, e ancora da sede per i carabinieri a sede per le attività didattiche dell'Istituto superiore per le industrie Artistiche di Firenze. Nel 2008 Villa Tolomei è stata affidata, a seguito di una gara pubblica, alla società Villa Tolomei S.r.l. in concessione di valorizzazione per 50 anni per essere ristrutturata e reinserita in un circuito economico virtuoso, mantenendone tuttavia la proprietà allo Stato. Oggi Villa Tolomei si presenta come un esclusivo *resort* a 5 stelle che rappresenta la perfetta sintesi tra un hotel di lusso dotato di tutti i più moderni comfort e la calda accoglienza di un *relais* fuori dal tempo, in una magnifica villa rinascimentale. La valorizzazione di Villa Tolomei come struttura turistico - ricettiva è il primo esempio del progetto Valore Paese-Dimore, promosso da Agenzia del Demanio, Anci e INVITALIA, che ha l'obiettivo di riqualificare beni pubblici di grande pregio storico-artistico non utilizzati realizzando un network di strutture ricettive e culturali in tutta Italia.

Nell'ambito del progetto Valore Paese s'inseriscono, inoltre, importanti progetti di sviluppo immobiliare che l'Agenzia del Demanio sta portando avanti in collaborazione con i Comuni. In alcune grandi città italiane, infatti, sono stati avviati percorsi di recupero di beni pubblici attraverso i PUVT, efficaci strumenti di *governance* del territorio urbano. A Bologna, ad esempio, è stato recentemente siglato un accordo con il Comune per concludere l'iter di valorizzazione di 20 immobili (PUVT Bologna). Sono, invece, 12 i beni coinvolti nel processo unitario di valorizzazione della città piacentina (PUVT Piacenza). È stato, inoltre, firmato a Torino un accordo con il quale l'Agenzia e il Comune si impegnano a collaborare per promuovere i patrimoni immobiliari pubblici del capoluogo piemontese.

Sempre al fine di valorizzazione di beni immobili demaniali, è stata introdotta dal D.Lgs.7/2014<sup>194</sup> la possibilità per i soggetti privati di acquisire, mediante concessione decennale a titolo gratuito, gli immobili posti in dismissione dal Ministero della Difesa e che non siano stati richiesti in proprietà dai comuni, dalle Provincie, dalle città metropolitane e dalle Regioni <sup>195</sup>. I concessionari, selezionati preventivamente sulla base dei requisiti economici e imprenditoriali posseduti, hanno l'unico onere di valorizzare il bene e di utilizzarlo effettivamente entro i tre anni dall'acquisizione, pena la retrocessione del bene a favore dell'Agenzia del Demanio.

<sup>194</sup> Il decreto legislativo reca disposizioni per la razionalizzazione in senso riduttivo e l'ottimizzazione delle strutture della Difesa in attuazione della legge delega n. 244 del 2012.

<sup>195</sup> Nel previgente ordinamento, era previsto il trasferimento di tali beni solo a favore degli enti territoriali in base all'art. 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69.

All'interno del federalismo demaniale, l'Agenzia del Demanio è impegnata, in collaborazione con il Ministero dei Beni delle le Attività Culturali e del Turismo, nella valorizzazione culturale di beni di valore storico-artistico del demanio culturale. Il bene può essere trasferito a titolo gratuito all'Ente territoriale che ne fa richiesta sulla base di un programma di valorizzazione che ne garantisce la tutela e ne individua la strategia di sviluppo. Nel 2013 sono stati trasferiti 25 beni, realizzati 9 progetti di valorizzazione culturale, che hanno consentito di restituire alla collettività beni di pregio con nuovi utilizzi<sup>196</sup>.

Per sostenere la partecipazione degli attori privati, l'Agenzia del Demanio e l'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM) hanno avviato a fine ottobre 2013 una collaborazione finalizzata a sostenere il microcredito e la microfinanza e a promuovere lo sviluppo dei territori, attraverso l'utilizzo economico del patrimonio immobiliare pubblico. L'obiettivo è quello di agevolare la nascita di microimprese, di promuovere nuovi modelli di sviluppo territoriale in termini economici e sociali, di favorire l'accesso a forme di finanziamento per le categorie sociali svantaggiate, di creare nuovi posti di lavoro e di valorizzare i beni di proprietà dello Stato.

#### **IN ITINERE** Proposta di legge per il rilancio dei piccoli Comuni

E' stata ripresentata a marzo 2013 la proposta di legge (n.65) sulle misure per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali (circa 5.700 comuni), nonché deleghe al Governo per la riforma del sistema di governo delle medesime aree e per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali. Molte le misure previste dalla legge: si va dalla promozione della cablatura e della banda larga nei piccoli Comuni all'incentivazione della residenza nei piccoli comuni; dall'assicurare la qualità e la presenza dei servizi indispensabili come sanità, trasporti, istruzione, servizi postali, risparmio, agli interventi per il recupero dei centri storici e alla tutela del patrimonio ambientale. I Comuni potranno promuovere i prodotti tipici locali e indicare anche nella cartellonistica stradale le produzioni tipiche, così come si prevede di facilitare le procedure di cessione di beni immobiliari demaniali a favore di attività e organizzazioni del mondo del non profit. Grazie all'istituzione di un Registro Nazionale dei serbatoi di carbonio agroforestali potranno certificare la gestione sostenibile delle foreste, dei suoli agricoli e delle attività di rivegetazione, anche in vista del raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto.

## **II.4 SANITÀ**

### **Introduzione**

Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) si confronta spesso con delle sfide assistenziali imponenti, mantenendo le caratteristiche che lo hanno messo ai primi posti in Europa. Le misure elencate in questo paragrafo illustrano l'azione del

<sup>196</sup> L'ex Convento di San Domenico a San Gimignano (Siena), ad esempio, diventerà il nuovo fulcro culturale e turistico della cittadina toscana. A dicembre 2013 sono 25 i beni trasferiti per i quali, il Governo ha firmato accordi di valorizzazione, tra cui si ricordano da ultimi il Fortino di Poggio Pignatelli di Campo Calabro (RC) e il Palazzo dei Principi Lanza di Trabia di San Nicola Arcella in quanto rappresentano i primi accordi di questo tipo in Calabria, grazie ai quali gli immobili saranno trasferiti a titolo gratuito dallo Stato agli Enti Locali coinvolti, entro 180 giorni, a fronte di specifici Programmi di Valorizzazione.

Governo nei principali ambiti in cui si declinano le politiche sanitarie, dalla prevenzione al monitoraggio delle prestazioni pubbliche.

Accanto alle specifiche normative di settore, diverse disposizioni in materia sanitaria sono anche contenute in altre disposizioni del Governo come ad esempio nel DdL sulle semplificazioni o nel D.L. 'Fare'<sup>197</sup>.

Inoltre, il DPR dell'8 agosto 2013 ha disciplinato le modalità di consegna, da parte delle aziende sanitarie, dei referti medici tramite *web*, posta elettronica certificata, nonché le modalità di effettuazione del pagamento *on line* delle prestazioni erogate.

Al fine di adempiere alle disposizioni comunitarie e internazionali in materia di assistenza sanitaria da e per l'estero, il Governo, stanziando 121 milioni per il 2014, con D.Lgs. 38/2014 ha recepito la Direttiva Europea 2011/24 sulle cure transfrontaliere, con la quale i cittadini comunitari avranno diritto a ricevere un'assistenza sicura e di qualità nell'ambito dei Paesi UE<sup>198</sup>. I pazienti che hanno sostenuto una spesa per le cure mediche all'estero potranno ricevere il rimborso limitatamente all'assistenza fruita in ambito pubblico<sup>199</sup>.

La Legge di Stabilità ha stanziato, inoltre, 50 milioni per il 2014 e il 2015 per gli indennizzi a favore di determinati soggetti danneggiati in ambito sanitario.

La Legge di Stabilità è ulteriormente intervenuta in materia sanitaria, stanziando di 2 milioni per il 2014 e 1 milione per il 2015 per l'istituzione dell'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA), nell'ambito del 'Sistema Tessera Sanitaria' del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero della Salute, per la raccolta, gestione e messa a disposizione dei dati contenuti nelle anagrafi tenute dalle varie aziende sanitarie locali. Sono stati inoltre stanziati cinque milioni di euro per lo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie e l'istituzione presso l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali di un centro di coordinamento sugli screening neonatali<sup>200</sup>.

Per quanto riguarda il potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni mediche, nell'ambito del 'Sistema Tessera Sanitaria' per l'anno 2014 è prevista l'estensione a tutto il territorio nazionale, secondo i piani convenuti con le

---

<sup>197</sup> In particolare: l'individuazione di procedure semplificate di autorizzazione per le apparecchiature a risonanza magnetica; l'abolizione dell'obbligo di specializzazione per gli odontoiatri nell'accesso alle SSN; l'abolizione del certificato di sana e robusta costituzione per gli ufficiali esattoriali. Il decreto 'Fare' è il D.L. 69/2013 cvt in L. 98/2013.

<sup>198</sup> In seguito al recepimento della direttiva, il Ministero della Salute ha istituito il sito [www.dovesalute.gov.it](http://www.dovesalute.gov.it) aperto a tutti i cittadini che consente di facilitare l'uso dei servizi sanitari e socio-sanitari, rendendo disponibili i dati sulle caratteristiche strutturali, funzionali e di attività delle strutture che costituiscono la rete di offerta sanitaria. Il sito rappresenta un importante strumento di trasparenza e di conoscenza delle strutture e della qualità dell'assistenza erogata e può contribuire ad incentivare un miglioramento delle performances delle strutture e ad attrarre pazienti e investimenti da altri Paesi Europei.

<sup>199</sup> Per ottenere il rimborso è necessaria una richiesta alla ASL di appartenenza che dovrà dare una risposta entro 30 giorni o entro 15 giorni nei casi più urgenti. I costi relativi all'assistenza sono rimborsati sulla base delle tariffe regionali e le Regioni avranno la facoltà di risarcire altre spese come viaggio, alloggio e spese aggiuntive per i disabili.

<sup>200</sup> In materia di prevenzione va evidenziato altresì lo stanziamento di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, per gli accertamenti sanitari sullo stato di salute della popolazione residente nei Comuni della Campania interessati da inquinamento causato da sversamenti illegali e smaltimenti abusivi di rifiuti, nonché per la popolazione residente nei comuni di Taranto e Statte, in base all'art. 2, co.4-octies del D.L. 136/2013, cvt. dalla L. 6/2014.

Regioni, delle attività di dematerializzazione delle ricette mediche cartacee, avviata già in alcune Regioni nell'anno 2013<sup>201</sup>. Tale innovazione tecnologica, mediante il collegamento telematico in rete e in tempo reale al Sistema Centrale Tessera Sanitaria dei medici prescrittori e delle strutture di erogazione dei servizi sanitari a carico del SSN (farmacie, ambulatori e laboratori di specialistica), nonché mediante l'interconnessione con la Banca dati dei bollini farmaceutici del Ministero della Salute, consente il potenziamento dei controlli delle prescrizioni mediche e delle relative confezioni dei farmaci ovvero delle prestazioni di specialistica erogate.

Il 20 febbraio 2014 sono state adottate le Linee di indirizzo nazionali sulla Telemedicina, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Esse individuano gli elementi di riferimento necessari per una coerente progettazione e impiego di tali sistemi nell'ambito del SSN e del più ampio contesto europeo, delincono un quadro strategico nel quale collocare gli ambiti prioritari di applicazione delle telemedicina, analizzano modelli, processi e modalità di integrazione dei servizi di telemedicina nella pratica clinica, definiscono tassonomie e classificazioni comuni, affrontano aspetti concernenti i profili normativi e regolamentari e la sostenibilità economica dei servizi e delle prestazioni di telemedicina.

E' in fase di definizione la procedura che disciplina, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, i contenuti del Fascicolo Sanitario Elettronico. Il DPCM costituirà il primo dei provvedimenti attuativi che ne permetterà il concreto avvio a livello nazionale.

Per il settore sanitario sono state introdotte, inoltre, misure di semplificazione in materia di certificazioni<sup>202</sup>.

Nell'ambito dei fondi comunitari in materia di sanità, il CIPE ha ripartito una serie di risorse appartenenti al Fondo Sanitario Nazionale (FSN) per: *i*) il finanziamento di borse di studio in medicina generale; *ii*) l'esclusività del rapporto del personale dirigente del ruolo sanitario; *iii*) la quota accantonata per gli extracomunitari irregolari; *iv*) la copertura degli oneri connessi agli accertamenti medico-legali disposti dalle Amministrazioni pubbliche per i dipendenti assenti dal servizio per malattia; *v*) i conguagli per il differente importo complessivo dell'IRAP e addizionale IRPEF effettivamente incassato rispetto a quello stimato nelle Regioni Sicilia e Sardegna.

### **Ospedali psichiatrici giudiziari**

Con il D.L. 52/2014 è stato prorogato dal 1° aprile 2014 al 31 marzo 2015 il termine per completare il processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)<sup>203</sup>.

Le Regioni, entro l'ultimo giorno del semestre successivo alla data di entrata in vigore del decreto legge, devono comunicare al Ministero della Salute, al

<sup>201</sup> Previsto dal DM 2/11/2011 e dell'art. 13 del D.L. 179/2012.

<sup>202</sup> Per maggiori dettagli, si veda par. II.17 'Il processo di semplificazione'.

<sup>203</sup> Il termine del 1° aprile 2014 era stato fissato con il decreto 'Disposizioni urgenti in materia sanitaria', art. 1 del D.L. 24/2013 cvt. in L. 57/2013.

Ministero della Giustizia e al Comitato Paritetico Interistituzionale<sup>204</sup> lo stato di avanzamento dei lavori di realizzazione e riconversione delle strutture destinate all'accoglienza dei soggetti oggi internati negli OPG, nonché tutte le iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento degli OPG.

Nel caso in cui dalla comunicazione della Regione risultasse che lo stato di realizzazione e riconversione delle strutture e delle iniziative assunte per il superamento degli OPG è tale da non garantirne il completamento entro il successivo semestre, il Governo potrà esercitare il potere sostitutivo<sup>205</sup>, nominando un commissario *ad acta* che provvederà a concludere i lavori di realizzazione e riconversione delle strutture.

Tutti i malati per i quali è stata esclusa la pericolosità sociale saranno immediatamente dimessi, con l'obbligo per le ASL di prenderli in carico all'interno di progetti terapeutico-riabilitativi individuali che assicurino il loro reinserimento sociale. Le ASL devono anche assicurare l'esecuzione di misure di sicurezza alternative al ricovero in ospedali psichiatrici<sup>206</sup>.

### Norme in materia di farmaci e ricerca

A dicembre 2013 è stato approvato il disegno di legge che reca disposizioni in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di riordino delle professioni sanitarie e formazione medico specialistica, di sicurezza alimentare. Obiettivo della norma è adottare ulteriori e più significative misure per garantire in vari settori la maggiore funzionalità del Servizio sanitario nazionale in relazione ai bisogni di salute dei cittadini.

#### FOCUS

#### **Disegno di legge per la sperimentazione clinica dei medicinali, riordino professioni sanitarie, sicurezza alimentare (AS 1324)**

Gli argomenti trattati nel DdL sono molteplici. In particolare:

**Sperimentazioni cliniche.** Il DdL delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle norme vigenti in materia di sperimentazioni cliniche dei farmaci per uso umano. I decreti delegati dovranno contenere, oltre ai requisiti dei centri autorizzati alle sperimentazioni, anche la semplificazione degli adempimenti connessi e la rideterminazione delle sanzioni.

**Assistenza nella fase travaglio-parto.** Si provvede all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con l'inserimento delle prestazioni di controllo del dolore nella fase travaglio-parto.

**Disciplina Ordini delle professioni sanitarie.** Il testo pone le basi per la trasformazione degli attuali Ordini delle professioni sanitarie e per la costituzione di nuovi ordini in relazione alle nuove professioni sanitarie, finalmente regolamentate anche per evitare i comportamenti professionali illeciti. Oltre a ricomprendere la professione di psicologo tra le professioni sanitarie, si prevede la costituzione degli Ordini degli infermieri, delle ostetriche, dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (in cui rientreranno anche gli assistenti sanitari). Tra le novità c'è la definizione degli Ordini come organi sussidiari dello Stato, dotati di autonomia patrimoniale,

<sup>204</sup> Istituito con l'articolo 5, co. 2, del DPCM 1 aprile 2008.

<sup>205</sup> A norma dell'art.3-ter, co. 9, del D.L. 211/2011.

<sup>206</sup> I Ministri della Salute e della Giustizia hanno riferito al Parlamento sullo stato di attuazione dei programmi regionali straordinari per il superamento degli OPG, e il grado di effettiva presa in carico dei malati.

finanziaria, regolamentare e disciplinare, ai quali, tuttavia, non si estendono le norme di contenimento della spesa pubblica. Tutti sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute. All'interno degli Ordini è prevista la creazione di albi per le singole professioni e gli Ordini saranno rappresentati a livello nazionale dalle relative federazioni, sia regionali che nazionali.

**Esercizio abusivo della professione sanitaria.** Viene introdotta, per chi esercita abusivamente una professione sanitaria, un'aggravante al generale reato di esercizio abusivo della protezione.

**Aggravanti per i reati ai danni di persone ricoverate.** È introdotta una circostanza aggravante, per qualsiasi reato commesso in danno di persone ricoverate.

**Farmacisti e farmacie.** E' prevista la modifica dell'articolo 102 del Testo unico delle leggi sanitarie (RD 1265 del 1934), che apre la strada alle possibili declinazioni della farmacia dei servizi: previsto l'esercizio cumulato delle professioni o arti sanitarie e la loro compresenza in farmacia. Per quanto riguarda il tema del pensionamento dei titolari di farmacia, che si è posto con le liberalizzazioni introdotte nella precedente legislatura, chi ha raggiunto il requisito potrà essere temporaneamente sostituito da un farmacista iscritto all'albo.

**Testo unico per gli enti vigilati dalla Salute.** Il Governo dovrà emanare un testo unico della normativa vigente sugli enti vigilati dal ministero della Salute (Istituto Superiore di Sanità, Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, Istituti Zooprofilattici Sperimentali e Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori), con l'obiettivo di sistematizzare la disciplina, oggetto di vari interventi legislativi. L'articolo prevede anche l'impignorabilità dei fondi per la ricerca.

**Specializzandi.** Un accordo Stato-Regioni definirà le modalità per l'inserimento degli specializzandi all'interno delle attività ordinarie delle unità operative delle aziende del SSN, offrendo in tal modo garanzie di una maggiore osmosi e conoscenze dal personale strutturato delle aziende agli specializzandi. Al riguardo si evidenzia che, ai sensi dell'art.21, co.2-ter, del D.L. 104/2013, è stata prevista la riduzione del periodo di formazione dei medici specializzandi e, conseguentemente, i risparmi derivanti sono destinati all'incremento dei contratti di formazione specialistica medica.

**Sicurezza alimentare.** Vengono rafforzate le misure di controllo in materia di sicurezza alimentare tramite: l'obbligo di registrazione per gli operatori che intendono esportare verso paesi terzi; disposizioni esemplificative delle rispettive competenze delle amministrazioni coinvolte in tema di controlli su navi officina e navi frigorifero; nuove disposizioni per la diffusione dei dati sulle sofisticazioni alimentari nonché in tema di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (MOCA); norme più stringenti per la commercializzazione, produzione e confezionamento di alimenti che hanno subito l'aggiunta di vitamine e minerali; sanzioni per gli operatori che violano le norme in tema di iodio profilassi.

**Sicurezza veterinaria:** Viene stabilita la sospensione dell'attività di allevamento, vendita e custodia di animali in caso di reiterazione di violazioni di norme nazionali e comunitarie relative al loro benessere.

È stato, inoltre previsto, in considerazione delle recenti emergenze di carattere sanitario che hanno coinvolto la specie equina il definitivo trasferimento al Ministero della salute delle competenze in materia di organizzazione e di gestione dell'anagrafe equina.

**Prevenzione e corretti stili di vita.** Per quanto riguarda l'uso di sigarette elettroniche vengono stabiliti i criteri di etichettatura che obbliga fabbricanti o importatori a indicare con caratteri chiari e leggibili la composizione dei liquidi e la concentrazione di nicotina, le informazioni relative alla composizione qualitativa e quantitativa di tutte le sostanze contenute e i sintomi e gli effetti sulla salute collegati all'assunzione delle medesime.

Numerosi sono i provvedimenti approvati in materia di farmaci, tra cui il recepimento di direttive comunitarie di particolare rilievo.

In primo luogo, il D.L. 69/2013<sup>207</sup> - al fine di garantire tempi rapidi alla dispensazione a carico del SSN di speciali categorie di farmaci - ha razionalizzato e semplificato le procedure di autorizzazione di competenza dell'Agenzia Italiana del Farmaco. A tal fine, per i farmaci cosiddetti 'orfani' e per quelli di eccezionale rilevanza terapeutica e sociale (definiti da apposita deliberazione dell'AIFA), è aperta una corsia preferenziale nell'*iter* di autorizzazione e negoziazione, così da avere tempi ridotti e certi per la dispensazione a carico del SSN, non superiori a 100 giorni complessivi.

Con il D. Lgs. 17/2014, si è data attuazione alla direttiva 2011/62/UE recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, al fine di impedire l'ingresso di medicinali falsificati nella catena di fornitura legale. In particolare, gli aspetti più significativi sono: *i*) la nuova definizione di "servizio pubblico" che consente prioritariamente di soddisfare il fabbisogno territoriale di farmaci evitando così situazioni di indisponibilità degli stessi; *ii*) la possibilità di vendita *on line* al pubblico di medicinali senza obbligo di prescrizione, attraverso farmacie o parafarmacie; a tale scopo, i siti internet che vendono medicinali conterranno un link, collegato al sito internet del Ministero della salute, che indicherà la lista di tutti gli enti o persone autorizzate alla vendita di farmaci in rete; *iii*) la garanzia che il trasporto dei medicinali venduti *on line* sia effettuato nel rispetto delle linee guida in materia di buona pratica di distribuzione; *iv*) la creazione del Sistema nazionale antifalsificazione, con il coinvolgimento anche del Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute (N.A.S.) e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; *v*) la semplificazione e riduzione dei tempi procedurali connessi alla produzione e importazione delle sostanze attive.

Con il provvedimento è prevista l'introduzione della figura del *broker* di medicinali che, espletando una attività di negoziazione da posizione indipendente e per conto di un'altra persona fisica o giuridica, è condizionata solo a una registrazione presso il Ministero della Salute. I produttori e gli importatori di sostanze attive stabiliti in Italia dovranno registrare la loro attività presso l'AIFA. Nel caso di fabbricazione in Paesi terzi di sostanze attive destinate all'esportazione verso l'Unione Europea, l'autorità competente del Paese esportatore dovrà attestare che gli stabilimenti interessati siano stati sottoposti a controlli periodici severi e trasparenti, disposti anche a garanzia di un livello di tutela della salute pubblica almeno pari agli standard richiesti a livello europeo. I distributori di sostanze attive stabiliti in Italia dovranno, invece, registrare la loro attività inviando un modulo di registrazione all'autorità territorialmente competente (Regioni e Province autonome), almeno sessanta giorni prima dell'inizio dell'attività. In ogni caso, al fine di tutela della salute pubblica, l'autorità competente, in base alla valutazione del rischio, potrà effettuare ispezioni, dandone comunicazione al richiedente.

---

<sup>207</sup> Art. 44, comma 4-ter.

Inoltre, con il D.Lgs. 42/2014, si è inteso rafforzare e rendere ancora più efficiente ed efficace il sistema di farmacovigilanza<sup>208</sup>.

Il D.Lgs. 26/2014, che attua la direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, ha introdotto un livello più elevato di tutela per tali animali, sia prevedendo che tutti i progetti di ricerca che contemplano l'utilizzo di animali per essere attuati devono essere sottoposti a provvedimenti autorizzatori del Ministero della salute, sia, soprattutto, mediante la previsione di specifici finanziamenti per lo sviluppo dei metodi di ricerca alternativi all'utilizzo di animali, che ammontano solo per il triennio 2014-2016 a circa 1,7 milioni. Tale attività di ricerca è di estrema importanza tenuto conto che il decreto legislativo stabilisce che, dal 1° gennaio 2017, i progetti finalizzati alla ricerca delle sostanze d'abuso e sugli xenotrapianti con impiego di animali non saranno più autorizzati.

Con il D.L. 36/2014 è stata rivista la disciplina in materia di farmaci *off label*, favorendo e promuovendo l'uso di un farmaco per una indicazione terapeutica diversa da quelle autorizzate al momento della sua commercializzazione.

La Legge di Stabilità<sup>209</sup> è intervenuta sui criteri di riparto tra le aziende farmaceutiche del ripiano del superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e di quella ospedaliera, prevedendo la compensazione degli importi in capo alla società controllante<sup>210</sup>. Inoltre, si rende permanente il regime di *pay back* cioè la possibilità per le aziende farmaceutiche di non ridurre del 5 per cento il prezzo di determinati farmaci a carico del SSN nel caso in cui le Regioni abbiano versato l'importo equivalente al maggior costo a carico dei servizi sanitari regionali<sup>211</sup>.

## FOCUS

### Attività Intra muraria

A marzo 2013 il Ministro della Salute ha presentato al Parlamento la Relazione sullo stato di attuazione dell'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria (riferita all'anno 2011). La Relazione, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'attività libero-professionale, illustra l'evoluzione della libera professione nei diversi contesti regionali, al fine di valutare lo stato di attuazione delle disposizioni normative che, nel corso degli ultimi anni, hanno contribuito a disciplinare la materia. La relazione annuale al Parlamento, rappresenta anche un mezzo di promozione delle scelte organizzativo-gestionali che più efficacemente hanno contribuito a mettere in risalto i principi fondanti della libera professione, orientati a

<sup>208</sup> Il D. Lgs. attua l'art.1, paragrafi 1, 5 e 12 della Direttiva 2012/26/UE, per quanto riguarda la farmacovigilanza.

<sup>209</sup> L. 147/2013, art. 1 da co. 225-228.

<sup>210</sup> In caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale, il ripiano dello sfioramento è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in proporzione al superamento del budget attribuito (art. 5 del D.L. 159/2007). Per quanto riguarda il superamento del tetto della spesa ospedaliera, il ripiano è posto per il 50 per cento a carico delle Regioni in cui si è verificato lo sfioramento e per il 50 per cento a carico delle aziende farmaceutiche (articolo 15, comma 7 e ss, del D.L. 95/2012).

<sup>211</sup> La Determinazione AIFA n. 26 del 27 settembre 2006 ha applicato una riduzione del 5 per cento sul prezzo al pubblico comprensivo di IVA di tutti i farmaci rimborsabili dal SSN (fascia A-H). Successivamente, l'articolo 1, comma 796, lettere f) e g) della legge finanziaria 2007 (L. 296/2006) ha previsto, per le aziende farmaceutiche, la possibilità di adottare il meccanismo del cosiddetto *pay-back* di tutte le specialità medicinali di fascia A e H distribuite attraverso le farmacie aperte al pubblico e attraverso le strutture sanitarie pubbliche, con l'esclusione dei farmaci equivalenti inseriti nelle liste di trasparenza. Secondo la norma della finanziaria, piuttosto che continuare a subire la riduzione del prezzo del 5 per cento, le case farmaceutiche possono scegliere di attuare un rimborso diretto alle singole Regioni (corrispondente al risparmio atteso con la riduzione del 5 per cento per ciascun medicinale, in relazione ai suoi volumi di vendita).

garantire la scelta fiduciaria del medico e la valorizzazione della professionalità.

Nel monitoraggio relativo all'anno 2011, sono state approfondite due tematiche di particolare rilievo: l'*intramoenia* allargata e il numero dei dirigenti medici che svolgono l'attività libero professionale, con evidenza delle specifiche modalità di esercizio. Dall'analisi condotta emerge che nella quasi totalità delle Regioni/Province Autonome viene svolta l'*intramoenia* allargata, con la sola eccezione della Regione Toscana e della Provincia Autonoma di Bolzano.

Sulle modalità organizzative di questa specifica attività si rileva che solo in alcune Regioni tutte le Aziende del Servizio Sanitario Regionale riescono a governare tale processo, tramite il servizio di prenotazione dedicato, la riscossione diretta degli onorari, la rilevazione oraria dell'attività svolta in *intramoenia* allargata.

In media, il 52 per cento dei dirigenti medici con rapporto esclusivo esercita la libera professione intramuraria (pari al 49,1 per cento del totale dirigenti medici), di cui il 56 per cento esercita l'ALPI all'interno degli spazi aziendali, il 26 per cento al di fuori della struttura e il 18 per cento svolge attività libero professionale sia all'interno che all'esterno delle mura aziendali (ad esempio attività in regime ambulatoriale svolta presso il proprio studio professionale e attività in regime di ricovero svolta all'interno degli spazi aziendali).

### Prevenzione e educazione alla salute

Tra le disposizioni dirette a prevenire comportamenti dannosi alla salute, anche rafforzando divieti e sanzioni, rilevano i seguenti provvedimenti:

- L'ordinanza del Ministro della Salute di aprile 2013 che, in coerenza con la norma che dal 1 gennaio 2013 eleva a 18 anni il limite di età per la vendita dei prodotti del tabacco, ha innalzato il divieto di vendita delle sigarette elettroniche con presenza di nicotina, da 16 a 18 anni. L'ordinanza si basa sulle risultanze di uno studio condotto dall'Istituto Superiore di Sanità, commissionato dal Ministero della Salute, che ha evidenziato come anche per i prodotti a bassa concentrazione, la dose quotidiana accettabile di nicotina è superata anche solo con un uso moderato delle sigarette elettroniche. Inoltre, è vietata la pubblicità dei liquidi e delle ricariche per le sigarette elettroniche contenenti nicotina nei locali frequentati dai minori, in TV nelle fasce orarie 16-19, sulla stampa per minori, nei cinema prima di film per minori stabilendo sanzioni da 5.000 a 25.000 euro<sup>212</sup>. Infine, con il D.L. 104/2013 è stato vietato l'utilizzo di sigarette elettroniche nei locali chiusi e nelle aree all'aperto di pertinenza delle istituzioni del sistema educativo di istruzione e di formazione, comprese le sezioni di scuole operanti presso le comunità di recupero e gli istituti penali per i minorenni, nonché presso i centri per l'impiego e i centri di formazione professionale.

- Il DM 24 aprile 2013 di 'Disciplina della certificazione dell'attività sportiva non agonistica e amatoriale e linee guida sulla dotazione e l'utilizzo di defibrillatori semiautomatici e di eventuali altri salvavita'<sup>213</sup>, stabilisce tra l'altro: l'obbligo di controlli medici periodici per soggetti che praticano attività sportiva non agonistica e per alunni che svolgono attività fisico-sportive organizzate dalle scuole; regole più stringenti per chi partecipa ad attività a elevato impegno cardiovascolare; linee guida dettagliate sulla dotazione e l'utilizzo di defibrillatori

---

<sup>212</sup> L. 128/2013, art. 51.

<sup>213</sup> Previsto dall'art. 7, co. 11, della L. 189/2012.

per le società sportive. L'obbligo di certificazione per l'attività ludico-motoria e amatoriale, pure introdotto dal DM in questione, è invece stato successivamente soppresso<sup>214</sup>.

**FOCUS****Destinazione Sport**

Il Governo ha assegnato una particolare attenzione al mondo dello sport come risorsa e investimento per il Paese, e per questo motivo ha istituito un gruppo di lavoro, a titolo gratuito, orientato alla ricerca, allo studio e alla proposta di azioni coordinate di politica dello sport.

Il gruppo di lavoro si avvarrà di esperti di livello internazionale e potrà agire su quattro diverse aree di intervento in cui saranno associate azioni precise e ben identificabili.

Sport e scuola: *i)* promozione fin dalla scuola primaria della pratica dell'attività motoria e sportiva, al fine di evidenziare le attitudini e le capacità individuali dei singoli alunni; *ii)* promozione, attraverso il coinvolgimento degli Enti Locali, di una maggiore partecipazione degli studenti alle manifestazioni sportive; *iii)* progetti per migliorare l'edilizia scolastica e i luoghi per lo sport nella scuola; *iv)* individuazione di nuove professionalità nelle università, riferite allo sport.

Sport e investimento sulla salute: *i)* lotta all'obesità infantile, al diabete, alle malattie cardiovascolari e a tutte le patologie connesse con la sedentarietà; *ii)* diffusione della pratica sportiva tra gli anziani; *ii)* azioni per far intuire lo sport come prescrizione medica.

Sport, cultura del movimento e impatto sociale: *i)* azioni per cambiare la cultura sportiva del Paese e la funzione sociale degli impianti sportivi; *ii)* individuazione di una legge quadro per favorire un nuovo senso della comunità; *iii)* misure per garantire il diritto allo sport anche ai disabili; *iv)* maggiori informazioni a favore della lotta al *doping*; *v)* definizione del ruolo del volontariato sportivo.

Sport e crescita economica: *i)* riforma dello sport professionistico; *ii)* creazione di impianti sportivi moderni; *iii)* misurazione dell'impatto economico dei grandi eventi sportivi; *iv)* definizione del ruolo degli investimenti privati e delle sponsorizzazioni nella promozione della pratica sportiva; *v)* individuazione di *best practices* e modelli virtuosi da mettere in rete ed esportare a livello nazionale; *vi)* formazione e inserimento nel mercato del lavoro del *management* sportivo; *vii)* formazione professionale e possibilità di reimpiego degli atleti; *viii)* istituzione del registro e dell'anagrafe digitale dello sport italiano.

**Lotta alle droghe e alle dipendenze comportamentali**

Al fine di rendere sempre più efficiente e tempestiva l'individuazione delle nuove sostanze stupefacenti, con lo scopo di contrastarne la libera circolazione e vendita, è stata rafforzata la struttura collaborativa delle forze dell'ordine<sup>215</sup>. Sul lato della prevenzione sono stati impegnati anche i medici di famiglia, in particolare contro l'uso di droghe, alcol e il gioco d'azzardo patologico. A questo fine è stato siglato l'accordo nazionale di collaborazione tra il Dipartimento Politiche Antidroga e la Società Italiana di Medicina Generale (SIMG), in base al quale tutte le attività informative e il materiale di prevenzione del DPA saranno messe a disposizione e diffuse dalla SIMG per tutti i medici di famiglia.

<sup>214</sup> Art. 42-bis, D.L. 69/2013 cvt. in L. 98/2013.

<sup>215</sup> L'accordo tra il Dipartimento Politiche Antidroga (DPA) e l'Arma dei Carabinieri, permette al Reparto Investigazioni Scientifiche (RIS) e ai laboratori Analisi Sostanze Stupefacenti (LASS) dei Carabinieri di entrare a far parte dei centri collaborativi del Sistema di Allerta Precoce del DPA.

La declaratoria di illegittimità costituzionale del 12 febbraio 2014<sup>216</sup> che ha interessato alcune norme della disciplina vigente in materia di stupefacenti, ha determinato l'effetto di escludere dal novero delle sostanze sottoposte alla vigilanza del Ministero della Salute tutte quelle sottoposte a controllo in attuazione di convenzioni internazionali e anche le nuove sostanze psicoattive introdotte sulla base delle nuove acquisizioni scientifiche negli ultimi anni.

Per garantire la tutela della salute dei pazienti e la certezza delle regole per tutti gli operatori sanitari coinvolti, il Governo ha approvato un Decreto Legge<sup>217</sup>, (citato in precedenza) con il quale sono state apportate alcune modifiche al Testo unico sugli stupefacenti (DPR 309/90), che ha ripristinato il sistema sanzionatorio collegato agli illeciti relativi alle sostanze stupefacenti e psicotrope suddivise in quattro tabelle<sup>218</sup>, che sono state aggiornate.

E' stata, inoltre, istituita una nuova tabella in cui vengono indicati i medicinali a base di sostanze attive stupefacenti e psicotrope di corrente impiego terapeutico a uso umano o veterinario e il regime di dispensazione a uso di medici, farmacisti e operatori del settore farmaceutico.

Tutti gli stupefacenti e le sostanze psicotrope contenute nelle cinque tabelle vengono aggiornate ogni qualvolta si presenti la necessità di inserire una nuova sostanza o di variarne la collocazione o di provvedere a una eventuale cancellazione.

### II.5 EDUCAZIONE E RICERCA

#### Misure in materia di università e diritto allo studio

Il Governo ha inserito nel D.L. 'Fare'<sup>219</sup> alcune misure che mirano a innovare le università e gli enti di ricerca sia facilitando le assunzioni sia prevedendo nuovi strumenti per il diritto allo studio. A queste si sono poi aggiunti i provvedimenti del D.L. 104/2013, contenente 'Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca'. Di seguito una sintesi delle novità introdotte dalle recenti disposizioni.

**Assunzioni nelle università e negli enti di ricerca<sup>220</sup>.** E' anticipata di un anno (al 2014) la possibilità che le università e gli enti di ricerca effettuino assunzioni nella misura del 50 per cento della spesa relativa al personale cessato dal servizio l'anno precedente.

Per provvedere ai maggiori oneri sono stati incrementati sia il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) per un importo pari a 21,4 milioni nel 2014 e 42,7 milioni dal 2015, sia il Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca vigilati dal MIUR (FOE), per un importo di 3,6 milioni nel 2014 e di 7,1 milioni dal 2015. Si interviene anche semplificando la procedura per la chiamata

---

<sup>216</sup> A seguito della Sentenza 32/2014 della Corte Costituzionale.

<sup>217</sup> D.L. 36/2014.

<sup>218</sup> Nelle prime quattro tabelle, collegate al sistema sanzionatorio per gli usi illeciti, sono elencate le sostanze stupefacenti e psicotrope poste sotto controllo internazionale e nazionale. Le tabelle I e III si riferiscono a sanzioni maggiori, quelle II e IV a sanzioni minori.

<sup>219</sup> D.L. 69/2013, cvt. in L. 98/2013.

<sup>220</sup> D.L. 69/2013, art.58.

diretta, da parte delle università, di studiosi che siano risultati vincitori di uno dei programmi di ricerca di alta qualificazione, ove la chiamata sia effettuata entro 3 anni dal concorso<sup>221</sup>.

**Nuovi strumenti per il diritto allo studio universitario<sup>222</sup>.** È introdotta una nuova tipologia di borsa di studio, destinata agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici eccellenti (un voto almeno pari a 95/100) e si vogliano iscrivere nell'a.a. 2013/2014 a una università italiana, statale o non statale (con esclusione delle università telematiche), che abbia sede in una Regione diversa da quella di residenza. Per la corresponsione di questa nuova tipologia di beneficio è prevista un'autorizzazione di spesa 5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 7 milioni per il 2015, da iscrivere sul Fondo per il sostegno dei giovani. In attuazione di questa disposizione è stato firmato, a settembre 2013, il Decreto Ministeriale che prevede, per l'anno accademico 2013/2014, l'attribuzione di borse per la mobilità, pari a 5.000 euro annui, agli studenti meritevoli che si immatricolano in un corso di laurea triennale o magistrale a ciclo unico in una Regione diversa dalla propria<sup>223</sup>.

A decorrere dal 2014, il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio agli studenti universitari, da ripartire tra le Regioni, è stato incrementato di 150 milioni annui<sup>224</sup>. Le spese per gli interventi di diritto allo studio universitario realizzati dalle Regioni e finanziati con le risorse del Fondo sono escluse dal Patto di Stabilità Interno.

In relazione alle domande presentate<sup>225</sup> è stata formata una graduatoria unica nazionale mediante l'attribuzione di un punteggio massimo pari a 10 punti. Complessivamente le risorse a disposizione del Ministero sono pari a 17 milioni e, tenuto conto della distribuzione degli immatricolati negli ultimi, anni si stima che il numero di borse attribuite sarà di circa 900.

Ciascuno studente che sarà in grado di mantenere un percorso universitario regolare e con risultati di qualità beneficerà complessivamente di una borsa pari a 15.000 euro (lauree triennali), 25.000 euro (lauree magistrali a ciclo unico 5 anni) e 30.000 euro (lauree magistrali a ciclo unico di 6 anni).

Il MIUR, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dovrà adottare un Piano nazionale per il merito e la mobilità degli studenti universitari capaci e meritevoli. Il Piano è triennale ma potrà essere aggiornato annualmente anche in relazione alle risorse disponibili. Le risorse stanziare per l'attuazione del Piano sono determinate annualmente con la legge di stabilità.

**Valorizzazione del percorso scolastico.** E' stato abolito il 'bonus maturità' per l'accesso ai corsi di laurea ad accesso programmato, ma sono salvaguardate le

<sup>221</sup> Per tali chiamate si esclude la necessità del parere di una apposita commissione nominata dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) che, per le altre ipotesi di chiamata diretta, è propedeutico alla concessione o al rifiuto del nulla osta da parte del Ministro.

<sup>222</sup> D.L. 69/2013, art.59.

<sup>223</sup> Il bando prevede che la graduatoria venga definita sulla base dei seguenti due criteri: 1) essersi diplomati in Italia nell'anno scolastico 2012/13 con voto di maturità almeno pari a 95/100; 2) condizioni economiche dello studente valutate in relazione all'Indicatore di situazione economica equivalente (ISEEU) dell'anno 2012.

<sup>224</sup> Di cui 100 milioni con il D.L. 104/2013 e 50 milioni a decorrere dall'anno 2014 con la L. 147/2013, art.1, co.259.

<sup>225</sup> A ottobre 2013 sono risultate circa 4000 domande presentate al MIUR.

posizioni di coloro che in virtù del bonus si sarebbero potuti iscrivere ai corsi a numero chiuso, consentendo loro l'iscrizione in sovrannumero per l'anno accademico 2013/2014, ovvero al primo o secondo anno dell'anno successivo con riconoscimento di crediti. Al fine di tenere comunque conto del curriculum scolastico, per coloro che intendono iscriversi all'Università, il Governo ha previsto l'istituzione di una commissione per definire proposte alternative per la valorizzazione del percorso scolastico.

**Semplificazione del sistema di finanziamento delle università<sup>226</sup>.** La quota del Fondo di finanziamento ordinario delle università statali - destinata alla promozione e al sostegno della qualità delle attività nelle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse - è determinata in misura scaglionata, fino ad arrivare al 20 per cento nel 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino a un massimo del 30 per cento. I 3/5 degli incentivi saranno distribuiti in base ai risultati della valutazione ANVUR (Valutazione della qualità della ricerca) e 1/5 premierà le 'politiche di reclutamento', anch'esse misurate dall'ANVUR per capire dove le assunzioni e le promozioni hanno premiato i docenti più attivi nella ricerca. In nessun caso, però l'università potrà perdere più del 5 per cento rispetto all'anno precedente. Per semplificare il sistema di finanziamento per il funzionamento dell'ANVUR e consentire un'adeguata programmazione delle sue attività, dal 2014 le risorse sono incrementate di 1 milione (500 mila mediante riduzione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università e 500 mila con la riduzione del Fondo ordinario per gli enti di ricerca).

Per valorizzare il merito e l'eccellenza nella ricerca, la quota premiale del fondo di finanziamento degli enti di ricerca (almeno il 7 per cento del Fondo totale) è erogata, in misura prevalente, in base ai risultati ottenuti nel procedimento di valutazione della qualità della ricerca (VQR). Inoltre sono state pubblicate le linee generali d'indirizzo<sup>227</sup> finalizzate a incentivare la programmazione autonoma delle università, anche in raccordo con gli Enti Pubblici di Ricerca nei diversi territori, e la capacità di conseguimento e consolidamento dei relativi risultati attraverso la qualità dei servizi offerti dal sistema universitario e l'efficienza nella gestione degli stessi. In merito a queste linee guida, ogni università potrà ottenere finanziamenti a valere sul Fondo di finanziamento ordinario.

La legge di Stabilità per il 2014<sup>228</sup> ha incrementato il Fondo per il finanziamento ordinario delle università per l'importo di 150 milioni per l'anno 2014.

**Detrazioni fiscali per donazioni alle università.** Viene introdotta la possibilità di detrarre il 19 per cento delle donazioni a favore di università e istituzioni di Alta formazione artistica purché finalizzate all'innovazione tecnologica, all'ampliamento dell'offerta formativa, all'edilizia scolastica e universitaria).

---

<sup>226</sup> D.L. 69/2013, art.60 co.1.

<sup>227</sup> Con il DM MIUR 827/2013 sono state definite le linee generali di indirizzo della programmazione delle Università, per il triennio 2013/2015.

<sup>228</sup> L.147/2013, art.1 co. 259.

**Formazione specialistica dei medici.** Dall'anno accademico 2013/2014, viene ridotta la durata dei corsi di formazione specialistica per gli studenti che sono immatricolati al primo anno di corso; l'importo del trattamento economico da corrispondere ai medici specializzandi sarà determinato a cadenza triennale e non più annuale; si prevede un'unica Commissione per l'ammissione alle scuole di specializzazione, e la formazione di un'unica graduatoria nazionale.

#### **FOCUS** Programma LLP/Erasmus

Anche per il 2013 è stato approvato il cofinanziamento nazionale del Programma comunitario LLP/Erasmus - *Placement*, che costituisce un importante strumento per la crescita nazionale nell'ottica degli obiettivi europei per il 2020. Il Programma si pone l'obiettivo di:

- aiutare i giovani ad adattarsi alle esigenze del mercato del lavoro della UE;
- consentire agli studenti di sviluppare competenze specifiche, ivi comprese le competenze linguistiche e di migliorare la comprensione del sistema economico e sociale del Paese interessato in un contesto di acquisizione di esperienza lavorativa;
- promuovere la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore e le imprese;
- contribuire a formare giovani qualificati, con una mentalità aperta e un'esperienza internazionale.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>229</sup> ha destinato risorse a favore delle scuole non statali per 5 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016. Ha, inoltre, destinato risorse per 220 milioni per l'anno 2014 per la distribuzione alle Regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione. Tali spese sono escluse dal Patto di Stabilità Interno nel limite di 100 milioni per l'anno 2014.

### **Sostegno alla ricerca**

Disposizioni dirette a finanziare la ricerca sono contenute in recenti provvedimenti del Governo e in particolare nel D.L. 69/2013 e nel D.L. 104/2013. In primo luogo, il D.L. 104/2013 reintroduce la possibilità di assunzioni a tempo determinato presso gli enti di ricerca, le università e le scuole superiori a ordinamento speciale, per l'attuazione di progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti.

**Fondo FAR.** In base a quanto stabilito nel 'decreto Fare', il Ministero dell'Istruzione può effettuare interventi diretti al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca fondamentale e di ricerca industriale, mediante contributi alla spesa nel limite del 50 per cento della quota relativa alla contribuzione a fondo perduto disponibile nel Fondo Agevolazioni per la Ricerca (FAR). Le operazioni cui tali interventi sono diretti mirano, tra l'altro: al rafforzamento della ricerca fondamentale; alla creazione e allo sviluppo di *start up* innovative e di *spin-off* universitari; alla valorizzazione di progetti di *social innovation* per giovani al di sotto di 30 anni; al sostegno degli investimenti in ricerca delle PMI e in particolare delle società le cui quote di capitale siano in maggioranza possedute da giovani al

<sup>229</sup> L. 147/2013, art.1 co. 258 e 260.

di sotto dei 35 anni; al sostegno alla internazionalizzazione delle imprese che partecipano a bandi europei di ricerca<sup>230</sup>.

**Fondo FIRST.** Il MIUR<sup>231</sup> ha inoltre approvato il decreto che disciplina le modalità di utilizzo e gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) con riferimento agli interventi diretti al sostegno delle attività di ricerca fondamentale nonché di ricerca industriale, estese a non preponderanti processi di sviluppo sperimentale, e delle connesse attività di formazione per la valorizzazione del capitale umano<sup>232</sup>.

**Fondo FOE.** Agli Enti di ricerca vigilati dal MIUR, inoltre, viene concessa la facoltà di assumere per chiamata diretta ricercatori e tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica. Ciò è possibile grazie allo stanziamento di 1,6 milioni provenienti dal FOE (Fondo ordinario di finanziamento degli Enti) per l'incremento delle risorse umane destinate alla ricerca. Ciascun Ente dovrà presentare le sue candidature e la valutazione sarà effettuata dal Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) che, dovrà predisporre un'apposita graduatoria generale per il rilascio del nulla osta da parte del Ministro dell'Istruzione.

**Fondo FIR.** A ottobre sono stati stanziati 29,5 milioni per finanziare i 67 progetti presentati da giovani ricercatori e ricercatrici under 40 nell'ambito del bando 'Futuro in ricerca (Fir) 2013'. I progetti sono stati scelti in base al carattere innovativo delle idee presentate e al loro possibile impatto sia in termini di avanzamento della conoscenza sia dal punto di vista tecnologico-applicativo. Il finanziamento consentirà di stipulare contratti a tempo determinato in favore di circa 150 giovani ricercatori a cui potranno aggiungersi, nel corso dello svolgimento dei progetti, ulteriori contratti e collaborazioni scientifiche, sempre in favore di giovani.

Entro la fine del 2013 sarà inoltre emanato il nuovo bando FIR per il 2014, che presenterà alcuni elementi innovativi per dare ulteriore impulso al conseguimento dell'autonomia scientifica e professionale da parte dei giovani ricercatori fin dalle fasi iniziali della loro attività. Con l'obiettivo di aumentare anche le potenzialità di successo delle proposte italiane nell'ambito dei progetti che l'Erc (*European Research Council*) destina ai giovani (gli 'Starting Grant') per finanziare la ricerca di base.

**Bando PRIN.** Con decreto MIUR del 18 ottobre è stata formalizzata l'approvazione di 141 Progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) a conclusione delle procedure del bando PRIN 2012. Di questi, il 31,2 per cento del totale, sono stati presentati dai ricercatori più giovani. Le risorse assegnate sono state di 38,2 milioni, di cui 15,3 ciascuno rispettivamente per il settore delle Scienze della vita (46 progetti) e per il settore delle Scienze relative a Fisica,

---

<sup>230</sup> D.L. 69/2013, art.57.

<sup>231</sup> D.M. 115/2013.

<sup>232</sup> Per quanto riguarda il personale della ricerca, è prevista l'assunzione da parte dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, di ricercatori, tecnologi e personale di supporto alla ricerca, per un massimo di 200 unità, per attività di protezione civile, di sorveglianza sismica e vulcanica, nonché di manutenzione delle reti di monitoraggio. Sono inoltre introdotte misure per facilitare l'assunzione di ricercatori e tecnologi da parte degli enti di ricerca.

Chimica e Ingegneria (65 progetti), e 7,6 milioni per le Scienze umane (30 progetti). I progetti, della durata complessiva di tre anni, potranno avere concreto avvio già all'inizio del 2014.

**Bando SIR.** Il Ministero dell'Università ha stanziato 47 milioni per il finanziamento del nuovo bando<sup>233</sup> 'Sir - *Scientific Independence of young Researchers*', destinato a sostenere i giovani ricercatori (under 40) nella fase di avvio della propria attività di ricerca indipendente, che allinea per la prima volta la procedura di selezione dei progetti a quella dell'Erc, *European Research Council*. Si tratta di un bando particolarmente innovativo, grazie a delle linee guida incentivanti, che prevedono: un supporto finanziario adeguato, in grado di attrarre i migliori ricercatori; l'incentivo del 10 per cento del costo del progetto per l'istituzione ospitante, nel caso in cui il coordinatore (anche lui *under 40*) non sia già un suo dipendente a tempo indeterminato; la garanzia dell'indipendenza del coordinatore, fornita dall'istituzione ospitante, sia dal punto di vista scientifico (offerta di un ambiente di ricerca idoneo per realizzare autonomamente il progetto) sia dal punto di vista amministrativo (autonoma gestione del finanziamento). I progetti possono avere il costo massimo di 1 milione per un periodo massimo di tre anni. Alle Scienze della vita va il 40 per cento dello stanziamento, alle Scienze fisiche e ingegneria il 40 per cento, alle Scienze umanistiche e sociali il 20 per cento. Il finanziamento viene assegnato all'organizzazione ospite che deve garantire le condizioni adeguate affinché il coordinatore possa dirigere in autonomia la ricerca.

**Piano Azione Coesione.** Con risorse derivanti dal Piano di Azione Coesione, sono stati individuati da MIUR e MISE una serie di interventi in grado di sostenere la competitività delle imprese e il sistema della ricerca e dell'istruzione nelle Regioni della Convergenza, attraverso il potenziamento delle strutture di servizio. In particolare si agisce su tre linee di intervento. La prima (con risorse per 46,5 milioni) prevede la creazione, l'adeguamento, il rafforzamento e consolidamento strutturale di reti telematiche e infrastrutture digitali (ICT), sul modello di quelle esistenti, mediante lo sviluppo e l'adozione di soluzioni innovative e tecnologicamente avanzate. La seconda linea di intervento (con risorse per 20 milioni) riguarda il potenziamento di strumentazioni e dotazioni logistiche e infrastrutturali, necessarie per il monitoraggio ambientale e territoriale. Infine, si prevede (con risorse per 10 milioni) la realizzazione strutturale di sistemi di gestione dell'archiviazione digitale di libri e archivi attraverso soluzioni standard aperte, nella logica dell'*open government e open access*.

#### **FOCUS** Fondo FIRST

Al fine di allineare l'Italia alle migliori pratiche europee e venire incontro alle reali esigenze del mondo della ricerca, per finanziare con maggiore efficienza enti pubblici di ricerca e imprese è stata rivisitata la normativa vigente sulla gestione del FIRST, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica. Il decreto MIUR ha previsto la

<sup>233</sup> La procedura di selezione dei progetti (presentati entro marzo 2014), affidata a esperti di settore internazionali, si concluderà entro l'autunno del 2014. Le proposte pervenute sono circa il 40% in più rispetto alla media dei bandi destinati ai giovani degli anni passati e per la prima volta le donne superano gli uomini. L'età media degli studiosi in corsa per il finanziamento è di poco superiore ai 33,45 anni, ampiamente sotto la soglia massima dei 40 anni prevista dal bando.

semplificazione nelle procedure di erogazione dei fondi, nuovi criteri per la valutazione dei progetti, rinnovamento degli strumenti normativi e finanziari a favore dell'attività di ricerca in Italia. Il fondo FIRST, concepito molti anni fa in uno scenario economico e tecnologico radicalmente diverso da quello attuale, necessitava di un aggiornamento. Il Ministero ha quindi provveduto alla revisione del decreto, con questi obiettivi: *i*) semplificazione delle attuali procedure amministrative di valutazione, per velocizzare i tempi di risposta e per sostenere i progetti con un reale impatto positivo sul sistema nazionale della ricerca e dell'innovazione; *ii*) rivoluzione nella valutazione e nella selezione dei progetti. Con il nuovo decreto viene definitivamente archiviato lo strumento del Comitato tecnico scientifico, a favore della *peer review*. Il MIUR si avvarrà dunque di esperti, nazionali e internazionali. Una parte di essi sarà individuata dal Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR) nell'ambito di un apposito elenco ministeriale gestito all'interno del nuovo portale *Research Italy*, altri saranno esperti contenuti in elenchi della Commissione europea. Ciò comporterà l'eliminazione di tutti gli attuali comitati e commissioni e la valorizzazione del ruolo del CNGR, a cui saranno affidati compiti di garanzia come la scelta degli esperti e la raccolta di risultati, pareri e indirizzi sugli interventi in fase di definizione. Si introduce così un altro importante strumento di semplificazione, che garantirà una tempistica più coerente con gli obiettivi di ricerca che il MIUR si è posto. Sempre in tema di valutazione, il decreto prevede che nel caso di progetti cofinanziati dall'Unione europea e dall'Italia il giudizio positivo della prima renda superflua una seconda valutazione a livello nazionale. Il decreto permette inoltre di superare la artificiosa distinzione tra ricerca di base, ricerca industriale e sviluppo sperimentale, per migliorare la sinergia tra attività di ricerca pubblica e ricerca industriale. Un'ulteriore finalità del decreto è quella di favorire le politiche di domanda pubblica di innovazione, con particolare riferimento al *procurement* pre-commerciale, nell'ottica di incentivare appalti di ricerca e sviluppo all'interno dell'ampio mercato della pubblica amministrazione. Ciò permetterà alla PA di concepire bandi mirati a trovare una soluzione tecnologica ai propri bisogni attraverso il finanziamento alla ricerca. In virtù di questa possibilità, sarà possibile scrivere capitolati che abbiano come oggetto il bisogno specifico richiesto, e non un determinato prodotto che verrà individuato al termine di una ricognizione delle migliori soluzioni. Prevista poi l'ammissibilità ad appalti in risposta a esigenze di particolare rilevanza sociale (*social big challenges*); azioni di innovazione sociale (*social innovation*) e interventi integrati di ricerca e sviluppo sperimentale; formazione di capitale umano di alto livello qualitativo, e trasferimento tecnologico e spin-off di nuova imprenditorialità innovativa, finalizzati in particolare allo sviluppo di grandi aggregazioni (*cluster*) tecnologiche, pubblico-private, di scala nazionale.

**Servizi innovativi e Horizon 2020.** Il MISE e il MIUR hanno stanziato 150 milioni 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, a cui potranno partecipare tutte le amministrazioni pubbliche delle Regioni Convergenza. Attraverso un'apposita 'Chiamata di 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 precommerciali 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.

Inoltre, al fine di promuovere l'innovazione diffusa, tramite l'agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici individuati nel programma quadro comunitario *Horizon 2020* viene dato avvio al primo intervento del nuovo Fondo per la crescita sostenibile, per un ammontare di 300 milioni. Il bando prevede l'agevolazione di progetti di R&S, di importo compreso fra 800.000 euro e 3 milioni. L'agevolazione concedibile è rappresentata da un finanziamento agevolato per una percentuale delle spese ammissibili complessive (70 per cento per le piccole imprese, 60 per cento per le medie e 50 per cento per le grandi), con tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento vigente alla data di concessione, fissato sulla base di quello stabilito dalla Commissione Europea. In ogni caso il tasso agevolato non può essere inferiore a 0,8 per cento.

**Ricerca nel settore aeronautico.** A novembre 2013 il MISE ha stanziato 750 milioni per programmi di ricerca e sviluppo nel settore aeronautico. Le risorse saranno destinate sia alla conclusione di progetti già avviati e finanziati in parte che alla promozione di nuovi progetti, privilegiando tra questi ultimi quelli riferiti ad aree tecnologiche prioritarie per lo sviluppo del settore aeronautico, nell'ottica della competitività oltre che dell'accrescimento del patrimonio tecnologico nazionale e delle ricadute sull'intero sistema industriale e sul piano occupazionale. La legge di Stabilità per il 2014 ha disposto lo stanziamento di contributi pari a 30 milioni a decorrere dal 2014 e 10 milioni a decorrere dal 2015, per il finanziamento dei programmi di ricerca e sviluppo nel settore aeronautico<sup>234</sup>.

**Crediti d'imposta per la ricerca.** Il D.L. per l'avvio del Piano Destinazione Italia<sup>235</sup> per gli anni 2014-2016 ha previsto, per le imprese che investono in ricerca e sviluppo, un credito d'imposta a fini IRES e IRAP sul 50 per cento delle spese incrementalmente rispetto all'anno precedente. L'agevolazione massima per impresa sarà di 2,5 milioni e il budget totale è fissato a 600 milioni annui, a valere sulla prossima programmazione dei fondi comunitari 2014-2020. L'impresa potrà usufruire del credito d'imposta se in ciascuno degli anni 2014-2016, ha sostenuto spese per ricerca e sviluppo almeno per 50.000 euro. Sono agevolabili solo le spese relative all'acquisizione di nuove conoscenze ai fini di innovazioni di processo e/o di prodotto<sup>236</sup>.

<sup>234</sup> L. 147/2013, art.1 co. 38, primo periodo. Con la stessa legge, art.1, co. 220, è autorizzata la spesa di 1 milione a favore dell'Istituto nazionale di genetica molecolare (INGM) al fine di contribuire al suo funzionamento e al potenziamento dell'attività di ricerca da esso svolta. Inoltre, per la realizzazione di attività di ricerca e formazione di rilevante interesse pubblico per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno, sono stati assegnati all'Istituto italiano per gli studi storici e dall'Istituto italiano per gli studi filosofici, 2 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016.

<sup>235</sup> D.L. 145/2013, art.3.

<sup>236</sup> Con decreto interministeriale del Ministero Sviluppo Economico in concerto con Ministero Economia e Finanze del 29 ottobre 2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 gennaio 2014, sono state varate le disposizioni operative per la fruizione di un credito d'imposta per l'assunzione a tempo indeterminato di personale qualificato in possesso di laurea magistrale in discipline tecnico-scientifiche o dottorato di ricerca (ai sensi

Inoltre sono state introdotte<sup>237</sup> misure di agevolazione per i visti di ingresso e di permesso di soggiorno connesse con *start-up* innovative e iniziative a favore della ricerca da realizzare anche in partenariato con imprese, enti di ricerca e altri soggetti pubblici e privati. In tal modo si intende facilitare l'attrazione di investitori, studenti, ricercatori e lavoratori altamente qualificati nel Paese.

**Bando ricerca nella Sanità.** In seguito al bando 'Ricerca Finalizzata e Giovani Ricercatori 2011-2012' del Ministero della Salute, sono stati assegnati complessivamente finanziamenti per circa 135 milioni, di cui 58 milioni destinati ai giovani ricercatori al di sotto dei quarant'anni.

I progetti finanziati sono 372: 201 progetti di giovani ricercatori, 4 progetti cofinanziati con l'industria, 28 progetti di ricerca ai quali partecipano ricercatori italiani all'estero, 137 progetti di Ricerca Finalizzata Ordinaria e 5 programmi di rete che coprono tutti i settori medici, con una particolare presenza delle neuroscienze, dell'oncologia, della genetica e della genomica, dell'*health care*<sup>238</sup>.

### **FOCUS** *Social innovation*

Con l'Avviso per la presentazione di Idee progettuali per *Smart Cities and Communities and Social Innovation*, di cui al Decreto Direttoriale 391/2012, il MIUR ha assegnato 655,5 milioni (di cui 170 milioni di contributo nella spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) per interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale.

Gli ambiti su cui sviluppare le proposte, individuati dal MIUR, sono: Sicurezza del Territorio, Invecchiamento della Società, Tecnologie Welfare e Inclusione, Domotica, Giustizia, Scuola, *Waste Management*, Tecnologie del Mare, Salute, Trasporti e Mobilità Terrestre, Logistica *Last-Mile*, *Smart Grids*, Architettura Sostenibile e Materiali, *Cultural Heritage*, Gestione Risorse Idriche, *Cloud Computing Technologies per Smart Government*.

I bandi *Social Innovation* a livello di Aree Convergenza (40 Milioni), a livello nazionale (25 Milioni) e all'interno del bando *Start up* con la misura *Social Innovation Cluster* (7 milioni), sono l'occasione per lanciare il percorso che porterà alla costruzione, per la prima volta in Italia, della *Social Innovation Agenda* italiana.

In relazione al ruolo 'sociale' dell'investimento pubblico in ricerca, dopo il bando *Social Innovation* PON - dedicato alle quattro Regioni della Convergenza (Sicilia, Puglia, Campania e Calabria) e la presentazione dei relativi progetti approvati nel giugno 2012 - sono stati selezionati 40 progetti nell'ambito del bando *Social Innovation* Nazionale, dedicato cioè a tutte le Regioni d'Italia, e sempre rivolto ai giovani innovatori con meno di 30 anni. Le idee selezionate hanno l'obiettivo di offrire soluzioni innovative ai problemi legati alla sicurezza del territorio, all'invecchiamento della società, all'architettura sostenibile, al welfare, alla domotica, ai servizi della Pubblica Amministrazione, alla salute, alla scuola, alla gestione delle risorse idriche, al patrimonio culturale, all'ambiente e alla mobilità. A giugno 2013, con Decreto direttoriale del MIUR n. 1222, verificata la dotazione finanziaria ancora disponibile per i Progetti di Innovazione Sociale, sono stati ammessi a finanziamento 8 nuovi progetti con un ammontare complessivo di circa 5,1 milioni. Il costo complessivo dei 48 progetti è di circa 25 milioni, mentre il costo di ciascuna iniziativa non potrà superare il milione di euro. Le iniziative previste coinvolgeranno 121 soggetti, tra università, enti di ricerca e aziende<sup>239</sup>. L'età media dei giovani innovatori promotori dei progetti è di 27 anni.

dell'art.24 del D.L. 83/2012). La norma intende agevolare l'investimento in capitale umano da parte delle imprese e supportarne l'impiego in attività di ricerca e sviluppo. L'agevolazione consiste in un credito di imposta pari al 35 per cento del costo aziendale del neoassunto, sostenuto per un periodo massimo di un anno e per un tetto annuo di 200 mila euro.

<sup>237</sup> D.L. 145/2013, art.5, cvt in L. 9/2014.

<sup>238</sup> I 5 programmi di rete sviluppano a loro volta 19 progetti e portano il totale a 391 progetti finanziati.

<sup>239</sup> Considerando anche il precedente bando rivolto alle Regioni Sicilia, Calabria, Puglia e Campania, il MIUR, a fronte di uno stanziamento di risorse pubbliche pari a 65 milioni, ha attivato in un anno di lavoro ben 97 progetti di *Social Innovation*, per un costo di circa 75 milioni. I giovani innovatori coinvolti sono stati 430.

A febbraio 2014 è stato firmato il decreto che ammette alle agevolazioni economiche i vincitori del bando *Smart Cities and Communities and Social Innovation*, dando il via libera allo stanziamento di 305 milioni per la ricerca applicata. In tutto sono 80 i progetti finanziati: 32 di ricerca industriale, che riguardano le cosiddette Città Intelligenti, 48 di Innovazione Sociale proposti da giovani under 30.

I 32 progetti di ricerca industriale che saranno finanziati prevedono la partecipazione complessiva 399 soggetti: 302 soggetti industriali privati tra grandi imprese e PMI; 97 soggetti pubblici della ricerca (università, enti, istituzioni e organismi di ricerca, ecc.). Il procedimento di valutazione iniziale, articolato in due fasi distinte e indipendenti, ha coinvolto esperti internazionali qualificati e valutatori nazionali. Gli ambiti toccati dai progetti vincitori vanno dalla Domotica alla *e-Health* ai Trasporti intelligenti.

I 48 progetti di Innovazione Sociale proposti da giovani under 30 (l'età media è 27 anni) saranno finanziati con una somma di 25 milioni e riguardano soluzioni tecnologicamente innovative per risolvere specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento.

A marzo 2014, in seguito a un bando per le *Start up* lanciato a marzo 2013, sono stati dichiarati vincitori 39 progetti nelle 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza, per un totale di 24 milioni. Tre le linee di intervento: '*Big Data*' (sviluppo di nuovi metodi per la gestione e la valorizzazione dei grandi dati) con 14 progetti approvati e un contributo complessivo di oltre 7,5 milioni; '*Cultura a impatto aumentato*' (soluzioni tecnologiche per una fruizione innovativa e interattiva del patrimonio culturale), con 18 progetti approvati e un contributo complessivo di oltre 11,8 milioni; '*Social Innovation Cluster*' (creazione di soluzioni tecnologiche per stimolare attività imprenditoriali in rete), con 7 progetti approvati e un contributo complessivo di oltre 5 milioni. Obiettivo del bando, aiutare giovani imprese a mettere sul mercato prodotti e servizi altamente innovativi favorendo contemporaneamente la crescita economica e l'occupazione giovanile nelle Regioni della Convergenza. I progetti ammessi al finanziamento coinvolgono complessivamente 151 tra soggetti pubblici e privati: 48 soggetti della ricerca e 103 soggetti industriali, di cui 4 grandi imprese e 99 piccole e medie imprese. Il 15% di queste ultime sono state costituite da giovani imprenditrici.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca hanno elaborato una *policy* finalizzata a esporre gli studenti universitari delle Regioni Convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) a un ambiente stimolante per lo sviluppo di progetti di innovazione a vocazione imprenditoriale. Tale obiettivo sarà raggiunto attraverso la creazione, nelle università italiane, di *Contamination Lab*, luoghi di contaminazione tra studenti di discipline diverse in cui si promuovono la cultura dell'imprenditorialità, dell'innovazione e del fare, l'interdisciplinarietà così come nuovi modelli di apprendimento. Con il bando *Start Up*, finanziato dal MIUR con risorse nazionali precedentemente assegnate al PON Ricerca e Competitività 2007-2013 poi riprogrammate per partecipare al Piano d'Azione per la Coesione, è stato messo a disposizione un milione per la realizzazione di queste strutture. Sono state selezionate quattro università: Cosenza, Reggio Calabria, Catania e Napoli. I progetti, di prossimo avvio, avranno una durata di 24 mesi, e il loro andamento sarà monitorato da esperti nominati dai dicasteri interessati.

Ricerca e innovazione nelle imprese e Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) 2014-2020<sup>240</sup>

A febbraio 2014 è stato presentato il nuovo Programma Nazionale per la Ricerca (PNR), rispondente alle finalità di rilanciare la ricerca, avviare Grandi

<sup>240</sup> Il Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020 è consultabile al seguente sito: [http://www.istruzione.it/allegati/2014/PNR\\_online\\_21feb14.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PNR_online_21feb14.pdf)

Progetti Nazionali di innovazione, creare nuova occupazione, favorire la crescita dell'autonomia dei ricercatori italiani e il trasferimento, non solo di tecnologie e brevetti, ma anche di competenze all'interno del Paese. Per la realizzazione del PNR, il MIUR prevede di investire circa 900 milioni l'anno (6,3 miliardi in 7 anni). A questi si aggiungeranno le risorse destinate al PNR dagli altri Ministeri o Enti finanziatori.

Entro 60 giorni dall'approvazione del PNR da parte del CIPE, verranno costituiti dei Comitati di Programma (CP) specifici per ciascuna linea di intervento, formati da rappresentanti dei principali enti pubblici e privati partecipanti a quell'intervento, in primo luogo le Regioni, che ne definiranno linee guida e programmi.

### **FOCUS** Programma Nazionale per la ricerca (PNR) 2014-2020

Con la riforma del Sistema Nazionale della Ricerca (D.Lgs. 204/1998), a partire dal 1998, il Governo garantisce alle attività e alle iniziative di ricerca un orientamento programmatico attraverso il Programma Nazionale della Ricerca (PNR), documento triennale predisposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Dal 2014 il documento diventa settennale per allinearsi con il Programma Quadro Europeo *Horizon 2020*.

Il Programma identifica undici grandi 'sfide della società', attraverso le quali si delineano le diverse 'traiettorie' di sviluppo del Paese. Identificate a livello comunitario, le sfide del nuovo PNR 2014-2020 sono declinate a livello nazionale secondo i principi della *Smart Specialisation Strategy* e sono: *i)* progresso culturale e scientifico; *ii)* salute, evoluzione demografica e benessere; *iii)* bioeconomia europea; *iv)* energia sicura, pulita ed efficiente; *v)* trasporti intelligenti, ecologici e integrati; *vi)* azioni per il clima, efficienza delle risorse e materie prime; *vii)* l'Europa in un mondo che cambia - società inclusive, innovative e riflessive; *viii)* spazio e astronomia; *ix)* società sicure - proteggere la libertà e la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini; *x)* recupero, tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale europeo e creatività; *xi)* Agenda digitale.

Per affrontare queste sfide, il Programma identifica alcuni strumenti idonei o fattori abilitanti, suddivisi in: Eccellenza Scientifica, Infrastrutture di Ricerca e *Leadership* industriale. Attraverso questi tre 'assi' prioritari, il nuovo PNR mira a favorire lo sviluppo e l'attrazione di capitale umano altamente qualificato, sviluppare grandi progetti a forte impatto sul benessere dei cittadini e promuovere l'innovazione e la competizione delle imprese italiane.

Nell'ambito di questi assi prioritari sono stati individuati diversi programmi. In particolare, nel campo dell'eccellenza scientifica sono previsti:

- Programma 'Mille e più dottorati innovativi' per: sostenere la diffusione di dottorati di ricerca con caratterizzazione industriale; stimolare sinergie tra università, sistema produttivo e territori; diffondere e applicare i risultati della ricerca oltre l'accademia; creare sbocchi professionali per giovani talenti qualificati. Le risorse stanziare sono di 60 milioni all'anno a favore di 1800 dottorati all'anno.
- Programma 'Potenziale in movimento per una crescita coesa e inclusiva' con l'obiettivo di: sviluppare nodi di ricerca e innovazione nelle Regioni a ritardo di sviluppo (RRS); promuovere la mobilità transnazionale dei ricercatori; costruire e/o potenziare e popolare infrastrutture di ricerca d'interesse europeo nelle RRS; incentivare le imprese per l'impiego di ricercatori. Le risorse stanziare sono 20 milioni l'anno, come cofinanziamento delle iniziative che le RRS assumono in favore del capitale umano della ricerca.
- Programma '*Scientific Independence of FIRST Stage Researchers* (SIR)' allo scopo di: stimolare indipendenza e autonomia dei ricercatori nelle fasi iniziali della carriera;

rendere più attrattive le professioni della ricerca; incrementare la competitività della ricerca nazionale nell'arena europea. Per il Programma sono stati stanziati 100 milioni l'anno per finanziare circa 100 progetti all'anno, riservati a chi ha conseguito il dottorato di ricerca da meno di 6 anni.

- Programma '*Top Talents* - attrarre più talenti nel sistema nazionale della ricerca' per: attrarre ricercatori di qualità verso il sistema nazionale; favorire la reintegrazione di talenti italiani dall'estero; favorire l'ingresso nel sistema nazionale di vincitori ERC; incentivare le università ad assumere ricercatori di provato talento. Le risorse stanziare sono 63 milioni l'anno per almeno 100 posizioni riservate a chi ha conseguito il dottorato di ricerca da meno di 10 anni e ha trascorso almeno un triennio all'estero, oppure a vincitori di *ERC Starting o Advanced Grants*.
- Programma '*Excellence with Impact* - importanti progetti di ricerca ad alto impatto scientifico, economico e sociale' che mira a: stimolare la creatività di ricercatori, scienziati e imprenditori italiani; promuovere lo sviluppo di prodotti/servizi ad alto contenuto tecnologico; rilanciare il sistema produttivo italiano. Sono previsti 10 progetti della durata di 5-7 anni da circa 100 milioni a progetto.
- Programma 'Sostegno al processo di programmazione congiunta della ricerca' per: promuovere il networking della ricerca; limitare la frammentazione ed eliminare le duplicazioni nella ricerca. Per il programma sono stanziati 15 milioni all'anno.
- Programma '*(E)quality* in ricerca - uguali opportunità per tutti' per il co-finanziamento della ricerca sul *mainstreaming* di genere nelle istituzioni, nei programmi e nei progetti di ricerca. Stanziati 1 milione all'anno.
- Programma 'Le chiavi del talento - promuovere la scienza con e per la società' per creare 'luoghi di incontro' reali o virtuali tra scienza e società, in modo da: avvicinare i cittadini alla ricerca e ai ricercatori; convincere i cittadini dell'utilità sociale dell'investimento in ricerca; avvicinare i giovani alla cultura e alla scienza, per scoprire i talenti di domani. Stanziati 10 milioni all'anno.
- Programma 'RIDE - Ricerca Italiana di Eccellenza' allo scopo di: favorire la ricerca italiana di eccellenza; promuovere lo sviluppo e il progresso nella conoscenza attraverso la creatività e l'originalità di ricercatori di eccellenza; incrementare la competitività della ricerca nazionale nell'arena europea. Stanziati almeno 200 milioni all'anno per progetti di ricerca triennali senza limiti di costi.

Per incrementare le Infrastrutture di ricerca è stato individuato il Programma 'Infrastrutture di ricerca' che mira: alla nuova costruzione di grandi infrastrutture di ricerca; al consolidamento o *upgrade* di grandi infrastrutture già operative; a favorire l'accesso dei ricercatori italiani alle grandi infrastrutture. Per questo programma sono stati stanziati 185 milioni all'anno.

Per la *Leadership* industriale sono stati individuati i seguenti programmi:

- Programma '*Challenge Prizes* - agire sulla domanda di innovazione' per: stimolare la creatività di ricercatori, studenti, imprese, cittadini; valorizzare il talento, premiando il merito; creare una *community* di innovatori. Per questo programma sono stati stanziati 10 milioni all'anno, per bandi in cui sarà possibile premiare il risultato e non il progetto.
- Programma 'Sostegno alla partecipazione alle *Knowledge & Innovation Communities*' (*KIC*) che mira a: promuovere la cultura della collaborazione basata su partenariati inclusivi e aperti; sostenere le aggregazioni italiane che partecipano a KIC riconosciute dall'Istituto Europeo di Tecnologia; promuovere lo sviluppo di *governance* leggere e proattive. Stanziati 20 milioni l'anno.
- Programma 'Sostegno ai progetti nell'ambito di iniziative di programmazione congiunta' per il cofinanziamento di progetti vincitori di bandi congiunti (*joint calls*) emessi nell'ambito di iniziative europee. Stanziati 29 milioni l'anno.
- Programma '*Rise & Shine*: incentivare R&S nelle PMI' con il quale sono stanziati: i) 18 milioni l'anno in credito agevolato con un tasso di interesse pari allo 0,5 per cento per finanziare almeno 300 PMI che identificano progetti di ricerca, sviluppo e innovazione

in collaborazione con università e enti pubblici di ricerca; *ii*) 50-100 milioni l'anno in *voucher* in conto capitale per il supporto all'innovazione delle PMI, volti a finanziare l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese.

- Programma '*Risk Sharing Facility for Industrial Innovation* - promozione di grandi progetti di innovazione industriale'. Il programma: *i*) prevede l'istituzione di un portafoglio di finanziamenti della BEI per grandi progetti per l'innovazione industriale con particolare riguardo PMI, alle reti di imprese e ai raggruppamenti di imprese; *ii*) permette alle imprese di ottenere il prestito al miglior tasso di mercato -senza costituire aiuto di stato - attraverso uno schema di garanzia a 'prima perdita' a copertura del portafoglio dei finanziamenti; *iii*) realizza un incremento della provvista finanziaria disponibile con i fondi BEI, con una leva finanziaria valutabile tra 5 e 6, rispetto all'ammontare di fondi pubblici posti a garanzia dei prestiti. Anche le Regioni possono contribuire al Programma attraverso la partecipazione diretta su portafogli di progetti regionali o multi-regionali o il contributo in 'conto interessi' sui prestiti alle imprese.
- Programma 'Fondo Crescita Sostenibile', dedicato a progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, diretti allo sviluppo di 'tecnologie abilitanti fondamentali' e tecnologie che consentano di fronteggiare le 'sfide per la società'. Concede agevolazioni nella forma di finanziamento agevolato, anche senza garanzia, a un tasso non inferiore allo 0,8 per cento del tasso di riferimento, per una percentuale di spese ammissibili riconosciute in relazione alla dimensione di impresa, o di contributi di natura non rotativa, in caso di interventi cofinanziati dall'Unione europea o dalle Regioni.

A febbraio 2014 è stato inoltre presentato il documento 'Ricerca e Innovazione nelle imprese' che prevede misure di sostegno immediato alle attività innovative e di ricerca delle imprese. L'obiettivo è quello di rafforzare la ripresa economica con azioni qualificate per la crescita, come l'aumento dell'occupazione qualificata e la promozione dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, utilizzando le opportunità offerte dal nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Europei.

L'insieme delle misure per il 2014 è stimato in circa 250 milioni coperti dal fondo di rotazione che, in base alle disposizioni della Legge di Stabilità 2014, può anticipare fino a 500 milioni sui Fondi Europei 2014-2020. Tra le azioni previste sono compresi i PON 'Imprese e competitività' e 'Ricerca e innovazione', la cui dotazione finanziaria è pari, rispettivamente, a circa 3,2 e 1,6 miliardi. Per le Regioni del Centro-Nord si fa ricorso a fondi nazionali per alcune misure che hanno una copertura non limitata al solo Mezzogiorno.

Le misure del PON 'Ricerca e innovazione' riguardano: *i*) incentivi alle imprese per l'impiego di ricercatori con profili tecnico-scientifici al fine di migliorare la ricerca nelle PMI (si veda Programma *Rise & Shine*, box PNR 2014-2020); *ii*) misure per la diffusione di dottorati di ricerca (prevista la realizzazione di circa 2000 percorsi formativi) al fine di avvicinare i percorsi svolti alle esigenze delle imprese, rafforzare il collegamento tra università e imprese e creare più opportunità per gli studenti (si veda Programma Mille e più dottorati innovativi, box PNR 2014-2020); *iii*) creazione di reti per l'innovazione per promuovere l'aggregazione di gruppi di ricerca competitivi (si veda Programma Sostegno ai progetti nell'ambito di iniziative di programmazione congiunta, box PNR 2014-2020); *iv*) finanziamento delle attività nazionali e internazionali di coordinamento e *networking* di gruppi di ricerca e sostegno delle iniziative che prevedano

strumenti di *empowerment* dei ricercatori che si trovano nelle prime fasi della carriera (si veda Programma Potenziale in movimento, box PNR 2014-2020); v) finanziamenti di appositi progetti per lo sviluppo di competenze e relazioni collegate all'incremento della capacità di partecipare ai bandi '*Horizon 2020*', dai quali sia le Università che le imprese nelle Regioni del Mezzogiorno sono tradizionalmente escluse.

### **Potenziamento delle infrastrutture di ricerca pubblica**

Il MIUR ha avviato<sup>241</sup> un nuovo Bando, che rientra nel Piano di Azione Coesione (PAC), per attivare interventi di adeguamento e rafforzamento strutturale riferiti a centri di elevata qualificazione, in ambiti e discipline di rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema produttivo delle aree 'Convergenza'. Obiettivo è generare positive ricadute sul piano economico-industriale, accrescere la competitività e l'attrattività del sistema della ricerca pubblica meridionale e la capacità di garantire una comprovata autosostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo periodo.

Il MIUR invita Università, Istituti Universitari statali, Enti e Istituzioni Pubbliche Nazionali di Ricerca vigilati dalla Amministrazione Pubblica Centrale nonché altri organismi di ricerca, a presentare progetti relativi a:

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, con l'obiettivo congiunto di fornire supporto alla Istruzione di tutti i livelli e alla Ricerca interdisciplinare e nello stesso tempo di promuovere l'utilizzo evoluto delle tecnologie digitali da parte di cittadini, imprese e amministrazioni presenti sul territorio. b) Interventi per l'adeguamento e il consolidamento di infrastrutture per il monitoraggio ambientale, in grado di incentivare lo sviluppo di una ricerca collaborativa e multidisciplinare nell'area di interesse, con positive ricadute in ambito internazionale. c) Interventi di 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*), in un quadro di cooperazione con altre istituzioni nazionali e in coerenza con le raccomandazioni di *Horizon 2020*.

A giugno 2013 è stata approvata la graduatoria relativa ai progetti selezionati nell'Ambito del Potenziamento infrastrutture di ricerca pubblica, che gestisce risorse per 76,5 milioni a valere sul Piano di Azione Coesione (PAC).

### **Valutazione della Qualità della Ricerca italiana**

Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e di 12 enti di ricerca vigilati dal MIUR deve essere svolto dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) che, a tal fine, deve attenersi agli indirizzi della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e

<sup>241</sup> Decreto Direttoriale 274/2013.

l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT, ridenominata in ANAC; si veda par. II.18 'Trasparenza della PA e appalti pubblici')<sup>242</sup>.

A luglio 2013 l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) ha presentato i risultati della Valutazione della Qualità della Ricerca italiana (VQR) per il settennio 2004-2010. Il Rapporto Finale contiene la valutazione conclusiva delle aree e le graduatorie delle strutture, cui si aggiungono i 14 Rapporti di Area sulle singole aree scientifiche prese in analisi.

La VQR ha confrontato la qualità della ricerca di 133 strutture all'interno delle 14 aree scientifiche definite dal Consiglio Universitario Nazionale.

Per realizzare la VQR, che è iniziata a novembre 2011 ed è durata 20 mesi, l'ANVUR si è avvalso di 450 esperti, riuniti in 14 Gruppi di Esperti della Valutazione (GEV), individuati con un rigoroso processo di selezione.

Per far valutare la propria struttura, ogni docente poteva sottoporre all'esame 3 prodotti di ricerca. In totale sono stati valutati 184.878 prodotti di ricerca, in base a criteri di rilevanza, originalità e grado d'internazionalizzazione.

Oltre ai criteri generali indicati dal Bando VQR, i GEV hanno stabilito i criteri e le modalità di valutazione nelle diverse aree scientifiche<sup>243</sup>.

Nella graduatoria finale è stata stilata una prima macro-classifica che - nel complesso delle 16 aree individuate - distingue le strutture tra grandi, medie e piccole. Per ogni area è stato indicato il valore medio registrato e la percentuale di prodotti eccellenti. Sono stati poi segnalati i primi tre enti classificati per ogni area e il valore medio da essi ottenuto in rapporto al valore medio dell'area.

La VQR dispiegherà i suoi effetti benefici negli anni a venire. I risultati potranno essere utilizzati dalle strutture per avviare azioni di miglioramento mentre il MIUR li utilizzerà per distribuire la quota premiale agli atenei in base al merito.

Dal Rapporto è emerso che la quota di pubblicazioni italiane rispetto all'*output* globale si attesta al 4,4 per cento, stabile lungo tutto l'arco del decennio 2000-2010. La crescita media annua della produzione scientifica italiana è pari nello stesso periodo al 4,7 per cento, al di sopra della media europea e dei Paesi più industrializzati e al di sotto di quella mondiale (che comprende anche i Paesi emergenti). In termini d'impatto, la ricerca italiana è superiore alla media mondiale e dei Paesi OCSE e in linea con quella europea. La quota di ricerca svolta in collaborazione con altre istituzioni accademiche nazionali e internazionali è anch'essa maggiore della media mondiale ed europea. L'Italia è, però, in ritardo rispetto ai principali Paesi industriali in termini di quota di pubblicazioni svolta in collaborazione tra istituzioni accademiche ed enti di ricerca, da un lato, e imprese private, dall'altro.

Infine, se si identificano come eccellenti le pubblicazioni che cadono nel top 10 per cento della produzione mondiale in termini di citazioni a cinque anni, la

---

<sup>242</sup> D.L. 69/2013, art.60 co.2-3.

<sup>243</sup> Le alternative utilizzate sono: la valutazione bibliometrica, che tiene conto del numero di citazioni degli articoli e dell'*impact factor* delle riviste, e la valutazione mediante *peer review*, per la quale sono stati nominati quasi 15.000 revisori che hanno analizzato ex post la qualità dei singoli prodotti. Per ogni struttura sono stati calcolati sette indicatori di area e altri otto indicatori legati alla 'terza missione', per valutare il grado di apertura al contesto socio-economico con attività di valorizzazione e trasferimento delle conoscenze sia a vocazione tecnologica, come l'attività di consulenza conto terzi e i brevetti, che riferibili alle scienze umane, come gli scavi archeologici o la gestione dei poli museali.

quota di pubblicazioni italiane eccellenti è superiore alla media mondiale e in linea con quella UE15. La collaborazione scientifica internazionale è superiore alla media mondiale in tutti i settori; le collaborazioni extra accademiche sono più frequenti della media mondiale nelle Scienze biologiche e mediche e nell'Ingegneria industriale e dell'informazione, Scienze economiche e statistiche e Psicologia.

Con un Decreto Ministeriale di settembre 2013 è stata definita la procedura per la programmazione triennale (2013-2015) delle Università, che prevede processi più snelli per l'accesso ai fondi e rende più chiari gli obiettivi che gli atenei dovranno raggiungere per poter ottenere i finanziamenti aggiuntivi. Nella competizione virtuosa per ottenere gli stanziamenti, le università dovranno puntare soprattutto sul miglioramento dei servizi destinati agli iscritti, sulla promozione dell'integrazione territoriale fra atenei e centri di ricerca, sulla maggiore qualificazione delle commissioni di concorso (garantendo la presenza di docenti esterni all'università e profili internazionali), sul potenziamento dell'offerta didattica in lingua straniera.

I programmi presentati dalle Università dovranno essere coerenti con i risultati provenienti dalla valutazione della qualità della ricerca degli atenei stessi. A tal fine i programmi saranno valutati e monitorati annualmente con il supporto dell'ANVUR e gli stanziamenti saranno erogati nel corso del triennio per verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi proposti.

#### **FOCUS** Le competenze effettive di carattere generalista dei laureandi

A marzo 2014, l' ANVUR ha presentato i risultati della sperimentazione TECO, mirata al monitoraggio delle competenze generaliste degli studenti universitari. La sperimentazione si è concentrata sul monitoraggio delle capacità generali (*generic skills*), trasversali, quindi non collegate a nessun ambito disciplinare, la cui presenza è un elemento essenziale nella formazione dei laureati. In particolare, è stata valutata la capacità dei laureandi di esercitare il pensiero critico per risolvere problemi, prendere decisioni e comunicare in diversi contesti socio-economici e lavorativi<sup>244</sup>.

Il test si compone di due parti: un documento da analizzare e un quiz a risposta multipla. Con il primo sono state verificate l'analisi e la soluzione dei problemi, l'efficacia di scrittura e la tecnica di scrittura; con il secondo sono state censite invece la capacità di lettura critica e valutazione, la critica di un'argomentazione e il ragionamento scientifico e quantitativo.

I risultati ottenuti sono stati molto simili a quelli degli Stati Uniti e degli altri 8 Paesi che hanno aderito al progetto AHELO (*Assessing Higher Education Learning Outcomes*) dell'OCSE. Tuttavia, i giovani italiani mostrano superiore efficacia e tecnica di struttura, maggiore capacità di argomentazione e lettura critica rispetto agli studenti statunitensi, ma un'inferiore qualità nel ragionamento scientifico-quantitativo. In generale le *performances* migliori nei test sono ottenuti dagli studenti di Medicina, seguiti a ruota da quelli di Matematica, Fisica, Statistica e Psicologia. I risultati peggiori sono stati invece registrati tra gli studenti di Scienze della Formazione primaria. Discipline estremamente importanti nel nostro Paese quali Filosofia, Storia e Giurisprudenza nel campo umanistico-sociale o

<sup>244</sup> Alla sperimentazione, durata 18 mesi, hanno partecipato 6.000 studenti volontari del terzo e quarto anno di 12 università italiane: Piemonte Orientale (PO), Padova (PD), Milano (MI), Udine (UD), Bologna (BO), Firenze (FI), Roma La Sapienza (RM1), Roma Tor Vergata (RM2), Napoli Federico II (NA), Salento (LE), Cagliari (CA), Messina (ME). Al netto degli iscritti alle professioni sanitarie, sono stati scelti i laureandi che nel ciclo triennale hanno superato tutti i crediti formativi di base e caratterizzanti oppure che nel ciclo unico hanno avuto almeno 120 crediti di base e caratterizzanti.

Biologia o Ingegneria nel campo scientifico superano la media ma senza brillare.

Dalla sperimentazione emerge che il percorso di chi si laurea è piuttosto irregolare. Infatti, tra gli studenti del terzo e quarto anno del ciclo triennale, solo il 14-19 per cento circa (a seconda che si consideri prima o dopo la sessione estiva di esami) ha completato tutti i crediti formativi di base e caratterizzanti e solo circa il 18-21 per cento degli studenti del terzo e del quarto anno sono regolari. Di conseguenza, può accadere che quasi ben 2/3 dei laureati entro il terzo anno accademico della triennale conseguano il titolo senza aver terminato i corsi di base e caratterizzanti da almeno un semestre.

### Competenze degli adulti (PIAAC)

Al fine di conoscere le competenze degli adulti e valutare il modo in cui sono usate in campo lavorativo, l'OCSE pubblica annualmente il 'Programma per la valutazione delle competenze degli adulti - PIAAC'. Secondo quanto risultante dall'indagine, l'Italia registra un gap rispetto agli altri Paesi partecipanti:

nelle competenze alfabetiche (*literacy*) il punteggio medio degli adulti italiani è pari a 250, punteggio inferiore rispetto alla media OCSE (273 punti);

nelle competenze matematiche (*numeracy*) il punteggio medio degli adulti italiani è pari a 247, punteggio anche questo inferiore alla media OCSE dei Paesi partecipanti all'indagine (269 punti).

Gli italiani si collocano in maggioranza al livello 2 sia nella *literacy* (42,3 per cento) che nella *numeracy* (39 per cento), il livello 3 o superiore è raggiunto dal 29,8 per cento della popolazione in *literacy* e dal 28,9 in *numeracy*, mentre i più bassi livelli di *performance* (livello 1 o inferiore) vengono raggiunti dal 27,9 per cento della popolazione in *literacy* e dal 31,9 per cento in *numeracy*. Nelle Regioni del Nord - in particolare nel Nord Est - e del Centro d'Italia i punteggi medi ottenuti sono più elevati rispetto alla media italiana, essendo pari a quelli di molti Paesi OCSE (in *literacy* si colloca al livello 3 o superiore rispettivamente il 39 per cento e il 37 per cento della popolazione). Il Sud e le Isole ottengono punteggi inferiori: solo il 23 per cento e il 18 per cento raggiunge il livello 3 o superiore in *literacy*.

Se si analizzano le competenze richieste nel mercato del lavoro, l'indagine mostra che i due terzi degli occupati non raggiunge il livello 3 in *literacy* (66,3 per cento). In particolare, il Nord-est e il Centro presentano le percentuali più basse di lavoratori che si collocano al di sotto del livello 3 di competenza (rispettivamente 59,1 per cento e 58,3 per cento) e di lavoratori che si collocano al livello 1 (circa il 18 per cento). L'Italia, però, supera la media PIAAC nella frequenza di utilizzo delle competenze di ICT e *problem solving* sul lavoro, presentando dati tra i più alti tra i Paesi partecipanti all'indagine.

### **FOCUS** Rapporto della Commissione degli esperti sul Progetto PIAAC

Il Rapporto della Commissione di esperti sui dati dell'indagine OCSE - PIAAC (promossa dal MIUR e dal MLPS) evidenzia una limitata disponibilità di competenze della popolazione adulta nel nostro Paese il quale presenta un ritardo nell'adeguamento agli standard richiesti dall'Unione Europea.

La Commissione sottolinea, confrontando i dati italiani con quelli degli altri Paesi europei, la permanenza di fattori 'inabilitanti' che dipendono dalla tradizione del sistema scolastico e produttivo, sempre meno capace di valorizzare competenze elevate. L'Italia, infatti, è il

Paese che più di altri evidenzia la trappola del *'low skills equilibrium'* tra domanda e offerta di lavoro (alla domanda di lavoro di qualità medio-bassa corrispondono competenze trasversali modeste dei lavoratori). A questo si aggiunge l'obsolescenza di competenze prodotta da situazioni di disoccupazione, che si prolungano oltre i dodici mesi, condizione che caratterizza quote consistenti della popolazione italiana adulta, in cui il numero di pensionati e disoccupati di lunga durata è molto elevato. Anche il prodotto del sistema scolastico, soprattutto di quello universitario, appare più debole nel confronto con quello di altri sistemi.

Per migliorare tale situazione, le proposte individuate dalla Commissione, si distinguono in azioni strategiche e in proposte operative. Le azioni strategiche riprendono obiettivi e prospettive volte a rilanciare il sistema formativo nel suo insieme per allinearlo a quanto l'Europa raccomanda (permeabilità d'istruzione e formazione professionale allo scopo di garantire qualificate competenze per la vita, lotta alla dispersione scolastica e formativa, utilizzo delle nuove risorse offerte dalle ICT, rinforzo della cultura della valutazione e innovazione degli approcci pedagogici e formativi) e indicano strumenti e strutture, presenti nel nostro sistema, ma non ancora resi efficaci come i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti) e l'ONEDA (Osservatorio Nazionale dell'Educazione degli Adulti). Le azioni individuate dalla Commissione sono mirate ai NEET (*Not in Education, Employment or Training*) e riguardano interventi di breve e lungo periodo finalizzati target specifici di popolazione, realizzati nelle scuole e nei CFP (Centri di Formazione professionale), con personale docente e formativo in servizio. Sono inoltre proposte varie forme di supporto e d'incentivo alle imprese per garantire innovazione e occupazione.

### **Accreditamento corsi universitari, dottorati e alta formazione**

Per garantire un'offerta di qualità agli studenti iscritti nelle Università, a gennaio 2014 è stato pubblicato un decreto ministeriale che modifica i criteri di accreditamento iniziale e periodico dei corsi e delle sedi di studio. Il decreto, che stabilisce il numero minimo di docenti per poter aprire o mantenere aperti i corsi, dà una maggiore importanza alla valutazione *ex post* piuttosto che a quella autorizzativa *ex ante*. Oltre ad alcune semplificazioni procedurali, è previsto l'allineamento dei requisiti del numero dei docenti richiesti per l'attivazione dei corsi fra Università statali e non statali<sup>245</sup>. Nel caso delle Università statali i requisiti si alleggeriscono di un quarto rispetto al passato, in considerazione delle molte uscite dal sistema per pensionamenti negli ultimi anni. Maggiore attenzione viene data poi ai corsi internazionali: oltre ai docenti di ruolo delle università italiane potranno essere conteggiati, fino al massimo del 50 per cento dei requisiti richiesti, anche i contratti di insegnamento con docenti provenienti da università straniere. Inoltre, le Università con indicatori negativi non potranno aumentare l'offerta formativa e quelle con i bilanci in regola lo potranno fare entro il limite del 2 per cento in più rispetto ai corsi accreditati l'anno precedente.

A maggio 2013 è entrato in vigore<sup>246</sup> il 'Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei

<sup>245</sup> Saranno necessari 9 docenti almeno per una laurea triennale, 6 per una laurea magistrale, 15 o 18 per una laurea a ciclo unico, rispettivamente di 5 o 6 anni.

<sup>246</sup> Il Regolamento era stato emanato a febbraio 2013. Su questo si rinvia al par.3 del capitolo V del PNR 2013.

corsi di dottorato da parte degli enti accreditati', come previsto dalla Riforma dell'Università<sup>247</sup>.

Il Regolamento disciplina i soggetti abilitati ad attivare i corsi di dottorato e le modalità di individuazione delle qualifiche<sup>248</sup>. Il rispetto dei requisiti e delle caratteristiche previste è condizione necessaria a ricevere l'accREDITamento, o 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. Le attività di valutazione, che saranno svolte dall'ANVUR, prenderanno in esame criteri quantitativi e 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 le novità più rilevanti, vi è la revisione del dottorato in collaborazione con le imprese, il dottorato industriale e l'apprendistato di alta formazione. Le università possono infatti attivare corsi di dottorato, previo accREDITamento, in convenzione con imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo. I corsi di dottorato industriale possono essere attivati con la possibilità di destinare una quota dei posti disponibili ai dipendenti d'impresE impegnati in attività di elevata qualificazione, che sono ammessi al dottorato a seguito del superamento della relativa selezione.

Le convenzioni finalizzate ad attivare i corsi devono stabilire anche le modalità di svolgimento delle attività di ricerca presso l'impresa, nonché i posti coperti dai dipendenti delle imprese, la ripartizione dell'impiego complessivo del dipendente e la durata del corso di dottorato. Come già previsto dal D.L. 167/2011 vi è la possibilità di attivare corsi di dottorato in apprendistato con istituzioni esterne e imprese. I contratti di apprendistato e i posti attivati sulla base delle convenzioni sono considerati equivalenti alle borse di dottorato ai fini del computo del numero d'iscritti minimo per l'attivazione del corso.

### **FOCUS** Anagrafe della Ricerca e Valutazione

Il MIUR ha avviato un ampio processo per correlare le pubblicazioni scientifiche con i docenti universitari, in vista dell'Istituzione dell'Anagrafe nazionale delle pubblicazioni scientifiche. Su questo progetto, il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) ha avviato una consultazione pubblica. Lo scopo è di individuare i criteri che identificano il carattere scientifico delle pubblicazioni e degli altri prodotti della ricerca, per il loro inserimento e la loro sistemazione nell'Anagrafe Nazionale Nominativa dei Professori e dei Ricercatori e delle Pubblicazioni

---

<sup>247</sup> L. 240/2010.

<sup>248</sup> 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.

Scientifiche (ANPRRePS)<sup>249</sup>. La consultazione è stata lanciata il 23 Aprile e si è conclusa il 23 Luglio 2013.

Il CUN, tramite questa consultazione pubblica, intende rendere partecipato e trasparente il processo decisionale che condurrà alla formulazione della proposta al MIUR.

**IN ITINERE****Commissione di studio per elaborare proposte operative in materia di dottorato di ricerca.**

Al fine di garantire la qualità della formazione dei dottorandi e ottimizzare le risorse materiali e umane destinate a tale formazione, evitando che un eccesso di vincoli, di natura spesso più quantitativa che qualitativa, ostacoli l'avvio o il mantenimento di iniziative dotate di potenzialità sotto il profilo qualitativo è stata istituita la 'Commissione di studio per elaborare proposte operative in materia di dottorato di ricerca'<sup>250</sup>

Fatto salvo il principio per cui un corso di dottorato debba considerarsi sostenibile soltanto quando esso sia dotato di un congruo numero di borse di studio per ciascun ciclo attivato e di un numero adeguato di professori stabilmente incardinati nel collegio docente, la Commissione valuta, in riferimento a tali parametri, le procedure autorizzative che potrebbero essere semplificate in modo sostanziale.

Per quanto riguarda l'origine della dotazione di borse di studio, è allo studio una disposizione che prevede la rimozione (o adeguata riformulazione) della clausola che in caso di convenzione impone a ciascun soggetto convenzionato il contributo di almeno tre borse di studio per ciascun ciclo di dottorato. Tale clausola rende spesso impossibile la partecipazione a tali convenzioni di istituzioni che sono troppo piccole per poter garantire le risorse sopra indicate.

In merito alla durata e all'entità dell'impegno finanziario richiesto ai soggetti che partecipano a un dottorato in convenzione, la Commissione concorda sul fatto che tale impegno potrebbe essere quantificato nella misura di quindici annualità di borsa distribuite nell'arco di cinque anni.

Per la composizione del collegio docente, la Commissione ritiene che i requisiti previsti dalla norma vigente siano eccessivamente dettagliati e in sostanza superflui, una volta che siano fissati il numero minimo totale dei docenti, la presenza di una maggioranza di professori universitari, e che sia verificata la loro attività e la qualità scientifica della medesima.

Inoltre, viene prevista una modifica normativa che dia la possibilità solo alle Università e agli Istituti universitari a ordinamento speciale di rilasciare il titolo di dottore di ricerca in modo autonomo. I soggetti che non hanno le caratteristiche di istituzione universitaria, hanno, comunque, pieno titolo alla partecipazione ai dottorati in convenzione o in consorzio, e potrebbero, mediante lo svolgimento di attività didattica e di ricerca di livello universitario per almeno cinque anni continuativi, conseguire, la qualifica di istituzioni di formazione e ricerca avanzate e perciò attivare autonomamente corsi di dottorato<sup>251</sup>.

Le attuali disposizioni, inoltre, limitano fortemente la concreta realizzabilità del dottorato industriale, in ragione del rilevante impegno economico richiesto alle imprese (anche alla luce delle 15 annualità ora proposte) che dovrebbero essere coinvolte. Per questo motivo, tale tipologia di dottorato, a oggi, sembra realizzabile soltanto ove vi siano anche significativi contributi regionali. Sono necessario, pertanto disposizioni più favorevoli per questo tipo di dottorato da estendere ulteriormente anche ai dottorati atipici, quali i dottorati legati a contratti di apprendistato, o legati a importanti progetti, in particolare europei.

Al fine di poter associare borse di studio a specifici curricula, la cui attribuzione è comunque

<sup>249</sup> L'Anagrafe Nazionale dei Professori Ordinari e Associati e dei Ricercatori, prevista dalla L. 1/2009 fornisce un insieme di dati essenziale per una corretta gestione e governo del sistema della ricerca italiano e la confrontabilità internazionale.

<sup>250</sup> Istituita con DM 596 del 3 luglio 2013.

<sup>251</sup> Sulla base del D.M. 45/2013, art.2, comma 3.

subordinata al superamento della relativa selezione viene proposta la costituzione di un'unica Commissione che giudichi i candidati di ciascuna area, l'assegnazione di una prova d'ingresso divisa in due parti, una relativa all'area e una relativa al curriculum, ed, infine, la predisposizione di un'unica graduatoria a scorrimento in funzione della specificità della borsa di studio.

Per quanto riguarda il conseguimento del Dottorato in Medicina, la Commissione propone l'allineamento, sotto il profilo dei tempi di conseguimento del titolo di dottore di ricerca, della disciplina prevista per il conseguimento del predetto titolo dopo la laurea in Medicina con quella relativa al suo conseguimento a seguito della conclusione del percorso di studi presso una scuola di specializzazione medica<sup>252</sup>. Pertanto è prevista l'istituzione di un apposito corso di Laurea in Medicina finalizzato alla ricerca a seguito del quale sia possibile conseguire il Dottorato in Medicina con un percorso complessivo di otto anni di studi, invece di nove anni.

Infine è prevista la possibilità per i dottorandi assegnatari di borsa di studio, di svolgere attività lavorative purché siano coerenti con l'attività di ricerca, comportino un impegno orario limitato e attribuiscono una retribuzione non superiore a un determinato tetto. Saranno, pertanto redatte delle linee guida che fissino l'impegno orario che può essere dedicato da parte dei borsisti ad attività lavorative, nel rispetto del limite massimo del venti per cento dell'impegno da destinarsi all'attività di ricerca, e vietino ai medesimi l'apertura della partita IVA. Inoltre ai dottorandi non beneficiari di borsa di studio, non potrà essere richiesto, come attualmente prevede la norma, un regime di impegno esclusivo e a tempo pieno nell'attività di ricerca. Nuove disposizioni, poi, dovranno riformare la norma che prevede che i dottorandi che percepiscono borsa di studio versino i contributi previdenziali alla gestione separata dell'INPS, al fine di consentire il successivo ricongiungimento dei predetti contributi con quelli versati a seguito dello svolgimento di attività lavorativa dipendente.

### Rientro di giovani lavoratori e studenti in Italia

Un contributo importante al rientro stabile dei ricercatori dall'estero potrà venire anche dalle novità introdotte al 'Programma Montalcini', che si gioverà di un cofinanziamento del MIUR agli atenei che decidono di stabilizzare i ricercatori tornati in Italia. Il meccanismo di funzionamento è il seguente: durante il loro contratto i ricercatori, per aspirare alla stabilizzazione, dovranno abilitarsi alla docenza secondo le nuove norme previste dalla riforma dell'Università (cosiddetta Abilitazione nazionale). Alla fine del triennio gli atenei che vorranno assumerli come professori associati potranno contare su un cofinanziamento annuo da parte del MIUR pari alla borsa da ricercatore (circa 60 mila euro annui) attraverso un consolidamento del Fondo di finanziamento ordinario. Finora sono stati già emanati due bandi (2010 e 2012) in base ai quali sono stati selezionati 48 ricercatori. Il bando 2013 del Programma 'Montalcini' per giovani ricercatori vara una nuova tornata di 24 contratti destinati ad attrarre studiosi italiani e stranieri che operano all'estero stanziando 5 milioni. Le domande degli interessati saranno esaminate da una commissione, presieduta dal presidente della CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università italiane), e da qualificati esperti. I vincitori potranno indicare la sede dove intendono svolgere il loro progetto di ricerca e dove saranno assunti con contratto triennale da ricercatore. Coloro che, nel frattempo, avranno

---

<sup>252</sup> Con la normativa corrente, il titolo di dottore di ricerca si può conseguire in un biennio, piuttosto che nell'ordinario triennio, nel caso in cui si siano ultimati gli studi presso una scuola di specializzazione medica.

conseguito l'abilitazione all'insegnamento potranno essere inquadrati come professori associati. L'obiettivo è favorire il rientro dei cervelli, garantendo il necessario ricambio di un corpo docente tra i più anziani d'Europa.

Infine, nella quota-base del Finanziamento ordinario alle Università del 2013 è prevista una norma che garantisce ai ricercatori 'Montalcini' - assunti con regole e contratti antecedenti alla riforma universitaria del 2012 - di prorogare di altri tre anni, a carico del Ministero, la loro permanenza negli atenei dove stanno operando.

Con il decreto '*visiting*' del MIUR, a gennaio 2014 sono state adottate nuove disposizioni per agevolare lo scambio di docenti e ricercatori fra atenei, stimolare accordi fra università italiane ed estere per l'istituzione di corsi che rilascino il doppio titolo o un titolo congiunto, attrarre professori e studiosi stranieri in Italia. Il provvedimento, che riformula un precedente intervento normativo emanato nel 2011, prevede che le Università possano stipulare convenzioni per consentire ai loro professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere attività didattica e di ricerca presso un ateneo diverso da quello di appartenenza. Inoltre, gli atenei potranno stipulare contratti per attività di insegnamento con docenti e ricercatori di atenei e centri di ricerca stranieri da utilizzare in corsi finalizzati al rilascio di un 'titolo congiunto o di un doppio titolo' con una università non italiana. Si potranno anche stipulare contratti di docenza con personale straniero per inserirlo nei normali corsi di studio italiani.

### **Patto per la mobilità tra personale delle università ed enti pubblici di ricerca**

Il decreto dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di marzo 2013 consente a professori e ricercatori universitari a tempo pieno di svolgere attività di ricerca presso un ente pubblico e ai ricercatori di ruolo degli enti pubblici di svolgere attività didattica e di ricerca presso un'università.

Il nuovo sistema consentirà alle università di poter ampliare e migliorare la propria offerta formativa attraverso il contributo diretto dei ricercatori degli enti, che trasferiranno agli studenti i risultati delle loro ricerche, spesso sviluppate in stretta connessione con le imprese. I vantaggi per gli enti di ricerca sono legati a una maggiore apertura verso gli studenti, che potranno svolgere progetti di tesi, tirocini e attività di laboratorio utilizzando le strutture e le apparecchiature degli enti.

Le singole convenzioni possono interessare più dipendenti di entrambi gli enti firmatari. Per il periodo di durata delle convenzioni, ai soggetti interessati viene riconosciuto il trattamento economico e previdenziale in godimento presso l'ente o ateneo di appartenenza. Le convenzioni hanno durata minima di un anno e sono rinnovabili fino a un massimo di cinque anni consecutivi. Per il periodo di durata della convenzione non ne potranno essere stipulate altre che riguardino la stessa persona, né sarà possibile avviare procedure per la copertura della posizione ricoperta dallo stesso lavoratore interessato dalla convenzione.

### FOCUS Patto CNR - Imprese

Il Centro Nazionale delle Ricerche (CNR) e Confindustria hanno firmato un patto di collaborazione su progetti di ricerca industriale e di diffusione dell'innovazione, in risposta alle esigenze tecnologiche ed economiche delle aziende, soprattutto le PMI. Come già ricordato nel PNR 2013, alcuni dei punti chiave di tale Accordo riguardano lo sviluppo di *cluster* tecnologici, e di attività di ricerca di eccellenza, come le specializzazioni tecnologiche dei distretti 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. Il partenariato su progetti concreti è stato avviato a maggio 2013.

Un'attenzione particolare è stata dedicata alle *start up*, con l'obiettivo di trasformare i numerosi spin-off del CNR creati negli ultimi anni in progetti di crescita con piccole e medie imprese.

### I progetti europei per le Università del Sud

A fine marzo 2013 il ministero per la Coesione Territoriale ha presentato i risultati dell'iniziativa 'Messaggeri della Conoscenza', rivolta alle università delle Regioni della Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia) e finalizzata a importare e condividere competenze, conoscenze e tecniche differenti e innovative nelle Università del Sud. Contestualmente, è stata data possibilità agli studenti di usufruire di *stage* in altri Paesi<sup>253</sup>. Il programma rientra nelle priorità riservate ai giovani del Piano di Azione Coesione (PAC) e il suo finanziamento è stato assicurato dal MIUR con risorse per 5,3 milioni.

Il Comitato di Selezione (nominato dal MIUR a fine 2012), incaricato di valutare sia le proposte progettuali pervenute sia le candidature dei Dipartimenti universitari presso cui svolgere le attività didattiche, ha stilato una graduatoria delle 350 proposte presentate. Di queste, sono risultati ammessi a finanziamento 113 Progetti Didattici, per un importo complessivo di circa 4 milioni. La provenienza dei 'Messaggeri' è da tutte le nazioni, con prevalenza per Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania. Le aree tematiche verso cui i 'messaggeri' sono indirizzati sono soprattutto ingegneria e architettura, scienze economiche e statistiche, fisiche, matematiche e informatiche. Per quanto riguarda le destinazioni, la graduatoria per Regioni vede al primo posto la Sicilia, seguita nell'ordine da Campania, Puglia e Calabria<sup>254</sup>.

<sup>253</sup> I ricercatori di tutte le discipline (attivi in centri *leader* della ricerca e dello studio universitario di altri Paesi, sono stati invitati a presentare Progetti didattici articolati in tre linee di attività che si susseguono sequenzialmente: *i*) svolgimento di un programma di lezioni (minimo 20 e massimo 45 ore) presso dipartimenti universitari del Sud; *ii*) partecipazione di una parte degli studenti destinatari delle lezioni a *stages* nelle Università o centri di ricerca di provenienza dei docenti; *iii*) al ritorno dagli *stages*, svolgimento da parte degli studenti di attività rivolte a 'contaminare' altri giovani della propria Università, facendoli partecipi delle conoscenze e delle esperienze acquisite.

<sup>254</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al sito <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/risultati-bando-messaggeri-della-conoscenza/>.

## Innovazione e ricerca applicata

Con un decreto ministeriale di ottobre 2013 sono stati assegnati i fondi per i progetti vincitori dell'Avviso pubblico per lo sviluppo e potenziamento di otto *Cluster Tecnologici Nazionali*<sup>255</sup>. I progetti sono stati scelti in base alle priorità nazionali in vista del Programma Quadro per la Ricerca Europea *Horizon 2020*. In particolare sono stati selezionati progetti che rappresentano i migliori modelli di aggregazione pubblico-privata, dove è forte la collaborazione delle grandi, piccole e medie imprese con Università ed Enti pubblici di ricerca, o caratterizzati da un alto livello di internazionalizzazione. Il processo di valutazione ha coinvolto, per la prima volta, qualificati esperti internazionali.

Nell'ambito degli otto Cluster, sono stati approvati 30 progetti, che coinvolgono (nell'ottica di una collaborazione pubblico-privato) 456 soggetti. Si tratta, in particolare, di 112 soggetti della ricerca (enti pubblici di ricerca, università, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e 344 soggetti industriali (di cui 140 grandi imprese e 204 piccole e medie imprese, tra le quali alcune *start up*).

I 30 progetti approvati impegnano circa 266 milioni a cui il MIUR contribuisce con 170 milioni come contributo alla spese e con 96 milioni come credito agevolato. Ognuno degli otto Cluster costituisce una rete ampia e inclusiva delle eccellenze italiane operanti su tutto il territorio nazionale in aree tecnologiche strategiche per il sistema Paese<sup>256</sup>. I *Cluster* dovranno attrarre ulteriori investimenti pubblici e privati, finalizzati allo sviluppo e all'impiego di capitale umano qualificato (per esempio dottori di ricerca) capace d'incrementare la qualità dei prodotti della ricerca e il loro impatto sull'impresa, sul mercato e sullo sviluppo dei territori di riferimento.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha concluso, inoltre, la fase di valutazione tecnico-scientifica relativa ai progetti esecutivi candidati sull'Avviso '*Smart Cities Nazionali*'<sup>257</sup>. La Commissione, formata da 35 esperti, ha lavorato in sessioni a distanza per poter beneficiare, in tutte le fasi, del contributo continuativo e necessario dei 17 membri internazionali selezionati nell'ambito dell'albo esperti della Commissione Europea. Per formulare le sue conclusioni, la Commissione si è strutturata in 16 panel, focalizzati sulle aree tecnologiche indicate nel bando. Le proposte sono state quindi sottoposte a una rigorosa valutazione comparata, che ha portato alla formulazione del giudizio per ogni singolo progetto di ricerca candidato<sup>258</sup>.

<sup>255</sup> L'Avviso pubblico metteva a disposizione fondi provenienti dal Far (Fondo per l'agevolazione della Ricerca) e dal PON Ricerca e Competitività 2007-2013.

<sup>256</sup> Fabbrica Intelligente, Chimica verde, Scienze della Vita, Mezzi e sistemi per la mobilità di superficie terrestre e marina, *AgriFood*, Aerospazio, Tecnologie per le *Smart Communities*, Tecnologie per gli ambienti di vita.

<sup>257</sup> D.D.391/Ric del 5 luglio 2012.

<sup>258</sup> La procedura di valutazione ha previsto le seguenti fasi:

1) Tutte le Idee Progettuali, candidate sullo stesso ambito, sono state valutate da un Panel - formato da tre esperti - che ha espresso un giudizio unico e condiviso, condensato nel '*Consensus Report*' e firmato da tutti i valutatori del Panel. Tutte le Idee Progettuali che hanno raggiunto il punteggio minimo, ai sensi dell'Avviso, sono andate a formare la lista delle proposte ammesse alla fase successiva. Ogni Progetto Esecutivo (derivante dall'Idea progettuale ammessa alla seconda fase) è stato poi valutato dalla stessa terna (il Panel) di esperti. Per ciascun ambito si è formata una graduatoria derivante dalle valutazioni tecnico-scientifiche maturate in seno a ciascun Panel. I primi due progetti potranno essere finanziati ai sensi dell'articolo 6, comma 7 del bando, a valle delle verifiche in loco che saranno effettuate nel mese di novembre. 2) Al contempo, gli Istituti di Credito

Come indicato nel bando, l'invito a presentare il Progetto Esecutivo non poteva essere considerato un impegno preso dall'Amministrazione a finanziare la proposta, per cui, visto il rigoroso processo di valutazione comparativa utilizzato per valutare le proposte ricevute, gli spostamenti nella graduatoria di valutazione sono determinati esclusivamente dalla qualità dei progetti. Anche per i Progetti di Innovazione Sociale, già ammessi a finanziamento, la contrattualizzazione dei soggetti proponenti avverrà al termine delle attività istruttorie dei Progetti Esecutivi. Come peraltro già positivamente sperimentato, al fine di garantire la necessaria trasparenza nel rispetto delle normative che tutelano la *privacy*, con note separate, il Ministero trasmetterà a ciascun soggetto proponente la propria scheda di valutazione, comprensiva delle valutazioni dei risultati.

Per valorizzare il capitale umano nelle Regioni del Mezzogiorno nonché selezionare e formare una nuova classe di esperti in progettazione europea, con la programmazione dei fondi europei 2014-2020 è previsto uno stanziamento di 3,4 milioni a favore del Programma 'Esperi@'. Le linee d'azione da attuare entro il 2015 saranno: *i)* individuazione di profili professionali specifici, reclutamento e formazione di giovani laureati attraverso concorsi pubblici e creazione di *short list* di 'super esperti' da impegnare sul campo; *ii)* riqualificazione del personale interno alle amministrazioni per rispondere ai fabbisogni di nuove personalità; *iii)* creazione di un master di II livello per formare 120 giovani sulle politiche di coesione e sviluppo; *iv)* visite di studio e scambi internazionali per accrescere l'apertura delle amministrazioni.

Al fine di promuovere l'innovazione in settori che vanno dal *Made in Italy* all'*Education*, dall'Energia alla promozione dell'*Open Data* è stato istituito il progetto *Talent Italy*<sup>259</sup>, che prevede la creazione di sfide rivolte a ricercatori, studenti e creativi, ma più in generale a tutta la cittadinanza, affinché i partecipanti, proponendo soluzioni inedite, contribuiscano all'avanzamento del livello di ricerca e innovazione. La prima sfida proposta dal MIUR che riguarda l'istruzione è quella di progettare e distribuire in pochi mesi un nuovo *Massive Open Online Course* (MOOC, corsi on line aperti, pensati per coinvolgere una grande utenza. Al corso che vincerà andrà un premio di 100.000 euro. Sono previsti anche tre secondi premi da 20.000 euro ciascuno.

---

Convenzionati hanno provveduto ad avviare la valutazione economico-finanziaria di tutti i Progetti Esecutivi candidati. Poiché per un consistente numero di soggetti, gli esiti di queste valutazioni non sono stati pienamente positivi, si è aperta una fase di interlocuzione con i proponenti che, ai sensi del DM 593/2000 e delle nuove norme di semplificazione introdotte dal decreto legge 5/2012 e ribadite nel decreto legge 83/2012, hanno provveduto a rimodulare i progetti, generando la necessità di attivare supplementi istruttori da parte degli stessi Istituti Convenzionati. 3) Conclusi i supplementi istruttori e pubblicata la graduatoria, si procederà a espletare le visite in loco, previste dalla normativa vigente, da parte degli esperti scientifici che provvederanno ad approvare i progetti con i relativi costi ammessi. Fintanto che questa fase non sarà positivamente conclusa, non sarà possibile definire con precisione i finanziamenti da impegnare per i progetti che risulteranno vincitori.

<sup>259</sup> Il progetto costituisce il primo programma di *Challenge Prize* diretti a premiare il merito e l'eccellenza e ad incoraggiarne la loro diffusione nella società. In pratica, non sono più le idee progettuali a essere premiate con l'assegnazione di risorse a monte per la loro realizzazione, ma i risultati dei progetti stessi, conseguiti in maniera autonoma e con risorse proprie dei partecipanti. Il premio viene erogato esclusivamente a risultato raggiunto.

## Misure per il sistema scolastico

Con il D.L. 104/2013 sono state introdotte misure rilevanti anche per il sistema scolastico, che comprendono sia disposizioni per gli studenti e le famiglie sia disposizioni per le scuole. Di seguito sintetizzano le misure più significative.

**Borse di studio e percorsi di orientamento.** Sono stati stanziati 15 milioni per il 2014 al fine di garantire, agli studenti meritevoli delle scuole secondarie di primo e secondo grado, borse di studio a sostegno del loro percorso formativo. I fondi saranno assegnati secondo graduatorie regionali e serviranno per coprire spese di trasporto (con particolare riferimento ai disabili) e ristorazione. Sono stati programmati, inoltre, 6 milioni per il 2014 per borse di studio destinate agli studenti iscritti alle Istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). I bandi dovranno individuare i settori di intervento con particolare riguardo a progetti di ricerca di rilevanza nazionale e iniziative di promozione delle del settore AFAM. Le borse saranno erogate in base a una graduatoria nazionale di assegnazione che terrà conto della condizione economica e del merito artistico degli studenti.

Sono, inoltre, previsti stanziamenti (pari a 1,6 milioni per il 2013 e 5 milioni annui dal 2014) per l'orientamento degli studenti della scuola superiore di secondo grado, ai fini della prosecuzione degli studi, con il coinvolgimento dell'intero corpo docente. Tali percorsi saranno avviati fin dal quarto anno<sup>260</sup>.

**Libri scolastici.** Al fine di ridurre le spese per l'acquisto di libri scolastici, per l'a.s. 2013-2014 gli studenti potranno utilizzare liberamente libri di testo nelle edizioni precedenti, purché conformi alle Indicazioni nazionali<sup>261</sup>. Inoltre si prevede lo stanziamento di 8 milioni (2,7 per il 2013 e 5,3 per il 2014) per finanziare l'acquisto da parte di scuole secondarie (o reti di scuole) di libri di testo ed *e-book* da dare in comodato d'uso agli alunni in situazioni economiche disagiate. Il decreto ministeriale che stabilisce i criteri per ripartire i fondi disponibili alle istituzioni scolastiche è stato emanato e prevede, nella ripartizione delle risorse per il 2013 priorità per i territori dove le famiglie vivono una situazione di maggiore disagio economico e per i meritevoli<sup>262</sup>. Le risorse saranno date a ciascuna scuola in base al numero di studenti iscritti. I fondi disponibili per il 2014 (5,3 milioni) saranno destinati, con un successivo decreto, anche alle scuole delle restanti Regioni. Le scuole daranno in comodato d'uso i testi o i dispositivi elettronici agli studenti che ne faranno richiesta, che avranno i requisiti economici necessari e che non risulteranno beneficiari di altri contributi, decidendo in piena autonomia come ripartire la somma ricevuta tra l'acquisto di libri e l'acquisto di dispositivi elettronici. Inoltre, a partire dall'a.s. 2014/2015, gli

<sup>260</sup> Parte degli stanziamenti sono stati utilizzati per la campagna di orientamento agli studi del MIUR 'io scelgo, io studio', per permettere agli studenti di conoscere i diversi percorsi di studio e le opzioni in campo. Allo scopo è stato attivato un sito ([www.istruzione.it/orientamento](http://www.istruzione.it/orientamento)) e sarà inviata alle varie scuole una nota di indirizzo che indicherà a dirigenti e insegnanti come sviluppare le nuove politiche di orientamento scolastico in raccordo con il territorio.

<sup>261</sup> I testi 'consigliati' potranno essere richiesti solo se avranno carattere di approfondimento o monografico.

<sup>262</sup> I 2,7 milioni disponibili per quest'anno sono destinati alle scuole secondarie statali di primo e secondo grado che si trovano in Regioni dove il tasso di famiglie disagiate (con reddito netto fino a 15.493,71 euro) è superiore al 15 per cento.

istituti scolastici potranno elaborare autonomamente, per specifiche discipline, il materiale didattico digitale da utilizzare come libri di testo. L'elaborazione dei documenti sarà affidata a un docente supervisore che dovrà garantire la qualità dell'opera sotto il profilo scientifico e didattico.

Per favorire una maggiore diffusione della lettura dei libri cartacei, è riconosciuta una detrazione fiscale del 19 per cento sulle spese sostenute nel corso dell'anno solare per l'acquisto di libri muniti di codice ISBN, per un importo massimo di 2000 euro, di cui 1000 per i libri scolastici e universitari 1000 per tutte le altre pubblicazioni<sup>263</sup>.

**Potenziamento dell'offerta formativa.** A tal fine è introdotta, a decorrere dall'anno scolastico 2014/2015, un'ora (settimanale) di insegnamento di 'geografia generale ed economica' in una classe del primo biennio degli istituti tecnici e professionali dove non è previsto l'insegnamento di geografia (stanziati 13,2 milioni); si prevede la pubblicazione, da parte del MIUR, entro il 30 ottobre 2013, di un bando di concorso per il finanziamento e la realizzazione di progetti didattici nei luoghi della cultura, finalizzati a promuovere la formazione continua dei docenti della scuola e la fruizione del patrimonio culturale (previsti 3 milioni per il 2014); a decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, parte delle risorse del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa sono riservate al finanziamento di progetti per la costituzione o l'aggiornamento, presso istituzioni scolastiche statali, di laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi.

**Tutela della salute nella scuola.** E' stato introdotto il divieto di fumo negli ambienti chiusi e aperti, di pertinenza delle scuole di ogni ordine e grado. In particolare sarà vietato fumare anche nei cortili, nei parcheggi, negli impianti sportivi di pertinenza delle scuole. Sarà altresì vietato l'uso delle sigarette elettroniche negli ambienti chiusi delle istituzioni scolastiche. Si dispone, inoltre, l'elaborazione di programmi di educazione alimentare nelle scuole.

**Personale scolastico.** Per garantire continuità nell'erogazione del servizio scolastico e educativo e conferire il maggior grado possibile di certezza nella pianificazione degli organici della scuola, è stato definito un piano triennale di immissioni in ruolo del personale docente, educativo e ATA (Ausiliario tecnico e amministrativo) per gli anni scolastici 2014/2016 (69mila docenti e 16mila ATA nel triennio). Il piano terrà conto dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno e dei pensionamenti. E' stata modificata, inoltre, la procedura di assunzione dei dirigenti scolastici che saranno selezionati annualmente attraverso un corso-concorso di formazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Nel frattempo, nelle Regioni in cui i precedenti concorsi per dirigenti scolastici non si sono ancora conclusi, per garantire il regolare avvio dell'anno scolastico, saranno assegnati incarichi temporanei di presidenza a reggenti, assistiti da docenti incaricati. E' stata prevista l'assunzione di 57 dirigenti tecnici (ispettori) per la valutazione dei vincitori dell'ultimo concorso al fine di porre rimedio alla scopertura in organico che è di circa l'80 per cento. Per garantire la continuità

---

<sup>263</sup> D.L. 145/2013, art.9.

nell'erogazione del servizio scolastico agli alunni disabili, è stata autorizzata l'assunzione a tempo indeterminato di docenti di sostegno.

Al fine di consentire l'ottimale dimensionamento delle istituzioni scolastiche e la programmazione degli organici, a partire dall'anno scolastico 2012/2013 i criteri e le modalità del dimensionamento scolastico devono essere definiti da un accordo in Conferenza Unificata, e non più dallo Stato.

Nel corso del 2013 si è proceduto all'assunzione degli insegnanti vincitori del concorso a cattedre indetto a settembre 2012. Il concorso prevedeva l'assunzione di 11.542 insegnanti, ma a causa di rallentamenti che si sono verificati nelle procedure concorsuali di alcune Regioni, sono stati immessi in ruolo 8.303 unità.

Per garantire il regolare svolgimento dell'anno scolastico in corso, nelle sedi interessate dalle procedure concorsuali per dirigente scolastico, a fine marzo 2014 il Governo ha emanato un decreto legge che, a seguito del parziale annullamento giurisdizionale del concorso indetto per il reclutamento di 2.386 dirigenti scolastici, stabilisce che i dirigenti scolastici già nominati continuino a esercitare le funzioni alle quali sono stati preposti nelle sedi di rispettiva assegnazione.

Il decreto legge approvato consente anche alle istituzioni scolastiche delle Regioni in cui non è ancora attiva la convenzione CONSIP per l'affidamento dei servizi di pulizia e altri servizi ausiliari di continuare ad acquistarli dalle stesse imprese in attesa che si concludano le gare d'appalto in corso, purché con oneri non superiori a quelli previsti dalla nuova convenzione CONSIP.

**Formazione del personale scolastico.** Sono stati stanziati 10 milioni per il 2014 per la formazione del personale scolastico, puntando a un rafforzamento delle competenze digitali degli insegnanti, della formazione in materia di percorsi scuola-lavoro e al potenziamento della preparazione degli studenti nelle aree ad alto rischio socio-educativo. Stanziati, inoltre, altri 10 milioni nel 2014 per l'accesso gratuito del personale docente di ruolo della scuola nei musei statali e nei siti di interesse archeologico, storico e culturale. A favore degli Istituti superiori di Studi Musicali pareggiati e al fine di garantire la continuità della didattica sono stati stanziati 3 milioni per il 2014 e i contratti a tempo determinato dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam) attivati lo scorso anno accademico possono essere rinnovati per il successivo.

Sono state previste, inoltre, ulteriori iniziative per i docenti e gli alunni delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Fra queste, un progetto di formazione e informazione per gli insegnanti (per l'anno scolastico 2013/2014) sul tema della cittadinanza europea e, in particolare, i diritti e le opportunità che gli studenti dovrebbero conoscere per diventare cittadini europei consapevoli. Il progetto prevede anche il lancio di un'iniziativa pilota denominata '@home' che coinvolgerà i licei linguistici ed economico-sociali e favorirà la creazione di una rete di scuole europee.

È stato predisposto, infine, un decreto ministeriale che modifica in parte l'attuale Regolamento sulla formazione iniziale degli insegnanti. Diverse le novità introdotte allo scopo di valorizzare il titolo abilitante nelle graduatorie di istituto. In particolare, chi consegue l'abilitazione potrà farla valere da subito nelle graduatorie di istituto. In questo modo il titolo garantirà una 'corsia preferenziale' per l'attribuzione delle supplenze brevi. Inoltre, per consentire il transito degli idonei in atenei e istituzioni dove c'è una maggiore disponibilità di posti, le

graduatorie di ammissione ai Tirocini formativi attivi (Tfa), i percorsi abilitanti che vengono attivati presso le Università e le Istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica, dovranno confluire in un'unica graduatoria nazionale.

**Abbandono scolastico.** Il decreto autorizza lo stanziamento di 15 milioni (3,6 per il 2013, 11,4 per il 2014) per l'avvio di un Programma di didattica integrativa finalizzato a evitare la dispersione scolastica. Il programma si basa sul rafforzamento delle competenze di base, metodi didattici individuali e prolungamento dell'orario per gruppi di alunni nelle realtà in cui è maggiormente presente il fenomeno dell'abbandono scolastico, con attenzione particolare alla scuola primaria.

A febbraio 2014 è stato disposto il decreto applicativo sul contrasto della dispersione scolastica (previsto dal decreto 'l'istruzione riparte'). È stato previsto un bando nazionale per gli istituti comprensivi e le scuole secondarie di secondo grado (per azioni rivolte alle classi del biennio iniziale) che potranno presentare progetti di didattica integrativa e innovativa, finalizzati alla prevenzione del disagio (quale principale causa di abbandoni scolastici precoci), al rafforzamento delle competenze di base, all'integrazione degli alunni di cittadinanza non italiana. Le azioni proposte saranno svolte in raccordo con il territorio e le famiglie, con percorsi personalizzati, incentrati sui bisogni e le potenzialità di ogni alunno, con particolare attenzione ai bisogni degli studenti di recente immigrazione e a quelli di seconda generazione.

Il finanziamento totale a disposizione è di 15 milioni. Le attività didattiche proposte dovranno essere avviate nel corso di questo anno scolastico e proseguire nell'anno scolastico 2014-15. I progetti verranno selezionati sulla base dell'impatto previsto sugli indicatori del rischio di dispersione scolastica, del grado di innovazione didattica, della trasferibilità delle azioni proposte e della solidità delle *partnership*. Particolare attenzione verrà rivolta a quelle azioni che sono già state sperimentate con successo e che vedono il coinvolgimento diretto degli Enti Locali.

Inoltre, sono stati previsti anche progetti della durata di tre mesi prorogabili fino a otto, promossi dalle amministrazioni scolastiche in collaborazione con le Regioni, da realizzare con personale docente e personale ATA. Sempre al fine di prevenire il fenomeno della dispersione scolastica, si favorisce la promozione della pratica sportiva nel tessuto sociale e all'inserimento dell'attività motoria nel piano dell'offerta formativa extracurricolare.

### **FOCUS** Referendum studentesco 2013

Consultazione realizzata all'interno di 'Diritti al futuro', progetto europeo svolto nell'ambito dell'azione 1.2 'iniziative giovani nazionali' del programma 'Youth in Action'. Il referendum studentesco 2013 si è incentrato su sette quesiti per indicare un nuovo modello di istruzione per il futuro delle scuole e università italiane, dove il filo conduttore sono i Diritti e il Futuro declinati nella chiave dell'istruzione, passando per la partecipazione, la democrazia, la valutazione, il diritto allo studio. I temi della consultazione referendaria, individuati dalla Rete della Conoscenza, sui quali sono chiamati a esprimersi gli studenti e le studentesse del nostro Paese spaziano tra Diritti e Futuro, in primo luogo, ma anche autonomia e democrazia, reddito di formazione, diritto allo studio, accesso all'università, stage e tirocini, fino ad arrivare ai meccanismi di valutazione (AVA e Invalsi).

**Progetto 'Di.sco.bull'**

Il progetto 'DI.SCO.BULL, abbandono scolastico e bullismo: quali rischi tra i giovani?' si è chiuso il 31 marzo 2013, dopo due anni di lavoro. Oltre 2,8 milioni di euro il finanziamento a favore di nove istituti scolastici situati nelle quattro Regioni Obiettivo Convergenza del Sud Italia, che hanno consentito la realizzazione di attività di formazione, di recupero, di sostegno, di socializzazione, di ascolto rivolte agli studenti. Il progetto è stato realizzato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale 'Sicurezza per lo Sviluppo' Obiettivo Convergenza 2007/2013, cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del *cyberbullismo* a gennaio è stata approvata la prima bozza del Codice di Autoregolamentazione. Il Codice ha lo scopo di contrastare il fenomeno del *cyberbullismo*, di promuovere un uso positivo della Rete e di far conoscere, a chi ha meno strumenti di tutela, i meccanismi di sicurezza predisposti dagli stessi operatori del settore. Prevede che gli operatori della Rete, e in particolare coloro che operano nei servizi di *social networking*, si impegnino ad attivare appositi meccanismi di segnalazione di episodi di *cyberbullismo*, visibili all'interno della pagina visualizzata; semplici e diretti, al fine di prevenire e contrastare il proliferare del fenomeno.

**Progetto 'Verso una scuola amica'**

Il Progetto di UNICEF Italia e MIUR nato nel 2009, si propone di favorire non solo la conoscenza dei diritti enunciati dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ma soprattutto l'assunzione di prassi educative che permettano ai bambini e ai ragazzi di vivere e condividere i diritti che li riguardano. Il Progetto ha riscosso numerose adesioni su tutto il territorio nazionale e ha consentito di realizzare importanti e innovative attività. Per tale motivo il MIUR ha esteso tale progetto anche per l'a.s. 2013-2014. Può aderire al progetto 'Verso una Scuola Amica' qualsiasi istituto scolastico, statale o paritario, contattando l'Ufficio Scolastico Territoriale e compilando l'apposito modulo.

**DEntro l'impresa Fuori dal disagio**

È stato avviato il Progetto denominato DEF (DEntro l'impresa Fuori dal disagio), programma biennale innovativo per informare e sensibilizzare i giovani sulle opportunità che vengono loro offerte dalle Istituzioni per entrare nel mondo dell'impresa-lavoro e al contempo, prevenire il disagio e superare gli ostacoli con gli strumenti messi a loro disposizione. Le due macro aree su cui si muove il progetto sono: Giovani e impresa e Corretti stili di vita. Rispetto a queste due macro aree e alle relative criticità, l'obiettivo specifico è sensibilizzare e responsabilizzare l'universo giovanile sulle possibilità che la Pubblica Amministrazione nel suo insieme, e non solo, offre per favorire la creazione di impresa, sia in forma singola che associativa; sostenere le idee imprenditoriali che nascono all'interno dell'università (*spin-off* e *start up*); promuovere stili di vita salutari; prevenire e curare forme di devianza.

**Piano Nazionale per la promozione dello sport a scuola**

Rendere lo sport uno strumento ancor più efficace di educazione delle nuove generazioni, capace di combattere il disagio sociale e trasmettere i valori più autentici legati al rispetto delle regole e all'impegno. 'L'Accordo di Intenti' fra MIUR e CONI definisce, per i prossimi anni scolastici, obiettivi da raggiungere, tempi, modalità e risorse da impegnare.

L'impegno finanziario sarà cospicuo e verrà utilizzato per la revisione dei Giochi Sportivi Studenteschi, il progetto di educazione allo sport nella scuola Primaria, la promozione delle attività sportive nei luoghi di maggiore disagio sociale, l'ammodernamento degli impianti sportivi scolastici, le iniziative della Carta dello Studente legate allo sport, la stesura di nuove Linee guida per le attività di educazione fisica, motoria e sportiva.

### **La carta dello studente**

Ad aprile 2013 Il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) ha dato vita alla campagna di educazione finanziaria rivolta ai giovani sui nuovi e più sicuri strumenti di pagamento. L'iniziativa è rivolta agli studenti delle scuole secondarie di II grado, nel quadro delle iniziative previste dal Ministero con il lancio dello strumento di pagamento integrato alla 'Carta dello Studente - IoStudio'. La Carta dello Studente offre anche i servizi di pagamento per favorire il risparmio dei giovani nell'acquisto di prodotti culturali e didattici.

La Carta dello Studente - IoStudio oltre ad avere la funzionalità istituzionale di carta di riconoscimento dello status di studente e permettere la fruizione dei servizi e delle agevolazioni per il mondo della cultura offerti dal MIUR, sarà integrata con una serie di funzioni finanziarie. Sulla Carta, inoltre, potranno poi essere accreditate le borse di studio ottenute dagli studenti e ogni altro sussidio previsto per i ragazzi delle scuole secondarie. Ogni anno, le Carte verranno distribuite dalle segreterie scolastiche a tutti gli studenti frequentanti, ma dall'anno scolastico 2013/2014 le famiglie potranno scegliere di attivare gratuitamente le funzioni finanziarie per garantire ai loro figli uno strumento di pagamento sicuro, inibito ad acquisti non sicuri e con la garanzia della tracciabilità degli acquisti. Parte dei proventi ricavati dall'utilizzo delle funzioni di pagamento da parte degli studenti all'istituzione del Fondo per il Diritto allo Studio che sosterrà la realizzazione e promozione dei progetti nazionali per l'accesso allo studio.

### **Il Curricolo della Scuola di base**

Il MIUR ha presentato a marzo 2013 le nuove Indicazioni nazionali per il Curricolo della Scuola di base. Il documento di indirizzo fornisce alla scuola primaria e alla secondaria di primo grado gli obiettivi e i traguardi che ogni studente deve raggiungere in termini di competenze e conoscenze. Il testo finale è frutto della revisione di un gruppo di esperti e di un percorso di consultazione e confronto con le scuole. Il documento è stato sottoposto a una consultazione nazionale e a un confronto con 10.000 scuole attraverso vari seminari dedicati. Un Comitato Scientifico avrà il compito di indirizzare, sostenere e valorizzare le iniziative di formazione e ricerca per aumentare l'efficacia dell'insegnamento.

I contenuti chiave del documento: *i) Dialogo tra discipline: insegnare a ricomporre i grandi oggetti della conoscenza in prospettiva complessa; ii) Essenzialità: ricerca dei nuclei fondamentali delle discipline; iii) Priorità: maggiore attenzione per una solida acquisizione delle conoscenze e competenze di base, fondamentali per lo sviluppo successivo del sapere e per l'esercizio della cittadinanza; iv) Traguardi: sistema di verifiche periodiche e sistematiche degli apprendimenti. Attenzione per le diversità individuali e valorizzazione dei momenti di passaggio.*

### **Protocollo d'Intesa 'A scuola si cresce sicuri'**

A gennaio 2014, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha firmato un Protocollo d'intesa che punta a formare e sensibilizzare il personale scolastico sulle tematiche della sicurezza e della prevenzione degli infortuni negli ambienti scolastici.

Attraverso corsi specifici e campagne di formazione, insegnanti, dirigenti e personale ausiliario tecnico e amministrativo potranno apprendere come prevenire gli incidenti in aula e quali manovre immediate mettere in atto quando questi avvengono, a tutela della salute degli alunni.

Un progetto pilota aprirà la collaborazione attraverso la formazione di circa 1.800 dipendenti in 60 scuole polo che apprenderanno, fra l'altro, manovre salvavita come la disostruzione da corpo estraneo e la rianimazione cardiopolmonare. Il Protocollo avrà una durata di tre anni.

Il percorso pilota, avviato nelle scuole, dovrà in seguito coinvolgere anche le Università, affinché tutto il personale docente e amministrativo possa essere formato al giusto comportamento da adottare in caso di emergenza.

## Edilizia scolastica

Ad aprile 2013 sono state varate in Conferenza Unificata le nuove linee guida per l'edilizia scolastica, i cui i obiettivi di fondo consistono nel garantire edifici scolastici sicuri, sostenibili, accoglienti e adeguati alle più recenti concezioni della didattica, sostenute dal percorso di innovazione metodologica intrapreso grazie alla progressiva diffusione delle ICT nella pratica educativa.

La predisposizione e l'approvazione delle nuove Linee Guida si inserisce all'interno di un percorso, seguito dal MIUR, iniziato con un'approfondita ricognizione internazionale di soluzioni operative che consentano un'effettiva rigenerazione del patrimonio scolastico, per renderlo più adatto all'evoluzione tecnologica e rispondente ai criteri di sicurezza.

Il MIUR ha messo a disposizione 38 milioni per stimolare la progettualità di nuove scuole attraverso lo strumento del fondo immobiliare. I progetti presentati sono stati 435 per un totale di 1,6 miliardi. I vincitori potranno ottenere non più del 25 per cento complessivo dell'intervento.

A questi interventi si aggiungono le misure di sostegno inserite nel D.L. 'Fare' e nel D.L. 104/2013.

In particolare, con il D.L. 69/2013 sono state introdotte misure per la messa in sicurezza e la costruzione di edifici scolastici. In primo luogo, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti per i fondi di previdenza e assistenza, destina fino a 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2014 al 2016, per interventi di messa in sicurezza e costruzione nonché per favorire il risparmio energetico. È previsto un modello unico di rilevamento e potenziamento della rete di monitoraggio e di prevenzione del rischio sismico, per il quale è autorizzata la spesa di 3,5 milioni per ciascuno degli anni dal 2014 al 2016.

Per il 2014 è stata autorizzata la spesa di 150 milioni per la riqualificazione e la messa in sicurezza delle scuole in cui è stato rilevato l'amianto. Con D.M. il MIUR a novembre 2013 ha assegnato detti fondi alle Regioni per finanziare 692 interventi, di cui 202 esclusivamente per la bonifica delle strutture dall'amianto. Le risorse sono ripartite a livello regionale, per essere assegnate agli enti locali proprietari degli immobili adibiti a edifici scolastici, sulla base del numero degli edifici scolastici, degli alunni presenti in ciascuna Regione e della situazione del patrimonio scolastico<sup>264</sup>. Infine, gli istituti scolastici non sono soggetti al limite di spesa del 20 per cento della spesa media sostenuta negli anni 2010 e 2011, per l'acquisto di mobili, arredi e servizi per l'infanzia. Con il D.L. 'Proroga termini'<sup>265</sup> è stata prorogato al 30 giugno 2014 il termine oltre il quale il mancato affidamento dei lavori di messa in sicurezza, ristrutturazione e manutenzione straordinaria degli edifici scolastici comporta la revoca dei relativi finanziamenti agli enti locali. A fine marzo 2014 risultano assegnati 462 interventi, quindi è impegnato il 66,8 per cento. Per un totale di quasi 91 milioni impegnati, pari al

<sup>264</sup> Una volta assegnato il finanziamento gli enti locali possono avviare le procedure di gara per l'affidamento dei lavori. Se i lavori previsti non vengono affidati entro il 28 febbraio 2014, il finanziamento viene revocato e le risorse vengono riassegnate dal MIUR in base alla graduatoria stilata dalla Regione. Il MIUR comunica semestralmente al Ministero dell'Economia l'elenco dei finanziamenti assegnati e lo stato di attuazione, che vengono pubblicati sui siti di entrambi i Ministeri.

<sup>265</sup> D.L. 150/2013.

60,5 per cento delle risorse disponibili. La proroga sta permettendo quindi di non vanificare l'assegnazione delle risorse e il MIUR monitorerà costantemente la situazione affinché tutti gli interventi previsti dal piano da 150 milioni siano assegnati entro la scadenza prevista.

Particolarmente importante è stato, inoltre, l'avviso pubblico del MIUR per il potenziamento delle infrastrutture di ricerca pubbliche in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. La linea di intervento per la quale è pervenuto il maggior numero di proposte è stata quella dell'adeguamento e consolidamento di infrastrutture per il monitoraggio ambientale<sup>266</sup>. Tutti i proponenti hanno elaborato progetti per il potenziamento delle sedi operative, presenti o da costituire, in una o più Regioni dell'obiettivo Convergenza, secondo la seguente distribuzione territoriale: i progetti presentati per la Campania assorbono il 21 per cento del costo totale, quelli per la Puglia il 29 per cento, per la Sicilia il 21 per cento e per la Calabria il 18 per cento.

Al fine di favorire interventi straordinari di ristrutturazione, messa in sicurezza, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica, nonché costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici, il D.L. 104/2013 stabilisce che le Regioni potranno contrarre mutui trentennali, a tassi agevolati, con la Banca Europea per gli Investimenti, la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, la Cassa depositi o con istituti bancari. Gli oneri di ammortamento saranno a carico dello Stato. A tal fine, a decorrere dal 2015, sono stati stanziati contributi pluriennali per 40 milioni annui per la durata dell'ammortamento del mutuo.

### FOCUS

#### Edilizia scolastica innovativa

Ad aprile 2013 il MIUR e MAXXI hanno presentato insieme un progetto per la promozione della qualità architettonica nelle scuole. È questo, in sintesi, il contenuto del protocollo d'intesa siglato MIUR e dalla Fondazione MAXXI intitolato 'Edilizia scolastica innovativa'. Primo atto di questa collaborazione sarà un programma pilota per 'scuole tipo' rispondenti ai nuovi indirizzi nei campi della progettazione architettonica, nel design degli interni e degli arredi scolastici.

Tra i punti qualificanti dell'accordo, che avrà la durata di un anno, figura un concorso per giovani architetti, destinato a valorizzare i migliori progettisti italiani e stranieri, per individuare nuove soluzioni architettoniche e nuove tipologie di arredi per le scuole del futuro. I lavori presentati verranno, in seguito, esposti in una mostra e saranno oggetto di un'apposita pubblicazione. Il MIUR si impegna a fornire indicazioni per l'attuazione delle attività previste dal protocollo d'intesa e a pubblicare le Linee guida in materia di edilizia scolastica innovativa.

A febbraio è stato firmato un accordo per l'avvio del Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica (SNAES) che permette la raccolta dei dati relativi all'edilizia scolastica con una nuova modalità e procedure più snelle. In particolare lo SNAES è costituito da uno nodo nazionale situato presso il MIUR e da nodi regionali che saranno in rapporto fra loro per lo scambio reciproco di dati. È

---

<sup>266</sup> I progetti sono stati presentati complessivamente da 50 soggetti, tra cui 19 Università e Istituti Universitari statali, 11 Enti o Istituzioni Pubbliche Nazionali di Ricerca vigilati dal MIUR e da altri 20 organismi di Ricerca.

stato, inoltre, ripristinato l'Osservatorio sull'edilizia scolastica, al fine di rendere efficaci gli interventi in materia previsti dalla normativa vigente e per garantire una loro efficiente programmazione. L'Osservatorio verificherà la funzionalità del sistema e la conformità alle regole tecniche.

### Scuola digitale

Con il DL 104/2013 sono stati anche stanziati 15 milioni (5 per il 2013 e 10 per il 2014) per assicurare alle istituzioni scolastiche statali secondarie, prioritariamente di secondo grado, la realizzazione e la fruizione della connettività *wireless*, in modo da consentire agli studenti l'accesso ai materiali didattici e ai contenuti digitali in modo rapido e senza costi. A novembre 2013 sono state date le istruzioni alle scuole per accedere al finanziamento<sup>267</sup>.

Questa misura si aggiunge a quanto già realizzato con il decreto del Ministero dell'Istruzione<sup>268</sup> in materia di libri di testo in formato digitale. Tra le principali novità la disposizione, per i Collegi dei docenti, di adottare, dall'anno scolastico 2014/2015, solo libri nella versione digitale o mista. Inizialmente, l'innovazione riguarderà le classi prima e quarta della scuola primaria, la classe prima della scuola secondaria di I grado, la prima e la terza classe della secondaria di II grado.

Sono stati, inoltre, ridotti del 20 per cento i tetti di spesa entro cui il Collegio dei docenti deve mantenere il costo complessivo dei testi adottati; la riduzione diventa del 30 per cento nel caso in cui l'intera dotazione libraria sia composta esclusivamente da libri in versione digitale<sup>269</sup>.

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, affinché i docenti possano consultare e scaricare on line la demo illustrativa dei libri di testo in versione mista e digitale, ai fini della loro successiva adozione.

Inoltre, al fine di diffondere le migliori pratiche e sostenere i processi di innovazione nella didattica, l'INDIRE<sup>270</sup> attiverà azioni di monitoraggio continuo e di documentazione sia dell'andamento del passaggio ai 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.

Il Decreto rappresenta un'ulteriore tappa verso la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale italiana. Il decreto ministeriale che rende operativa questa misura è stato firmato a settembre 2013 e, oltre a confermare l'introduzione graduale dei libri digitali, contiene anche le linee guida sul libro del

<sup>267</sup> Le scuole secondarie di II grado che hanno presentato i progetti sono state 2.074 di cui 1.554 sono risultati idonei al finanziamento. Nel dettaglio, saranno 620 i progetti finanziati con i fondi 2013 e 934 quelli finanziati con i fondi disponibili per il 2014.

<sup>268</sup> D.M. 209/2013 - libri digitali.

<sup>269</sup> I nuovi tetti si applicano per le adozioni dei libri della prima classe della scuola secondaria di I grado e della prima e della terza classe della secondaria di II grado. Per le rimanenti classi restano validi i limiti già definiti per le adozioni relative all'anno scolastico 2013/2014.

<sup>270</sup> Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa.

futuro che dovrà essere fruibile su tutti i supporti digitali (*tablet*, pc, lavagne interattive di produttori diversi), in modo da lasciare la massima libertà nell'acquisto a famiglie e insegnanti. Si fissano inoltre precisi criteri per le caratteristiche degli e-book: i libri di testo, anche nella versione non cartacea, dovranno continuare a essere conformi alle indicazioni nazionali (i piani di studio), dovranno offrire un'esposizione autorevole degli argomenti e organizzare contenuti complessi in un percorso narrativo efficace.

### Riorganizzazione degli Istituti Tecnici Superiori

Con un Decreto Interministeriale<sup>271</sup> sono stati riorganizzati i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS), allo scopo di corrispondere alla richiesta di competenze tecnico-professionali provenienti dal mondo del lavoro pubblico e privato, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese e ai settori interessati da innovazioni tecnologiche e dall'internazionalizzazione dei mercati.

I percorsi sono programmati dalle Regioni, hanno una durata di due semestri per complessive 800/1000 ore e sono finalizzati al conseguimento di un certificato di 'specializzazione tecnica superiore'.

Il primo ciclo delle attività formative è stato avviato, in fase di prima applicazione, con l'anno formativo 2013/2014 e sarà oggetto di attività di monitoraggio e valutazione, ai fini della definitiva messa a regime dei percorsi di IFTTS.

Si da seguito in tal modo a quanto previsto dal DPCM del 25 gennaio 2008, che ha istituito gli istituti tecnici superiori (ITS). Gli ITS, nati nel 2008 ed entrati a regime nel 2011, son al momento 65 e formano gli studenti in sei aree tecnologiche: efficienza energetica; mobilità sostenibile; nuove tecnologie della vita; nuove tecnologie per il *Made in Italy*: meccanica, moda, alimentare, casa, servizi alle imprese; tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sono distribuiti in 17 Regioni, e si avvalgono di un apposito fondo con una dotazione finanziaria annua di 14 milioni<sup>272</sup>. I finanziamenti sono dati in base al numero di percorsi attivati entro il 2012 e alla popolazione giovanile residente, ma a regime saranno assegnati agli ITS che rispettano gli indicatori nazionali di realizzazione e di risultato, anche in considerazione del quadro regionale, e che collaborano fattivamente con le imprese.

Con il D.L. 104/2013 si elimina il divieto (introdotto con la L. 35/2012 all'art. 52) di costituire non più di in istituto tecnico superiore in ogni Regione per la medesima area tecnologica.

Al termine del primo biennio, secondo gli ultimi dati MIUR-INDIRE, su un totale di 247 percorsi attivati, che hanno coinvolto oltre 5 mila corsisti, hanno conseguito il diploma 825 studenti. Di questi, il 59,5 per cento del totale ha già trovato un'occupazione. Negli ITS dell'area tecnologica 'mobilità sostenibile' la

---

<sup>271</sup> Decreto 7 febbraio 2013 del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali: percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore - IFTTS

<sup>272</sup> L. 135/2012

percentuale sale al 79,3 per cento. Nell'area 'efficienza energetica' gli occupati raggiungono il 69,6 per cento e nelle 'nuove tecnologie per il *made in Italy* - sistema meccanica' si arriva al 65,2 per cento. I risultati migliori si ottengono in quegli ITS la cui Fondazione, all'interno, vede una forte presenza imprenditoriale.

Il MIUR destina ogni anno 13 milioni agli ITS e ha un tavolo aperto con le Regioni. Anche il collegamento con le imprese ha consentito di correggere alcune criticità evidenziate nella prima fase. In particolare, il 28 per cento dei corsi proposti per il secondo ciclo biennale è stato rivisto, migliorando l'articolazione didattica per far acquisire competenze specifiche. Nell'11 per cento circa dei casi è stata introdotta una nuova figura professionale, venendo incontro alle richieste delle aziende<sup>273</sup>.

### Qualità del sistema italiano d'istruzione e di formazione

Al termine dell'a.s. 2012-2013, l'INVALSI ha rilevato gli apprendimenti degli studenti nelle classi II e V della scuola primaria, nella classe I e III (Prova nazionale) della scuola secondaria di primo grado e della classe II della scuola secondaria di secondo grado, mediante prove oggettive standardizzate<sup>274</sup>.

#### **FOCUS** Le prove INVALSI

Le prove INVALSI sono prove oggettive standardizzate che hanno lo scopo di misurare i livelli di apprendimento raggiunti dagli studenti italiani riguardo la comprensione della lettura e la matematica. Le prove INVALSI, oltre a fornire un quadro generale sulla qualità del sistema italiano d'istruzione e di formazione, sono finalizzate a supportare la riflessione a fini di miglioramento delle singole istituzioni scolastiche. Questo ruolo acquisirà ancor maggiore rilevanza nella prospettiva del costituendo Sistema Nazionale di Valutazione. A tal fine grande importanza assume la restituzione dei risultati nelle prove alle singole scuole, grazie alla quale ciascuna scuola riceve i risultati dei propri alunni, con i dati disaggregati a livello di singole classi e, all'interno di queste, con la distribuzione delle risposte domanda per domanda.

Più in generale, la ratio della restituzione dei propri risultati a tutte le singole scuole e classi interessate dalle prove ha l'obiettivo di stimolare quei processi di autovalutazione a fini di miglioramento che sono alla base del costituendo Sistema Nazionale di Valutazione (SNV). L'autovalutazione dovrà inserirsi in un vero e proprio ciclo della *performance*, in cui la riflessione sulla situazione di partenza si focalizzi sul cosa e come migliorare, sfoci in piani e interventi di miglioramento la cui implementazione e adeguatezza possano poi essere a loro volta valutate. Precise responsabilità potranno così anche essere individuate in capo ai singoli dirigenti scolastici. L'INVALSI ha anche compiti di definizione dei protocolli operativi, oltre che di formazione, e si dovrà prioritariamente intervenire sulle scuole in condizioni di maggiore criticità.

Complessivamente sono state coinvolte circa 13.232 scuole, 141.784 classi e 2.862.759 studenti. Come per le rilevazioni precedenti è stato individuato un campione di scuole, statisticamente rappresentativo, i cui risultati costituiscono la base del rapporto annuale curato dall'INVALSI. Il campionamento è stato

<sup>273</sup> Per maggiori dettagli si veda il Rapporto al seguente link:  
[http://www.istruzione.it/allegati/rapporto\\_sintesi\\_moni\\_%20alternanza\\_az.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/rapporto_sintesi_moni_%20alternanza_az.pdf)

<sup>274</sup> I risultati dettagliati si trovano nel Rapporto INVALSI a.s. 2012 - 2013, pubblicato a luglio 2013.

effettuato su base regionale e i risultati 2013 desumibili per il campione sono in linea con quanto già emerso nelle rilevazioni precedenti.

Il ritardo del Mezzogiorno, già presente ai gradi iniziali, tende in generale ad ampliarsi lungo il percorso degli studi. Anche le Regioni del Centro denotano un certo peggioramento della propria posizione relativa nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado. In seconda superiore gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est appaiono in vantaggio di una decina di punti rispetto al Centro, di circa 20-30 punti rispetto alle due macro-aree meridionali. Il quadro delle differenze regionali è peraltro piuttosto variegato: non solo le scuole delle Regioni meridionali ottengono risultati in media più bassi, ma le differenze tra un istituto e l'altro sono maggiori di quanto non accada nelle altre aree dell'Italia.

Più in generale, si evidenzia come la differenziazione tra scuole tenda moderatamente a crescere da un livello scolastico al successivo. Le differenze tra Regioni, e in particolare il *gap* tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, solo in piccola parte può essere ascritto a fenomeni di composizione, legati al diverso background socioeconomico e culturale degli studenti del Mezzogiorno. I risultati sono, in generale, del tutto coerenti con quanto evidenziato nelle maggiori indagini internazionali sugli apprendimenti.

### FOCUS

#### Risultati dell'indagine PISA 2012

Sono stati presentati a dicembre 2013 i risultati dell'Indagine Ocse - Pisa 2012 che misura le competenze dei quindicenni in matematica, scienze e lettura. L'Italia ha risultati sotto la media dei Paesi dell'OCSE in matematica (si colloca tra la 30esima e 35esima posizione), in lettura (tra la 26esima e 34esima) e in scienze (tra la 28esima e 35esima) rispetto a 65 Paesi ed economie che hanno partecipato alla valutazione PISA 2012.

Tuttavia l'Italia è uno dei Paesi che registra i maggiori progressi nei risultati di matematica e scienze. In particolare per la matematica, tra il 2003 e il 2012, i risultati medi sono migliorati di 20 punti, avvicinandosi notevolmente alla media OCSE. Il maggior progresso nei risultati ottenuti in matematica è stato osservato tra il 2006 e il 2009. L'Italia è uno dei Paesi che ha registrato i progressi più rapidi in matematica rispetto ai Paesi che hanno partecipato a tutte le indagini PISA dal 2003 a oggi.

In scienze la performance media dell'Italia è migliorata di 18 punti tra il 2006 e il 2012 e la maggior parte dei progressi sono stati registrati tra il 2006 e il 2009.

Tra il 2003 e il 2012, l'indice di variabilità dei risultati tra istituti scolastici è rimasto stabile e comparativamente alto, mentre si osserva una diminuzione nella variabilità dei risultati in matematica all'interno dei singoli istituti scolastici.

Se è vero che la percentuale di studenti quindicenni immigrati in Italia (7,5 per cento) è inferiore alla media OCSE (12 per cento), tale percentuale è cresciuta rapidamente tra il 2003 e il 2012.

Oltre uno studente su tre (35 per cento) dichiara di non essersi presentato ad almeno una lezione e circa uno studente su due (48 per cento) dichiara di essere stato assente un giorno o più di un giorno nell'arco delle due settimane che hanno preceduto il test di PISA. Non presentarsi a una lezione o assentarsi senza giustificazione per un giorno o più di un giorno da scuola, sono due comportamenti associati a risultati inferiori.

## **II.6 MERCATO DEL LAVORO E PERCORSI FORMATIVI**

Fin dal suo insediamento il Governo ha operato per rispondere alle emergenze economiche e sociali determinate dalla lunga crisi che ha colpito il Paese. Numerosi sono stati gli interventi nel campo delle politiche del lavoro e del *welfare*, alcuni dei quali hanno già dispiegato i primi effetti. Inoltre, l'azione condotta a livello europeo su questi temi ha determinato una forte attenzione dei *leader* al problema della disoccupazione giovanile (in particolare, gli incontri di Berlino e di Parigi, cui seguirà quello di Roma) e un'accelerazione del progetto per la Garanzia Giovani.

Con il D.L. 76/2013 si è intervenuti sulle regole del mercato del lavoro, aumentando la flessibilità in entrata (interventi sui contratti a tempo determinato, su collaborazioni a progetto e lavoro occasionale), semplificando l'apprendistato, dando nuove opportunità per l'assunzione di specialisti da parte di reti d'impresa, eliminando il limite di 35 anni di età per costituire le società semplificate. In cinque mesi, grazie agli incentivi, sono state presentate circa 40.000 domande di assunzione. Al 31 gennaio 2014 le istanze di prenotazione ammesse al beneficio per disponibilità dei fondi, ricevute dall'INPS, sono state 21.160. Di queste, 15.523 sono state già confermate.

Per realizzare gli obiettivi previsti dalla 'Garanzia Giovani', il Governo, in collaborazione con le Regioni, le Province e le altre istituzioni, ha predisposto il Piano Nazionale e lo ha sottoposto alla Commissione Europea nei tempi previsti, la quale deve ora dare il suo assenso ed erogare i fondi (pari a 1,5 miliardi nel biennio 2014-2015). I dettagli delle misure sono descritte nel paragrafo.

### **Misure urgenti per il lavoro**

Per far fronte all'emergenza occupazionale, il Governo ha rifinanziato gli strumenti a sostegno del reddito - come gli ammortizzatori in deroga - e, sul piano strutturale, con il D.L. 76/2013<sup>275</sup> è intervenuto modificando alcune criticità della riforma del mercato del lavoro approvata nel 2012, anche con l'emanazione dei relativi decreti di attuazione. Tali misure introducono correttivi puntuali alla riforma del 2012, volti ad ampliare i riflessi della ripresa sull'occupazione, a ridurre l'inattività e migliorare l'occupabilità dei giovani nonché a fronteggiare il disagio sociale, soprattutto nel Mezzogiorno.

Gli interventi contenuti nel decreto si sviluppano lungo cinque assi principali: *i*) accelerare la creazione di posti di lavoro, a tempo determinato e indeterminato, soprattutto per giovani e disoccupati di tutte le età; *ii*) anticipare la 'Garanzia Giovani', per creare nuove opportunità di lavoro e di formazione per i giovani, ridurre l'inattività e la disoccupazione; *iii*) migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e potenziare le politiche attive; *iv*) aumentare le tutele per imprese e lavoratori; *v*) intervenire per ridurre la povertà assoluta e accrescere l'inclusione sociale.

Al fine di fronteggiare con maggiore forza la disoccupazione giovanile, il Governo si è impegnato a utilizzare le risorse mobilitate a livello europeo (in

<sup>275</sup> Convertito, con modificazioni, nella L.99/2013.

particolare, i fondi strutturali relativi al periodo 2014-2020 e quelli per la 'Garanzia Giovani').

La Legge di Stabilità 2014 ha poi previsto una serie d'interventi per la riduzione del cuneo fiscale e di agevolazioni fiscali nel caso in cui un'impresa aumenti il numero di lavoratori a tempo indeterminato<sup>276</sup>.

A marzo 2014 il Governo ha approvato il decreto in materia di occupazione<sup>277</sup>. Il provvedimento, che si compone di cinque articoli, reca disposizioni urgenti per il rilancio dell'occupazione, per ridurre gli oneri in capo a cittadini e imprese e per sostenere i contratti di solidarietà. In particolare, si intendono semplificare il ricorso a rapporti di lavoro a termine e di apprendistato, nella prospettiva di accrescere la diffusione di tali tipologie contrattuali.

Si introducono poi specificazioni alla disciplina dei contratti di solidarietà e si definisce l'ammontare delle risorse finanziarie annualmente disponibili.

Inoltre, sempre nello stesso mese di marzo 2014 il Governo ha previsto il disegno di legge delega in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, e per il riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione.

### IN ITINERE

#### **Disegno di legge Delega al Governo in tema di lavoro o 'Jobs Act'**

A marzo il Governo ha varato un disegno di legge delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, di riordino delle forme contrattuali e di miglioramento della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita.

La delega in materia di ammortizzatori sociali ha lo scopo di assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori che preveda, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia d'integrazione salariale. Un sistema così delineato può consentire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro o siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro.

La delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive è finalizzata a garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché ad assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti punta a conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

La delega in materia di riordino delle forme contrattuali è finalizzata a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale.

La delega in materia di conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze genitoriali ha la finalità di contemperare i tempi di vita con i tempi di lavoro dei genitori. In particolare, l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di evitare che le donne debbano essere costrette a scegliere fra avere dei figli oppure lavorare.

<sup>276</sup> Per il dettaglio di queste norme si veda il par. II.10 'Riforma fiscale e lotta all'evasione'.

<sup>277</sup> D.L. 34/2013.

## Percorsi di formazione e apprendistato

Il Governo ha adottato nuove misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro.

Con il provvedimento di marzo 2014<sup>278</sup> il Governo ha semplificato il contratto di apprendistato per renderlo più coerenti alle esigenze del contesto produttivo. Per tale tipo di contratto si prevede il ricorso alla forma scritta solo per il contratto e il patto di prova come previsto dal D.Lgs. 167/2011. Viene così escluso dalla forma scritta il relativo piano formativo individuale.

E' prevista l'eliminazione della condizionalità secondo la quale l'assunzione di nuovi apprendisti è necessariamente condizionata alla conferma in servizio dei precedenti apprendisti al termine del percorso formativo.

Fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione per la parte riferita alle ore di formazione pari al 35 per cento della retribuzione del livello contrattuale d'inquadramento. Per il datore di lavoro viene eliminato l'obbligo di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, che diventa così un elemento discrezionale<sup>279</sup>.

Di concerto con le Regioni e le Province, il Governo ha cercato di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale la disciplina delle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere (c.d. 'apprendistato del secondo tipo')<sup>280</sup>. A questo fine, il 20 febbraio 2014 la Conferenza Stato Regioni ha deliberato l'adozione delle linee-guida<sup>281</sup> che vanno a definire una disciplina più semplificata e omogenea in ordine a:

- la durata, i contenuti, l'obbligatorietà e le modalità di realizzazione dell'offerta formativa pubblica da parte delle Regioni e delle Province autonome per l'acquisizione di competenze di base e trasversali;
- i contenuti del piano formativo individuale, che sono stati limitati alle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
- la registrazione della formazione realizzata nel libretto formativo del cittadino, o in mancanza di specifica regolamentazione dello stesso, in un documento avente i medesimi contenuti minimi;
- la possibilità per le imprese multi-localizzate, di avvalersi dell'offerta formativa pubblica disponibile presso le Regioni in cui hanno sedi operative ovvero nella Regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

<sup>278</sup> D.L. 34/2014.

<sup>279</sup> L'offerta formativa pubblica è stata oggetto delle linee guida della Conferenza Stato Regioni deliberate a febbraio 2014 (cfr. *infra*). Su questo punto viene garantita la coerenza con la normativa europea in materia di apprendistato professionalizzante. Come ricordato dalla circolare INPS n.35/2013, alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione del profilo professionale stabilito, si affianca l'acquisizione di competenze di base e trasversali per un monte ore complessivo di 120 ore di formazione per la durata del triennio. Il primo tipo di formazione è disciplinato dagli accordi interconfederali e dai contratti collettivi; il secondo dalle Regioni sentite le parti sociali e tenuto conto dell'età, del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista.

<sup>280</sup> In materia di apprendistato l'art. 2, comma 2, del D.L.76/2013 demanda anzitutto alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano l'adozione, entro il 30 settembre 2013, di 'linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'art. 4 del D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167'.

<sup>281</sup> Delibera

In seguito a tale delibera, il piano formativo individuale è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione di competenze tecnico-professionali e specialistiche. Inoltre, l'impresa è tenuta a registrare sul libretto formativo del cittadino: *i)* la formazione effettuata e *ii)* la qualifica professionale eventualmente acquisita dall'apprendista a fini contrattuali.

A seguito dell'approvazione delle linee guida di febbraio 2014, verrà costituito un apposito gruppo tecnico di lavoro, composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da rappresentanti delle Regioni, allo scopo di:

- definire gli ambiti di applicazione della formazione a distanza anche con riguardo alla possibile individuazione e condivisione di piattaforme informatiche comuni;
- individuare i costi *standard* a livello nazionale per la formazione relativa all'acquisizione delle competenze di base e trasversali;
- definire ulteriori *standard* per l'erogazione della formazione per il fine di cui al punto precedente;
- articolare, in coerenza con i criteri dell'*European Qualification Framework*<sup>282</sup> (EQF), l'elenco delle competenze di base e trasversali individuate nelle Linee Guida;
- definire operativamente le modalità omogenee per garantire trasparenza e certezza in relazione all'obbligatorietà della formazione di base e trasversale per le imprese e gli apprendisti.

Con il D.L. 76/2013, è stata inoltre introdotta la possibilità di trasformare il contratto di apprendistato per la qualifica o per il diploma professionale in apprendistato professionalizzante, allo scopo di consentire il conseguimento della qualifica professionale ai fini contrattuali. In tal caso, la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva.

Alcune novità hanno anche riguardato i tirocini formativi e di orientamento. Allo scopo di sostenere le attività di tirocinio curriculare svolte dagli studenti iscritti nell'anno accademico 2013-2014, è previsto un incentivo alle Università<sup>283</sup>, e un contributo statale dell'importo massimo di 200 euro mensile, assegnato allo studente quale cofinanziamento, nella misura del 50 per cento, del rimborso spese corrisposto da altro ente, pubblico o privato, che ospita il tirocinante.

Il tirocinio curriculare rimane disciplinato dalla normativa interna dei singoli atenei ma deve comunque aver una durata minima di tre mesi<sup>284</sup>. La somma stanziata per questo intervento è di 3 milioni per il 2013 e 7,6 milioni per il 2014. Al fine di promuovere l'esperienza lavorativa diretta degli studenti durante la

---

<sup>282</sup> Si veda il sito ISFOL, all'indirizzo <http://www.isfol.it/eqf>.

<sup>283</sup> Queste dovranno siglare un accordo specifico con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

<sup>284</sup> L'attribuzione del contributo agli studenti avviene su base premiale tenuto conto di: *i)* regolarità del percorso di studio; *ii)* votazione media degli esami; *iii)* condizioni economiche dello studente, individuate sulla base dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Ciascuna università assegnerà le risorse fino a esaurimento agli studenti utilmente collocati in graduatoria, dando priorità agli studenti che hanno concluso gli esami del corso di laurea.

formazione post-secondaria, il D.L. 104/2013<sup>285</sup> prevede che le università possano stipulare convenzioni con singole imprese o con gruppi di imprese per realizzare progetti formativi congiunti, nell'ambito dei quali lo studente svolga un adeguato periodo di formazione presso le aziende attraverso un contratto di apprendistato<sup>286</sup>.

Inoltre, al fine di consentire l'effettivo ricorso ai tirocini anche da parte delle pubbliche amministrazioni statali (comprese quelle a ordinamento autonomo), viene istituito un apposito fondo di 2 milioni all'anno per gli anni 2013-2015.

In un'ottica di programmazione pluriennale della formazione tecnica e professionale, è stata prevista la definizione di piani d'intervento triennali per la realizzazione di tirocini formativi in orario extracurricolare presso imprese, strutture produttive di beni e servizi o enti pubblici. Questi piani d'intervento coinvolgeranno gli studenti delle quarte classi delle scuole secondarie di secondo grado e, con priorità, gli istituti tecnici e gli istituti professionali<sup>287</sup>. Inoltre, nel D.L. 104/2013 sono previsti percorsi di orientamento che mirano a far conoscere il valore educativo e formativo del lavoro anche attraverso giornate di formazione in azienda, oltre che a sostenere la diffusione dell'apprendistato di alta formazione nei percorsi degli istituti tecnici superiori (ITS). E', inoltre, previsto l'avvio di un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado per il triennio 2014-2016. A tal fine, saranno stipulati contratti di apprendistato con oneri a carico delle imprese interessate.

Il Governo ha finanziato delle borse di tirocinio formativo<sup>288</sup> rivolte ai giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione (c.d. NEET), di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno. Tali tirocini comportano il percepimento di un'indennità di partecipazione, conformemente a quanto previsto dalle normative statali e regionali, nel limite complessivo di 56 milioni nel 2013, 16 milioni nel 2014 e 96 milioni nel 2015.

Infine, per cogliere al meglio le opportunità occupazionali dell'Expo 2015, il Governo ha previsto la possibilità, fino al 31 dicembre 2015, di prorogare di un mese la durata massima dei tirocini. Inoltre, sono state concesse delle deroghe ai vincoli imposti alle società *in house* e agli Enti Locali soci di EXPO S.p.A. in merito alle assunzioni di personale a tempo determinato, necessario per la realizzazione delle opere infrastrutturali previste, fino alla conclusione delle stesse e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2015. Pare opportuno menzionare, che a luglio 2013 Expo 2015 S.p.A. ha sottoscritto con i rappresentanti dei sindacati confederali e quelli di Categoria del Commercio il protocollo che disciplina le modalità di assunzione e di impiego del personale durante i sei mesi dell'Esposizione Universale e nel periodo di preparazione immediatamente

<sup>285</sup> Convertito, con modificazioni, dalla L. 128/2013.

<sup>286</sup> Le convenzioni stabiliscono i corsi di studio interessati, le procedure d'individuazione degli studenti in apprendistato e dei tutori, le modalità di verifica delle conoscenze acquisite durante il periodo di apprendistato e il numero dei crediti formativi riconoscibili a ciascuno studente.

<sup>287</sup> I piani d'intervento, nonché le priorità di accesso al tirocinio per gli studenti meritevoli e i criteri per l'attribuzione dei crediti formativi, saranno definiti con un decreto interministeriale del MIUR di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>288</sup> D.L. 76/2013, art. 3, comma 1, lett.c).

precedente. Il protocollo fissa le forme di flessibilità applicabili in riferimento all'apprendistato, al contratto a tempo determinato e allo *stage*. Nell'apprendistato sono introdotte nuove figure professionali ('operatore grandi eventi', 'specialità grandi eventi' e 'tecnico sistemi di gestione grandi eventi') con specifici piani formativi, anche e soprattutto, *on the job*. Sono definiti interventi sul contratto a tempo determinato con l'ampliamento dei limiti quantitativi di utilizzo, a fronte della predeterminazione della causale all'interno dell'accordo stesso e delle durate contrattuali (comprese tra 6 e 12 mesi).

Il Governo ha anche stanziato 1,5 milioni per il 2013 e 10 milioni per il 2014 per il Fondo nazionale per il servizio civile<sup>289</sup>. Sempre con riferimento al servizio civile, è, inoltre, in fase di elaborazione il Documento di programmazione finanziaria sul servizio civile per il 2014. Si ricorda che all'interno del Piano italiano sulla Garanzia per i Giovani presentato a febbraio 2014 dal Governo, il Servizio civile ricopre un ruolo chiave per il quale sono previsti specifici finanziamenti. Infatti, l'esperienza dimostra che la valorizzazione di competenze formali e informali legate all'impegno nel mondo sociale, oltreché in quello dello sport e della cultura, si dimostra un ingrediente fondamentale per orientarsi nel mondo del lavoro.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, avvalendosi dell'assistenza tecnica di Italia Lavoro<sup>290</sup>, ha promosso, dando seguito alle priorità individuate a livello nazionale ed europeo, il programma 'FlxO Scuola & Università', che si rivolge alle Università e alle Scuole Secondarie di secondo grado nell'ambito di un rinnovato quadro normativo dei servizi e delle politiche del lavoro. Il Programma interviene sulla programmazione e attuazione di misure di politica attiva del lavoro, che si prefiggono di contribuire a migliorare la transizione scuola-lavoro. FlxO supporta 75 Università nella qualificazione dei servizi di orientamento e *placement*, attraverso la definizione degli *standard* qualitativi da raggiungere. Nello stesso ambito, esso supporta almeno 365 istituti scolastici/reti di scuole.

L'istituto contrattuale su cui punta FlxO per facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro è il contratto di apprendistato e, per la specificità del suo *target*, soprattutto l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

A tal fine, il programma incentiva l'adozione dell'alto apprendistato da parte delle aziende per l'inserimento lavorativo di laureati, dottorandi e dottori di ricerca. Per le imprese è previsto un contributo pari a 6.000 euro per ogni

---

<sup>289</sup> Di cui all'art. 19 della L.230/1998. La L. 64/2001 istituisce il Servizio civile nazionale, un servizio volontario aperto ai giovani dai 18 ai 26 anni (uomini e donne) che intendono fra l'altro promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale e internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona e alla educazione alla pace fra i popoli nonché partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, con particolare riguardo ai settori ambientale. Le aree di intervento nelle quali è possibile prestare il Servizio civile nazionale sono riconducibili ai settori: assistenza, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale, servizio civile all'estero.

Il D.Lgs. 77/2002, dando attuazione alla delega recata dalla L. 64/2001, disciplina il Servizio civile nazionale, innalzando tra l'altro il limite di età a 28 anni (art. 3, comma 1).

<sup>290</sup> Molti progetti e iniziative realizzate da Italia Lavoro sono tesi a perseguire gli obiettivi prioritari indicati dal Fondo sociale europeo (FSE), fondi strutturali messi a disposizione dall'Unione Europea per sostenere l'occupazione negli Stati membri e per promuovere la coesione economica e sociale. L'obiettivo specifico del FSE è quello di sostenere la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro cofinanziando progetti nazionali, regionali e locali destinati ad aumentare i livelli di occupazione, la qualità dei posti di lavoro e l'inclusività nel mercato del lavoro di tutti i cittadini.

assunzione con contratto di apprendistato a tempo pieno e 4.000 per ogni assunzione con apprendistato *part-time* per almeno 24 ore settimanali.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, avvalendosi di Italia Lavoro, ha poi coordinato il progetto<sup>291</sup> 'Promozione e utilizzo dei *voucher* per il Lavoro Occasionale Accessorio' (LOA) con l'obiettivo di facilitare l'ingresso regolare nel mercato del lavoro dei giovani. I destinatari della campagna di comunicazione e potenziali utilizzatori dei *voucher* sono: *i*) gli studenti under 25 iscritti a un istituto scolastico di ogni ordine e grado, che, compatibilmente con gli obblighi di frequenza, possono intraprendere un'attività lavorativa; *ii*) gli studenti iscritti all'università (durante l'intero anno); *iii*) tutti i disoccupati *under 35*<sup>292</sup>.

Per aumentare i livelli occupazionali dei giovani nel mercato del lavoro attraverso la promozione del contratto di apprendistato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha coordinato anche il programma 'Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale' (AMVA)<sup>293</sup>. L'obiettivo è quello di sostenere e diffondere gli strumenti volti a favorire la formazione *on the job* e l'inserimento occupazionale di giovani svantaggiati. Vengono così promossi i meccanismi per favorire il 'contratto di apprendistato', la creazione delle 'botteghe di mestiere'<sup>294</sup> e i contributi per il trasferimento di azienda.

### Politiche attive per il lavoro e Garanzia per i Giovani

Il 23 aprile 2013 il Consiglio Europeo, su proposta della Commissione, ha adottato la Raccomandazione sull'istituzione di una 'Garanzia per i giovani', quale braccio operativo del 'Pacchetto per l'occupazione giovanile' approvato nel dicembre 2012<sup>295</sup>. La 'Garanzia per i giovani' intende favorire l'ingresso dei giovani dai 15 ai 24 anni nel mercato del lavoro: *i*) evitando la disoccupazione prolungata, *ii*) impedendo il deteriorarsi delle competenze, *iii*) favorendo la dinamicità imprenditoriale e *iv*) incoraggiando il compimento dei percorsi di studio. L'Italia riceverà<sup>296</sup> risorse che ammontano a poco più di 567 milioni<sup>297</sup>, a cui si aggiunge un pari importo a carico del FSE, oltre al cofinanziamento nazionale, per il momento stimato al 40 per cento, a valere sul 'Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie'<sup>298</sup>. La disponibilità complessiva del programma sarebbe, pertanto, pari a circa 1,5 miliardi.

<sup>291</sup> Il Progetto è a valere sulla Programmazione PON FSE 2007 - 2013 per entrambi gli obiettivi, PON 'Governance e Azioni di Sistema' - Ob.1 Convergenza e PON 'Azioni di Sistema' - Ob.2 Competitività Regionale e Occupazione, ed è finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal 'Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie', di cui alla legge n.183/1987.

<sup>292</sup> Di cui al D.Lgs. 181/2000.

<sup>293</sup> Con il contributo dei PON del Fondo Sociale europeo 2007-2013 'Azioni di sistema' e 'Governance e azioni di sistema'.

<sup>294</sup> Botteghe di mestiere sono strutture impegnate nei comparti produttivi propri della tradizione italiana, individuate mediante un avviso pubblico dal bando '110 botteghe dei mestieri'.

<sup>295</sup> Raccomandazione 2013/C 120/01. La Comunicazione 'Moving Youth into Employment' del 2010 ha aperto la strada al cosiddetto 'Pacchetto per l'occupazione giovanile', approvato a dicembre 2012. Le risorse per la Garanzia per i Giovani, previste nel pacchetto, sono inserite nel Quadro finanziario Pluriennale dell'Unione 2014-2020 e sono destinate alle Regioni con livelli di disoccupazione giovanile superiori al 25 per cento.

<sup>296</sup> Comunicazione ufficiale effettuata dalla Commissione Europea in data 4 novembre 2013.

<sup>297</sup> Tutti gli stati dell'Unione ricevono in generale 6 miliardi per il biennio 2014- 2015, ma i venti paesi in cui ci sono Regioni con livelli di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento possono accedere a fondi aggiuntivi a valere sull'iniziativa per l'occupazione dei giovani.

<sup>298</sup> Di cui alla L.183/1987.

La Raccomandazione europea invita gli Stati Membri a promuovere, con le parti interessate, le misure collegate alla ‘Garanzia per i giovani’, distinguendo l’aspetto di riforma strutturale, da adottarsi per via normativa, e l’adozione di un ampio ventaglio di iniziative a favore dei giovani, sostenute sia dal finanziamento proveniente dalla *Youth Employment Initiative*, sia dal FSE. In questo senso, anche le modalità di finanziamento dell’iniziativa sottolineano la natura strutturale degli interventi previsti.

### FOCUS

#### **‘Garanzia Europea Giovani’ (*European Youth Guarantee*)**

Gli elevati livelli di disoccupazione giovanile registrati in tutta l’Unione hanno spinto i Governi europei ad agire per invertire la tendenza e frenare il costante deterioramento della condizione dei giovani in Europa. I NEET sono 7,5 milioni, ovvero il 12,9 per cento dei giovani europei di età compresa tra 15 e 24 anni, dei quali molti in possesso del solo diploma di istruzione secondaria inferiore. In Italia, secondo il Rapporto ISTAT 2013, i NEET nel 2012 sono 2 milioni e 250mila (+21 per cento dal 2008). È NEET 1 giovane su 3 tra i residenti nel Mezzogiorno (1 su 6 al Nord e 1 su 5 al Centro). L’ambizione della ‘Garanzia per i giovani’ è di contribuire al conseguimento di tre degli obiettivi della strategia Europa 2020: *i*) il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovranno essere inserite nel mercato del lavoro entro il 2020; *ii*) gli abbandoni scolastici dovranno scendere al di sotto del 10 per cento e *iii*) almeno 20 milioni di persone dovranno uscire dalla povertà e dall’esclusione sociale.

La ‘Garanzia per i giovani’ ha, in particolare, l’obiettivo di:

- garantire a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni, entro 4 mesi dal termine degli studi o dall’inizio della fase di disoccupazione/inattività, un’offerta: di lavoro (anche avvalendosi del sistema EURES per le opportunità di occupazione all’estero) o di tirocinio in azienda, di apprendistato, di proseguimento degli studi e/o di formazione professionale, di un percorso di avviamento all’attività d’impresa con il riconoscimento e la certificazione delle competenze acquisite;
- essere sostenuta/attuata da partenariati costituiti tra servizi pubblici e privati per l’impiego, parti sociali e datoriali, rappresentanti delle organizzazioni di giovani, al fine di aumentare le opportunità di occupazione, apprendistato e tirocinio. A tal fine deve essere previsto il rafforzamento della capacità istituzionale necessaria per progettare, realizzare e gestire gli strumenti di ‘Garanzia per i giovani’;
- prevedere misure di sostegno per favorire l’inserimento lavorativo dei giovani, soprattutto i più vulnerabili, migliorandone le competenze, incoraggiando gli imprenditori a offrire loro dei lavori e promuovendo la mobilità lavorativa;
- prevedere la valutazione e il monitoraggio costante delle misure dal punto di vista anche dell’efficienza della spesa;
- prevedere tempi veloci di erogazione dei servizi (scelta della *governance* più efficace).

Gli Stati membri possono utilizzare le risorse del FSE e degli altri fondi strutturali, inserendo in fase di negoziato della programmazione 2014-2020 una specifica voce per la ‘Garanzia per i giovani’. Le risorse finanziarie rese disponibili dal Bilancio comunitario sono pari a 6 miliardi cui possono aggiungersi ulteriori fondi a valere sulla programmazione 2014-2020.

La Raccomandazione europea individua nei servizi per l’impiego gli attori della Garanzia, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati. Inoltre, i settori economici prioritari per lo sviluppo di competenze da parte dei giovani disoccupati sono quelli dell’economia verde, delle telecomunicazioni e del settore sanitario (cfr. ‘*Employment Package*’ 2012). Gli Stati Membri sono invitati a implementare lo schema preferibilmente a partire dal 2014, individuando l’autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema e di coordinare i partenariati a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) coinvolgendo nella sua progettazione le organizzazioni giovanili.

In attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale delle competenze in materia di servizi per l'impiego<sup>299</sup>, con il D.L. 76/2013, il Governo ha istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un'apposita 'Struttura di missione' che opererà in via sperimentale fino a dicembre 2015.

A dicembre 2013 il Governo ha presentato alla Commissione Europea<sup>300</sup> il 'Piano per l'attuazione della Garanzia' che prevede *i)* azioni d'informazione, orientamento e supporto a carattere universale, *ii)* azioni da svolgere presso i centri di contatto propedeutiche all'offerta di servizi specialistici e *iii)* percorsi da proporre dopo la stipula del 'patto di servizio' o della definizione del progetto lavorativo-professionale. Attraverso il piano s'intende: *i)* offrire a giovani destinatari della garanzia l'opportunità di un colloquio specializzato, preceduto da percorsi di costruzione del CV e di autovalutazione, che prepari i giovani alle scelte del ciclo di vita e all'ingresso nel mercato del lavoro; *ii)* rendere sistematiche le attività di orientamento al mondo del lavoro nel sistema educativo (istituti scolastici, istruzione e formazione professionale e università), sia attraverso gli operatori sia con interventi sostenuti da supporti informatici ad alto valore aggiunto; *iii)* incoraggiare interventi sistematici nei confronti dei NEET che hanno abbandonato il sistema d'istruzione e formazione, sia direttamente attraverso i servizi per l'impiego sia prevedendo appositi partenariati con le imprese, le istituzioni pubbliche, gli enti *no-profit*; *iv)* promuovere percorsi verso l'occupazione, anche incentivati, attraverso servizi e strumenti che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

In via preliminare, il piano nazionale individua una stima del *target* minimo di giovani beneficiari del programma. Lo *stock* di giovani tra i 15 e 24 anni stimato dalla Struttura di Missione ammonta a 6.041.000 unità<sup>301</sup>. L'identificazione della platea dei destinatari è strettamente connessa all'entità delle risorse *ad hoc* dedicate. Ai fini dell'avvio dell'attuazione del Programma a livello nazionale,

<sup>299</sup> A maggio 2013 su iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato attivato un tavolo di confronto con le parti sociali per definire i programmi di medio e lungo termine sull'occupazione dei giovani. La L. 92/2012 prevedeva, infatti, una delega per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, poi differita ma comunque scaduta a gennaio 2013. Il riordino della normativa sui servizi per l'impiego è fondamentale per l'accesso alle risorse della Garanzia Europea per i Giovani. In particolare, la Struttura di missione è stata incaricata di: *i)* interagire, nel rispetto del principio di leale collaborazione, con i diversi livelli di governo preposti all'attuazione delle politiche occupazionali (raccolgendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle Regioni che sono tenute a comunicarli almeno ogni due mesi); *ii)* definire le linee guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva e i criteri per l'utilizzo delle risorse economiche disponibili; *iii)* indirizzare e coordinare gli interventi di competenza del Ministero stesso, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL; *iv)* valutare le attività poste in essere dai soggetti coinvolti, prevedendo sistemi premiali volti a valorizzare i risultati ottenuti; *v)* promuovere ogni utile iniziativa volta a integrare i diversi sistemi informativi e definire linee guida per la costituzione della banca dati delle politiche attive e passive. La Struttura è anche incaricata del monitoraggio degli interventi, predisponendo periodicamente rapporti per il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con proposte di miglioramento dell'azione amministrativa.

<sup>300</sup> Il piano italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020 ha ricevuto il via libera della Commissione Europea a gennaio 2014. Il documento è disponibile al link del Ministero del Lavoro: [http://www.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/comunicati/Documents/17-2-2014-RAPPORTO%20GG\\_IT.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/comunicati/Documents/17-2-2014-RAPPORTO%20GG_IT.pdf).

<sup>301</sup> Di questi, 1.274.000 non lavorano e non frequentano corsi d'istruzione o formazione (c.d. NEET), quindi sono inoccupati/disoccupati e inattivi. Ampliando la popolazione di riferimento fino a 29 anni, il numero di coloro i quali non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione - i cosiddetti NEET - è pari a 2.254.000 unità, su un totale di 9.439.200 giovani (23,9 per cento). Fonte: Struttura di Missione, 'Piano di Attuazione Garanzia Giovani', dicembre 2013.

viene confermato il *target* 15-24, previsto dalla Comunicazione del Consiglio di aprile 2013. E' stato, invece, rinviato a un secondo tempo (6 mesi dall'inizio del programma) la decisione di allargare il programma ai giovani di età compresa tra 25 e 29 anni. In ogni caso, sin dall'inizio del programma, sarà possibile individuare, in maniera selettiva, giovani di tale ultima fascia di età, da inserire nel programma.

Seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, per poter usufruire degli strumenti messi a disposizione dal Programma, è obbligatorio iscriversi presso un servizio competente al fine di agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro (ai sensi D.Lgs. 181/2000) o presso il portale nazionale di incontro tra domanda e offerta di lavoro denominato 'Cliclavoro' ovvero presso i portali regionali che dialogano con questo portale. Poiché la Raccomandazione prevede che i giovani siano introdotti nel sistema della Garanzia entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i 4 mesi decorrono dalla registrazione.

Il Piano si basa su una serie di misure concordate, quali l'accompagnamento al lavoro, l'apprendistato, la formazione per i più giovani e quella di inserimento lavorativo, il tirocinio, il servizio civile e l'incentivazione dell'autoimpiego e autoimprenditorialità.

Sono, inoltre, previste procedure operative quali: *i)* la definizione di livelli essenziali di prestazioni validi su tutto il territorio; *ii)* l'effettiva disponibilità di una diffusa rete di punti di accesso fisici e virtuali che permettano ai giovani di accedere ai servizi offerti dalla Garanzia anche attraverso servizi e interventi sussidiari del Governo e delle Regioni; *iii)* la realizzazione di un sistema di monitoraggio degli *standard* e delle prestazioni basato sulla condivisione dei dati individuali; *iv)* la disponibilità di un sistema gestionale unitario e di un portale nazionale sulle opportunità di lavoro in ambito nazionale e comunitario. Punto centrale della strategia è rappresentato dalla cooperazione con le Province e le Regioni per il rafforzamento strutturale della rete dei servizi competenti per l'impiego.

Il forte coordinamento istituzionale tra il Ministero del Lavoro e le Regioni ha portato alla definizione del 'Piano di attuazione della Garanzia' e alla condivisione della cornice generale di intervento, che verrà trasfusa in un apposito Programma Operativo Nazionale (PON). A seguito del 'Piano di attuazione' sarà infatti presentato, entro il mese di aprile 2014, il PON che traccia le linee generali della programmazione dell'Iniziativa Occupazione Giovani'. Il PON sarà incentrato sui seguenti cardini:

- definizione delle linee operative e delle modalità di rendicontazione riguardanti le specifiche misure da attuare;
- articolazione dell'attuazione affidata alle Regioni, nella veste di organismi intermedi;
- monitoraggio e valutazione delle linee di intervento a cura dell'amministrazione centrale;
- intervento in sussidiarietà, in accordo con le Regioni, in caso di difficoltà nell'attuazione;
- contendibilità dei servizi tra diverse aree territoriali e tra operatori pubblici e privati.

La gestione della ‘Garanzia Giovani’ è garantita anche dalla messa a disposizione di una piattaforma tecnologica che ha le sue componenti fondamentali in un sito informativo ([www.garanzীগiovani.gov.it](http://www.garanzীগiovani.gov.it)), nel portale di servizi ‘Cliclavoro’ ([www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)) che gestisce tra gli altri le informazioni degli operatori abilitati e il servizio di incontro tra domanda e offerta di lavoro e dove confluiranno tutte le informazioni del soggetto da assistere e dei servizi a lui erogati. In particolare, la banca-dati delle politiche attive e passive, attraverso la cooperazione applicativa, riceverà tutte le informazioni sui soggetti trattati, sui servizi e sulle prestazioni erogate. Questo sistema permetterà, altresì di integrare le informazioni che risiedono in diversi sistemi informativi e di migliorare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, riducendo i periodi di disoccupazione. Nella banca-dati politiche attive e passive confluiranno tra gli altri i dati registrati nei servizi provinciali, i dati provenienti dalla banca-dati percettori gestita dall’INPS e i dati dell’anagrafe degli studenti.

#### **FOCUS** La piattaforma informatica unitaria per la Garanzia Giovani

A febbraio 2014 sono state approvate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome le ‘Linee Guida’ della piattaforma tecnologica di supporto all’attuazione della Garanzia Giovani. La piattaforma unitaria, basata sul collegamento delle banche dati regionali con il sistema centrale, permette di rendere ogni giovane pienamente ‘contendibile’, indipendentemente dal luogo di registrazione al Programma. Infatti, ogni struttura autorizzata potrà offrire i servizi previsti dalla Garanzia Giovani a ciascun giovane uscito dal sistema d’istruzione o alla ricerca di un’occupazione, ricevendo un bonus, basato su un sistema di costi standard, solo qualora tale azione vada a buon fine.

Nel Piano Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014 - 2020, si prevede un potenziamento del ricorso al credito, in particolare, grazie a fondi speciali resi disponibili dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il credito alle imprese che assumono giovani, che sono gestite o create da giovani e per prestiti d’onore a fini d’imprenditorialità o di prosecuzione degli studi.

#### **FOCUS** Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)

Nell’ambito dello ‘Strumento per la crescita e l’occupazione’ (*‘Growth and Employment Facility’*) l’attività aggiuntiva della BEI dovrebbe liberare, nel periodo 2013-2015, circa 180 miliardi d’investimenti supplementari in tutta l’UE. La concessione aggiuntiva di prestiti sosterrà progetti finanziariamente solidi in tutti gli Stati Membri, con particolare attenzione per *i)* l’innovazione e le competenze, *ii)* l’accesso delle PMI ai finanziamenti, *iii)* l’efficienza delle risorse e *iv)* le infrastrutture strategiche. Assieme alla Commissione e agli Stati Membri, la BEI propone di integrare i loro sforzi con il programma mirato *‘Skills and Jobs – Investing for Youth’*, al fine di contrastare il rapido aumento della disoccupazione giovanile. Il programma sottolinea l’impegno della BEI a utilizzare le maggiori risorse di cui dispone e a destinarle alle priorità strategiche dell’UE. Due saranno le componenti del programma della BEI: *i)* *‘Jobs for Youth’* (occupazione per i giovani), mirante ad agevolare l’accesso delle PMI ai finanziamenti; *ii)* *‘Investments in Skills’* (investire nelle competenze), per erogare prestiti a progetti che investono nelle competenze dei giovani, compresi gli investimenti nell’infrastruttura formativa, nella formazione, nei prestiti agli studenti e nella mobilità. La BEI sta, inoltre, studiando, assieme alle banche *partner*, la possibilità di concedere nel quadro di *‘Jobs for Youth’* altri prestiti alle PMI, principali datori di lavoro dei giovani, a sostegno dell’occupazione. Gli investimenti mirati nel quadro di *‘Investing in Skills’*

includono il finanziamento istituito dalla BEI alle scuole e alle università, nonché un'ampia gamma di programmi di formazione professionale. Tra le misure finanziate rientrano anche il sostegno ai programmi di mobilità degli studenti e dei lavoratori in tutta l'UE.

Allo scopo di consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego e dare avvio al 'Piano per l'attuazione della Garanzia per i giovani', la Legge di Stabilità 2014<sup>302</sup> ha previsto per le province la facoltà di prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa strettamente indispensabili per l'attività di gestione dei fondi strutturali europei. Per consentire il temporaneo finanziamento delle proroghe, in attesa della successiva imputazione ai POR, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali può erogare alle Regioni che ne facciano richiesta anticipazioni sui contributi da programmare a carico del bilancio dell'Unione Europea, nei limiti di 30 milioni a valere sul citato Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al FSE.

### **FOCUS** Primo monitoraggio sui servizi pubblici per l'impiego

A dicembre 2013 è stato pubblicato il primo rapporto di monitoraggio per conoscere in dettaglio l'organizzazione e le risorse umane disponibili nei servizi pubblici per l'impiego sul territorio<sup>303</sup>. Questa prima indagine nasce dall'esigenza di conoscere in dettaglio l'organizzazione e le risorse umane disponibili nei servizi pubblici per l'impiego (SPI), nonché gli utenti dei servizi al fine di disegnare strategie di intervento finalizzate a rendere più efficiente il funzionamento degli SPI e ad assicurare *standard* comuni nella fornitura di servizi agli utenti. Il sistema italiano dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI) fu creato nel 1949 attorno alla rete degli Uffici di collocamento, che avevano principalmente il compito di certificare assunzioni e licenziamenti e dichiarare lo stato di disoccupazione, da cui dipendeva l'accesso a una serie di prestazioni e benefici pubblici. Il collocamento era gestito in regime di monopolio dallo Stato e operava secondo il principio della chiamata numerica, cui si poteva derogare solo in caso di professionalità elevate o di assunzione di familiari. Il datore di lavoro, in altre parole, non poteva scegliere chi assumere, ma solo presentare una richiesta di avviamento al lavoro, specificando il numero di lavoratori richiesti e la loro qualifica. Era poi l'Ufficio di collocamento competente per territorio a disporre l'avviamento al lavoro secondo l'anzianità di disoccupazione. Il sistema di collocamento pubblico rimase quasi del tutto inalterato fino agli anni '90, quando fu dapprima abrogata la chiamata numerica in favore della c.d. chiamata nominativa e poi completamente liberalizzato il sistema delle assunzioni, introducendo l'assunzione diretta e abolendo l'obbligo della richiesta preventiva. Il collocamento obbligatorio rimane tutt'oggi in vigore solo per disabili e categorie protette. In origine, quando vennero istituite le Circostrizioni per l'impiego (CPI) i bacini di riferimento avevano popolazioni analoghe. A distanza di molti anni tale geografia appare mutata (in base alle esigenze specifiche di ogni singola Regione); i centri per l'impiego sono 556 su tutto il territorio nazionale ed è possibile rappresentare i bacini al fine di poter valutare eventuali squilibri sul territorio nazionale. In Italia si stimano poco più di 3.900 lavoratori destinatari dei trattamenti di sostegno del reddito<sup>304</sup> per singolo CPI. Si collocano al di sopra di tale valore medio buona parte delle Regioni del Mezzogiorno. Il

<sup>302</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 219.

<sup>303</sup> Il rapporto è disponibile al seguente link: [http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto\\_monitoraggio\\_SPI\\_2013.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf).

<sup>304</sup> La legge ha ribadito che il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. In caso di rifiuto di sottoscrivere la DID, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale.

sistema regionale di servizi per l'impiego che presenta il dato stimato più elevato è quello delle Marche, con 7.745 individui per CPI, cui segue quello della Puglia (5.816) e della Liguria (5.679). Più contenuto il numero medio d'individui per CPI della Valle d'Aosta (1.708), della Provincia Autonoma di Trento (2.012) e della Toscana (2.354).

### **Incentivi all'occupazione giovanile**

Il Governo ha agito per favorire la creazione di occupazione stabile. A questo fine sono state destinate risorse sia statali che provenienti dai fondi strutturali europei, in un quadro di piena compatibilità con la normativa europea e nel pieno rispetto delle competenze regionali.

Con il D.L. 76/2013, è stato introdotto un beneficio economico, equivalente alla decontribuzione sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani e solo se l'assunzione aumenta l'occupazione complessiva dell'impresa. In particolare, i lavoratori la cui assunzione dà diritto al beneficio devono avere un'età compresa tra 18 e 29 anni ed: *i)* essere privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, *e/o ii)* essere privi di un diploma di scuola media superiore o professionale. Il beneficio è pari a un terzo della retribuzione lorda mensile imponibile ai fini previdenziali del lavoratore interessato con un limite di 650 euro mensili. Tale beneficio è corrisposto dall'INPS dopo la verifica dell'attivazione del rapporto di lavoro. Nel caso in cui si tratti di una nuova assunzione a tempo indeterminato, il beneficio è erogato per un periodo di 18 mesi, che si riducono a 12 nel caso di contratto a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato. In ogni caso, la trasformazione deve determinare un incremento occupazionale (l'azienda deve almeno rimpiazzare il contratto trasformato) da attuarsi entro un mese. Gli incentivi sono riconosciuti per le assunzioni avvenute a partire dal 7 agosto 2013 (data di emanazione del decreto di riprogrammazione delle risorse del Piano Azione Coesione) e fino al 30 giugno 2015.

L'incentivo spetta nei limiti di risorse specificatamente stanziati per ogni regione o provincia autonoma ed è autorizzato dall'INPS in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande<sup>305</sup>. La dotazione finanziaria a copertura di questo incentivo alla stabilizzazione<sup>306</sup> è pari a 500 milioni per il periodo 2013-2016 nelle otto Regioni del Mezzogiorno, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione, di cui alla L. 183/1987, già destinate ai Programmi operativi 2007/2013, nonché, alla rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione<sup>307</sup>. Per le altre aree del Paese sono stanziati 294 milioni per il medesimo periodo, ripartiti tra le Regioni sulla base dei criteri di riparto dei Fondi strutturali.

<sup>305</sup> Allo scopo di consentire al datore di lavoro di conoscere con certezza la residua disponibilità delle risorse - prima di effettuare l'eventuale assunzione o trasformazione - il D.L. 76/2013 prevede un procedimento specifico per la presentazione dell'istanza a cura dell'INPS.

<sup>306</sup> Le risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del D.L. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 2/2009.

<sup>307</sup> Ai sensi dell'art. 23, comma 4, della L. 183/2011.

Ulteriori risorse potranno essere erogate dalle Regioni con fondi propri. In particolare, le Regioni e Province Autonome non rientranti nel Mezzogiorno possono attivare l'incentivo dedicandovi risorse nell'ambito dei POR 2007-2013, nonché a valere sulle eventuali riprogrammazioni delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla L. 183/1987<sup>308</sup>.

Al 31 gennaio 2014 le istanze di prenotazione ammesse al beneficio per disponibilità dei fondi, ricevute dall'INPS, sono state 21.160. Di queste, 15.523 sono state confermate, in particolare per 13.268 attivazioni di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato e 1.975 trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato. Circa il 62 per cento delle richieste confermate ha interessato uomini. In termini di età dei lavoratori, il 45 per cento degli incentivi ha interessato lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni mentre 8.344 hanno interessato giovani dai 25 ai 29 anni. Il 67,1 per cento delle comunicazioni confermate fanno riferimento al settore dei Servizi a fronte del 21,3 dell'Industria in senso stretto e del 10,5 delle Costruzioni.

### FOCUS

#### Monitoraggio incentivi occupazionali per i giovani ex L.214/2011

Sono 24.581 i contratti di lavoro attivati grazie ai 232 milioni stanziati dal Fondo straordinario previsto dalla L. 214/2011 a favore di giovani *under 29* e delle donne. Coerentemente con lo spirito della norma, che intendeva incentivare il superamento della precarietà dei rapporti di lavoro per queste categorie di persone, oltre 23.000 casi riguardano conversioni di contratti a termine in rapporti a tempo indeterminato. Il decreto di costituzione del Fondo prevedeva un incentivo pari a 12.000 euro per le aziende che avessero 'stabilizzato' entro il 31 marzo 2013 rapporti di lavoro a termine (collaborazione coordinata, a progetto, ecc.), incentivi da 3.000 a 6.000 euro per nuove assunzioni a tempo determinato della durata minima di 12 mesi, mentre per i rapporti di lavoro *part time* a tempo indeterminato l'importo dell'incentivo previsto è proporzionale all'orario di lavoro (per un *part time* al 50 per cento l'incentivo è stato pari a 6.000 euro, per uno al 70 per cento di 8.400 euro). Complessivamente sono state presentate 44.054 domande di incentivi, per un totale di 409,2 milioni. Nei limiti dello stanziamento, ne sono state accettate 24.581, per un totale di 232,1 milioni. Per quanto riguarda la tipologia dei rapporti di lavoro attivati, quasi il 50 per cento è costituito da trasformazioni e stabilizzazioni con contratti a tempo indeterminato *full time*, per complessivi 146,3 milioni, mentre circa il 40 per cento è rappresentato da conversioni in contratti a tempo indeterminato *part time*, per un importo complessivo di 75,2 milioni (corrispondente in media a 7.684 euro a istanza). Limitato è stato, invece, l'uso dell'incentivo per la stipula di nuovi contratti a tempo determinato. Gli importi impegnati verranno erogati dall'INPS in unica soluzione dopo 6 mesi dalla trasformazione dei contratti o dall'assunzione dei lavoratori avviati nel periodo compreso tra il 17 ottobre 2012 (data di pubblicazione del decreto) e il 31 marzo 2013<sup>309</sup>.

Riguarda la staffetta generazionale<sup>310</sup>, Italia Lavoro ha predisposto un'iniziativa sperimentale volta a stimolare l'impresa ad assumere giovani con contratto di apprendistato e/o a tempo indeterminato, a fronte di una conversione del contratto, da *full-time* a *part-time*, dei lavoratori più anziani

<sup>308</sup> Tali risorse sono già destinate ai Programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali europei, nella misura in cui il finanziamento dell'incentivo sia coerente con gli obiettivi del Piano di Azione Coesione e nel rispetto delle procedure di riprogrammazione previste per il Piano di cui alla L.183/1987. Previsione della Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 219.

<sup>309</sup> Circolare dell'INPS n.122 del 17.10.2012.

<sup>310</sup> Previsto dalla L. 92/2012

della medesima azienda<sup>311</sup>. La differenza contributiva conseguente alla trasformazione viene compensata con risorse assegnate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle Regioni.

**FOCUS****Occupazione giovanile nel settore della *green economy***

È stato prorogato al 15 maggio 2013 il termine per la presentazione delle domande di ammissione alle 'Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della *green economy*'. Il Fondo eroga finanziamenti a tasso agevolato per progetti e interventi nei settori della *green economy* e in settori di attività connessi con la messa in sicurezza del territorio dai rischi idrogeologico e sismico. La concessione dei finanziamenti è subordinata all'assunzione di personale di età non superiore ai 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 la concessione dei finanziamenti sono state messe a disposizione risorse pari a 460 milioni, di cui 10 milioni sono riservati al finanziamento di progetti d'investimento proposti da società a responsabilità limitata semplificata (S.r.l.s.) e 70 milioni sono riservati al finanziamento di interventi di ambientalizzazione e riqualificazione ricompresi nell'area definita del sito di interesse nazionale di Taranto (ex. D.L.128/2012).

**Incentivi all'occupazione nel Mezzogiorno**

In considerazione della grave situazione occupazionale che interessa i giovani residenti nelle aree del Mezzogiorno, il Governo ha finanziato con il D.L. 76/2013: *i*) misure per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (80 milioni); *ii*) misure del Piano di Azione Coesione rivolta a enti e organizzazioni del privato sociale che coinvolgano giovani in progetti di valorizzazione dei beni pubblici e per l'inclusione sociale (80 milioni); *iii*) borse di tirocinio formativo per giovani disoccupati che non studiano e che non partecipano ad alcuna attività di formazione (168 milioni). Gli interventi sono descritti nei paragrafi di competenza. E' stato inoltre ampliato<sup>312</sup> il periodo di utilizzo del credito d'imposta<sup>313</sup> maturato per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel Mezzogiorno<sup>314</sup>.

Un progetto specifico portato avanti da Italia Lavoro per le Regioni Convergenza e, in misura ridotta, anche nelle Regioni Competitività, è 'Lavoro&Sviluppo4' (L&S4) che si propone di realizzare 2400 tirocini a favore di soggetti non occupati residenti e di promuovere, mediante incentivi all'assunzione, l'inserimento lavorativo dei partecipanti ai percorsi. L'impianto progettuale di L&S4 è incentrato sulle seguenti linee d'intervento: *i*) trasferire ai Servizi per il Lavoro coinvolti (CPI, Agenzie per il Lavoro, ecc.) un set di

<sup>311</sup> In questo modo, il giovane avrà la possibilità di essere inserito in un'azienda e, a seconda dei casi e della disponibilità, ricevere un'adeguata formazione direttamente dal lavoratore più anziano. D'altro canto, quest'ultimo è incentivato ad accettare volontariamente la trasformazione del contratto perché vedrà comunque garantito (da un minimo di 12 mesi a un massimo di 36 mesi) il versamento integrale dei contributi previdenziali lavorando la metà del tempo. Il progetto si realizza attraverso le risorse che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assegnato alle Regioni e Province autonome con il Decreto Direttoriale n. 807 del 19/10/2012.

<sup>312</sup> D.L. 76/2013, art. 2 co. 9 cvt. in L.99/2013

<sup>313</sup> Nello specifico, il credito è utilizzabile sempre secondo il regime della compensazione, entro il 15 maggio 2015, anziché entro il periodo di due anni dalla data di assunzione, come previsto in precedenza.

<sup>314</sup> L'articolo 2 del D.L. 70/2011, cvt. in L.106/2011, e successivamente modificato dall'art.59 del D.L. n.5/2012, cvt. in L.35/2012, ha previsto un credito d'imposta in favore del datore di lavoro per ogni lavoratore, 'svantaggiato' o 'molto svantaggiato', assunto nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Sardegna e Sicilia), con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e a incremento dell'organico, nei ventiquattro mesi successivi all'entrata in vigore del decreto.

metodologie, strumenti e competenze, necessario alla promozione, gestione e monitoraggio degli interventi di politica attiva avviati nell'ambito del Progetto; *ii*) promuovere l'attivazione, gestione e monitoraggio degli interventi di politica attiva del lavoro previsti dal Progetto, articolati nelle seguenti tipologie: *(a)* tirocinio in loco (il percorso formativo *on the job*, della durata massima di sei mesi, si svolge presso una 'azienda *target*' operante nelle Regioni Convergenza); *(b)* tirocinio in mobilità (il percorso formativo, della durata massima di sei mesi, si svolge presso una 'organizzazione accogliente' individuata su puntuale e specifica richiesta dell'azienda *target*)<sup>315</sup>.

In merito a quest'ultimo progetto, a settembre 2013 è stato aperto il Bando Giovani Laureati NEET. Il progetto di Italia Lavoro offre una borsa di studio per 3.000 tirocini a giovani tra i 24 e 35 anni laureati<sup>316</sup> che *i*) si trovano in uno stato di disoccupazione, *ii*) non cercano lavoro e *iii*) sono fuori da percorsi formativi. L'obiettivo è quello di riavvicinare i laureati al mercato del lavoro e supportarli nella ricerca attiva di un'occupazione, attraverso una concreta esperienza in azienda. Il bando è rivolto principalmente alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Sono anche previste 200 borse per svolgere tirocini in mobilità in altre regioni. Le risorse a disposizione del progetto ammontano a 10 milioni. A fine novembre, circa 25.000 giovani avevano presentato la propria candidatura. Le aziende che hanno dimostrato interesse sono state invece 10.500. A dicembre 2013 è stato firmato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni Obiettivo Convergenza per attivare una struttura di *governance* che si occupi di selezionare, nell'ambito dei piani regionali per il lavoro, le migliori esperienze in termini di risultati e qualità del spesa nelle seguenti macro aree: *i*) apprendistato, *ii*) tirocinio, *iii*) autoimpiego e autoimprenditorialità, *iv*) accompagnamento all'inserimento e al reinserimento lavorativo, *v*) alternanza scuola lavoro e *vi*) orientamento e *placement*.

### Incentivi all'occupazione femminile

Al fine di assicurare il sostegno a iniziative di carattere imprenditoriale femminile e di favorire maggiori occasioni di occupazione per le donne è stata firmata a marzo 2013 una Convenzione per la costituzione di una sezione dedicata del 'Fondo di Garanzia per le PMI'<sup>317</sup>. La sezione speciale<sup>318</sup> concede agevolazioni

---

<sup>315</sup> Le facilitazioni economiche relative ai dispositivi prevedono per i tirocinanti una borsa mensile di 500 euro nel caso in cui il soggetto beneficiario sia coinvolto in un intervento realizzato a meno di 50 Km di distanza dal proprio luogo di residenza (1.300 euro altrimenti); per le imprese: un supporto economico di 250 euro mensili per l'attività di tutoraggio (assistenza e formazione) svolta dall'azienda ospitante nei confronti del soggetto beneficiario della politica attiva del lavoro. Gli incentivi alle imprese per l'assunzione dei tirocinanti sono parametrati in relazione alla tipologia di contratto posto in essere e cioè: 6.000 euro per ogni assunzione a tempo indeterminato pieno; 4.000 euro per ogni assunzione a tempo indeterminato parziale (30 h/sett.); 3.500 euro per ogni assunzione a tempo indeterminato parziale (24 h/sett.); 5.500 euro per ogni assunzione con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale; 4.700 euro per ogni assunzione con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere.

<sup>316</sup> La preferenza è stata data ai giovani in possesso di laurea in uno di quegli ambiti disciplinari che comportano maggiori difficoltà per l'inserimento nel mercato del lavoro (ovvero i seguenti gruppi: geo-biologico, letterario, psicologico, giuridico, linguistico, agrario e politico-sociale).

<sup>317</sup> L'accordo sottoscritto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 14 marzo 2013. La convenzione è stata successivamente approvata con decreto del 15 aprile 2013.

<sup>318</sup> Sezione speciale 'Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Pari opportunità'.

nella forma di garanzia diretta, di cogaranzia e di controgaranzia del fondo, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa e ha una dotazione complessiva di 20 milioni. La metà delle risorse è destinata alle *start-up*. La sezione è rivolta alle micro, piccole e medie imprese con le seguenti caratteristiche<sup>319</sup>: *i*) società cooperative e le società di persone costituite in misura non inferiore al 60 per cento da donne; *ii*) società di capitali le cui quote di partecipazione spettano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; *iii*) imprese individuali gestite da donne.

Ad azioni d'internazionalizzazione dell'imprenditoria femminile è stato inoltre riservato, per il secondo anno consecutivo, un apposito stanziamento del 'Fondo per la promozione straordinaria del *made in Italy*'.

A settembre 2013 è partita la campagna d'informazione 'Riparti da te' destinata alle donne che vogliono realizzare una propria idea imprenditoriale attraverso il micro-credito. La campagna è anche rivolta a tutti gli altri soggetti, enti, organizzazioni *no profit*, società e istituti privati che vogliono collaborare per aumentare le disponibilità di micro-credito per le imprese femminili<sup>320</sup>.

Tra le altre importanti misure recentemente assunte per favorire l'occupazione femminile, vi è il decreto in materia di agevolazioni contributive per i contratti d'inserimento lavorativo stipulati, fino alla data del 31 dicembre 2012, con donne prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e residenti in Regioni caratterizzate da elevati tassi di disoccupazione femminile<sup>321</sup>. A questo si affianca il decreto che rende operativi gli incentivi per l'assunzione - a decorrere dal 1° gennaio 2013 - di donne disoccupate in settori produttivi caratterizzati, negli assetti occupazionali, da rilevanti disparità di genere, come previsto dalla legge di riforma del mercato del lavoro<sup>322</sup>.

Italia Lavoro sostiene il progetto Lavoro Femmine Mezzogiorno (La.Fem.Me), volto a incrementare la partecipazione femminile al mercato del lavoro nelle Regioni Convergenza. La.Fem.Me. sostiene interventi e programmi, promossi dalle amministrazioni regionali, che potenzino e diffondano servizi integrativi e innovativi per la conciliazione del lavoro con la famiglia, anche combinati con misure d'incentivazione alla maggiore partecipazione al lavoro delle donne, eventualmente da attivare nelle aziende attraverso la contrattazione decentrata.

Un ulteriore progetto è l'Azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona (AsSaP), che ha come obiettivo la realizzazione di politiche attive per l'inserimento lavorativo e la qualificazione professionale nel settore dei

---

L'accordo sottoscritto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 14 marzo 2013. La convenzione è stata successivamente approvata con decreto del 15 aprile 2013.

<sup>319</sup> La definizione delle imprese femminili è stabilita dall'art. 2, comma 1, lettera a) della L. 215/1992 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>320</sup> Per maggiori informazioni si veda: [www.microcredito Donna.it](http://www.microcredito Donna.it).

<sup>321</sup> Come previsto dal D.Lgs. 276/2013, art. 54, a marzo 2013 è stata data 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>322</sup> In attuazione a quanto previsto dalla L. 92/2012, art.4, che ha introdotto 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.

servizi di cura o assistenza<sup>323</sup>. Il programma è stato attivato fino a marzo 2013 nelle Regioni Obiettivo Convergenza<sup>324</sup>.

### FOCUS

#### Conciliazione lavoro – famiglia

Per fronteggiare la discriminazione che molte donne vivono sul mercato del lavoro, particolarmente penalizzate dalla crisi in atto, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha introdotto nuove norme di tutela ma dare concreta attuazione a quelle già esistenti, attraverso azioni che siano in grado di cambiare l'approccio culturale con cui le aziende, ma anche i singoli, guardano a questo tema. Gli incentivi avviati nel 2013 hanno portato ai seguenti risultati: 6.500 donne assunte grazie alle previsioni in favore di donne e over 50 della legge 92/2012, di cui 2.000 a tempo indeterminato e 4.500 solo nel Mezzogiorno; 18.000 domande pervenute all'INPS a seguito degli incentivi all'occupazione giovanile, di cui il 38 per cento ha riguardato donne (7.000 domande per assunzioni a tempo indeterminato di giovani donne fino a 29 anni, di cui 2.700 solo nel Mezzogiorno). Inoltre, a gennaio 2014 è stata istituita una commissione *ad hoc* sulla conciliazione lavoro-famiglia la cui attività è finalizzata a una ricognizione dello stato dell'arte e all'individuazione delle azioni che potranno essere messe in atto, distinguendo quelle attuabili a titolo non oneroso da quelle per le quali sarà invece necessario sostenere costi.

### Partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa e produttività

La Legge di Stabilità 2014<sup>325</sup> istituisce presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un apposito fondo con la dotazione di 2 milioni per il 2014 e 5 milioni per il 2015 per l'incentivazione di iniziative volte alla partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese e per la diffusione di piani di azionariato per lavoratori dipendenti.

In merito alle misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, la Legge di Stabilità 2014 riduce da 400 milioni a 305 milioni il limite massimo di spesa per il 2014<sup>326</sup>. La decisione fa seguito alla proroga al 31 dicembre 2014 delle misure di detassazione dei salari di produttività<sup>327</sup>. Inoltre, a febbraio 2014 è stato firmato il decreto che ripartisce 607 milioni di sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello riferiti alle somme corrisposte nel 2013. Si ricorda che la legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, tra i numerosi ambiti di operatività, è intervenuta anche sulla regolamentazione dello sgravio

<sup>323</sup> L'Azione è promossa e finanziata con 19 milioni e 757 mila euro dal MLPS, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione e Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro, e attuata da Italia Lavoro, con il contributo del Programma Operativo Nazionale del Fondo Sociale Europeo 2007/2013 'Governance e azioni di sistema'. Si confronti anche il par. II. 7 'Welfare e povertà'.

<sup>324</sup> È stato previsto un voucher da 2.000 euro per ogni destinatario che abbia completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 64 ore, assunto con contratto a tempo indeterminato o a termine (minimo 12 mesi) come colf o badante, nel caso di instaurazione di un rapporto di lavoro con profilo professionale di base; 2.500 euro per ogni destinatario che abbia completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 80 ore, assunto con contratto a tempo indeterminato o a termine (minimo 12 mesi) per qualifiche più alte di specializzazione/assistenza domiciliare di durata integrativa, nel caso di attività collegata all'instaurazione di rapporti di lavoro e adeguamento delle competenze per profilo professionale qualificato.

<sup>325</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 180. Le modalità di utilizzo del Fondo sono determinate da un decreto ministeriale del MLPS.

<sup>326</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 413. Fondo previsto dall'art. 1, co. 481, della L. 228/2012.

<sup>327</sup> Disposta a seguito dell'adozione del DPCM del 22 gennaio 2013 recante le modalità di attuazione delle misure sperimentali nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013. Si rinvia al paragrafo sulla Riforma Fiscale per maggiori dettagli.

contributivo in favore della contrattazione di secondo livello, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 247/2007.

L'evoluzione della contrattazione collettiva di II livello e aziendale è cruciale per il processo di modernizzazione e sviluppo del mercato del lavoro. Da qui deriva la necessità di agire sia sul lato della rappresentatività sindacale - aggiornando, se necessario, la legislazione anche alla luce della Sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2013 - sia sulla costruzione di una banca-dati integrata *on-line* della contrattazione di I e II livello - che consenta di produrre una reportistica in grado di affinare l'analisi sul mercato del lavoro e la sua evoluzione.

### **Imprenditorialità**

Per promuovere l'imprenditorialità e contrastare il disagio sociale, il Governo ha finanziato interventi a favore degli individui residenti nelle aree del Mezzogiorno. A tale fine si consente la possibilità di utilizzare le risorse derivanti dalla riprogrammazione comunitaria del periodo 2007-2013 (328 milioni utilizzabili nel triennio 2013-2015) per misure volte a: *i*) favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (80 milioni - fondi già richiamati tra le misure per l'occupazione nel Mezzogiorno sopra descritte); *ii*) favorire la realizzazione di progetti di giovani e persone in categorie svantaggiate, per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici (80 milioni). Per questa seconda azione, sono previste risorse nel limite di 26 milioni per ciascuno degli anni dal 2013 al 2014 e di 28 milioni per l'anno 2015.

Con il D.L. 76/2013 è stato eliminato il limite di 35 anni di età per la creazione di S.r.l.s.. Caratteristica di questo tipo di società è un regime particolarmente agevolato, sia per l'ammontare del capitale sociale necessario per la sua costituzione (basta 1 euro), sia per i minori costi da sostenere in fase d'avvio<sup>328</sup>. E' poi stato eliminato l'obbligo di scegliere l'amministratore tra i soli soci.

Lo stesso provvedimento contiene una serie d'interventi rilevanti per le *start-up* innovative, semplificando e ampliando i requisiti per l'accesso alla normativa di settore. In particolare, è stato abrogato l'obbligo della prevalenza delle persone fisiche nelle compagini societarie. Inoltre, si è intervenuto sui tre criteri opzionali per l'identificazione del carattere innovativo della *start-up*, riducendo la quota minima di spesa in ricerca e sviluppo dal 20 per cento al 15 per cento ed estendendo l'accesso alle imprese con almeno due terzi della forza lavoro costituita da persone in possesso di una laurea magistrale, e alle società titolari di un *software* originario registrato presso Società Italiana degli Autori ed Editori (SIAE). Quest'ultima misura mira a favorire un incremento delle *start-up* innovative nel campo dell'economia digitale.

La Legge di Stabilità 2014 prevede alcuni interventi specifici indirizzati ai giovani imprenditori nel settore agricolo. In particolare, l'accesso al mercato dei

<sup>328</sup> Con la rimozione del limite di età, le precedenti società a capitale ridotto non hanno più ragione d'essere e sono pertanto eliminate.

capitali<sup>329</sup>, di cui alla legge 289/2002, deve essere prioritariamente rivolto ai giovani imprenditori dei settori agricolo e ittico<sup>330</sup>. Nell'ambito delle dismissioni di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, la stessa legge prevede che i terreni appartenenti a Regioni, Province e Comuni possano essere oggetto di riordino fondiario a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura<sup>331</sup>.

Con il decreto 'Destinazione Italia' è prevista la revisione della normativa relativa all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego. Il sistema di agevolazioni viene improntato a una funzione anticiclica e di contrasto alla disoccupazione femminile e giovanile. In particolare, l'agevolazione è diretta a sostenere la creazione e lo sviluppo di piccole imprese (micro e piccola dimensione), possedute in prevalenza da giovani o da donne. L'intervento pubblico è, pertanto, esteso anche all'imprenditoria femminile<sup>332</sup>. Ai soggetti ammessi alle agevolazioni sono concedibili aiuti nella sola forma del mutuo agevolato per gli investimenti, a tasso zero, da restituire al massimo in 8 anni e di importo sino al 75 per cento della spesa ammissibile. L'assenza del contributo a fondo perduto (previsto, invece, nella legge attuale), definisce una maggiore selettività e sostenibilità dello strumento, nonché una forte qualificazione del *target* di riferimento dello stesso. Gli incentivi sono applicabili su tutto il territorio nazionale (non vi è più, quindi, una limitazione alle aree svantaggiate del Paese) e sono concessi in regime *de minimis*. La necessità di riattivare il regime di aiuto anche al di fuori dei territori interessati a crisi industriali complesse di rilievo nazionale, a cui il regime resta prioritariamente destinato, deriva dalla numerosità delle situazioni di crisi oggi esistenti che, pur determinando significativi effetti per la politica industriale italiana, non rientrano nella definizione più stringente di crisi industriale complessa.

### **FOCUS** 'Fondo Mecenati' per l'imprenditoria giovanile

Si è costituita la commissione di valutazione dei progetti presentati a seguito dell'avviso pubblico di procedura per il cofinanziamento di progetti volti a incoraggiare l'imprenditoria tra i giovani di età inferiore ai 35 anni attraverso il 'Fondo Mecenati', istituito presso il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale. A questo fondo possono accedere le grandi strutture private che intendono investire risorse proprie sulla valorizzazione professionale, lavorativa o imprenditoriale di giovani meritevoli. Il Dipartimento cofinanzia al 40 per cento la spesa che i cd. mecenati destinano a giovani *under 35*, nell'ambito di progetti finalizzati a creare concrete e immediate opportunità lavorative, professionali o imprenditoriali.

Per quanto riguarda le modalità di accesso ai fondi, i giovani non si relazioneranno direttamente con il Dipartimento della Gioventù, né con il 'Fondo Mecenati', ma potranno

<sup>329</sup> Come previsto dall'art. 66, comma 3, della L. 289/2002, che ha introdotto un regime di aiuti (conforme al diritto comunitario) volto a facilitare l'accesso al mercato dei capitali da parte delle imprese agricole. Sulla base di tale norma è stato successivamente previsto il conferimento all'ISMEA - attraverso il Fondo di investimento nel capitale di rischio - di risorse da destinare a tali finalità

<sup>330</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co.31.

<sup>331</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co.34-35. Le norme individuano anche i criteri cui gli enti proprietari devono attenersi per l'affitto o la concessione di terreni agricoli a giovani imprenditori agricoli. Fermo restando che l'assegnazione non può avvenire a un canone inferiore rispetto a quello base indicato nell'avviso pubblico o nel bando di gara, quando abbiano manifestato interesse all'affitto o alla concessione amministrativa giovani imprenditori agricoli. In caso di pluralità di richieste, si procede mediante sorteggio, fermo restando il canone base

<sup>332</sup> D.L. 145/2013, art.2 cvt. in L.9/2014.

partecipare ai bandi indetti dalle strutture private e realizzati grazie al cofinanziamento pubblico. Il 'Fondo Mecenati' ha una dotazione di 40 milioni, implicando un intervento complessivo, grazie al coinvolgimento dei 'mecenati', di circa 100 milioni.

## Modifiche alla disciplina del lavoro

Come detto in precedenza, sono state apportate alcune modifiche alla riforma del lavoro introdotta dalla L. 92/2012, per superare parte delle criticità che erano emerse dopo la sua approvazione. A tal fine sono state integrate le norme che agiscono sui contratti di lavoro a termine, intermittente, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, lavoro accessorio, nonché sulla procedura obbligatoria di conciliazione in caso di licenziamento individuale.

Il D.L. 76/2013 per i contratti di lavoro a tempo determinato, ha demandato alla contrattazione collettiva di livello aziendale, anche di secondo livello<sup>333</sup>, l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile stipulare contratti c.d. 'acausalì', ovvero contratti per cui non è necessaria l'indicazione delle 'ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo', richieste di norma per tale tipologia contrattuale. Tale contratto può essere prorogato, per una durata massima complessiva di 12 mesi. La disposizione è valida anche per i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, che interessano le agenzie di lavoro interinale. Al fine di semplificare le procedure esistenti per i contratti a tempo determinato, è abolito l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare al centro per l'impiego territorialmente competente la prosecuzione 'di fatto' del rapporto di lavoro oltre la scadenza del termine fissato<sup>334</sup>.

Oggetto di contrattazione di secondo livello sono anche gli intervalli tra un contratto a tempo determinato e il successivo. In generale, è stato abbreviato il periodo di sospensione tra due successivi contratti a termine: l'intervallo passa da 60 a 10 giorni per contratti di durata fino a 6 mesi e da 90 a 20 giorni per contratti di durata superiore a 6 mesi. Questa disciplina generale non si applica ai contratti a termine stipulati dai lavoratori in mobilità e ai lavoratori stagionali, oltre che nelle ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva, anche aziendale o territoriale.

A marzo 2014 il Governo<sup>335</sup> è intervenuto di nuovo sul contratto a termine, che al momento rimane la forma contrattuale maggiormente utilizzata nell'avviamento al lavoro dipendente (circa il 68 per cento del totale degli avviamenti nel 2013). E' stata elevata da 12 a 36 mesi la durata del rapporto di lavoro a tempo determinato per il quale non è richiesto il requisito della cosiddetta causalità, consentendo al datore di lavoro di poter instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato senza causale, anche nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato, nel limite di durata di trentasei mesi.

<sup>333</sup> Sempre che sia stipulata dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative sul piano nazionale

<sup>334</sup> In particolare, è stato abolito l'obbligo - prima contenuto nel D.Lgs. 368/2011, co. 2 bis - di comunicare al Centro per l'impiego territorialmente competente, prima della scadenza del termine inizialmente fissato, che il rapporto continuerà oltre tale data, indicando, altresì, la durata della prosecuzione (D.L. 76/2013, art. 7, co. 1). E' stato, altresì, abrogato l'obbligo di comunicazione della continuazione 'di fatto' del rapporto a tempo determinato oltre il termine inizialmente stabilito. Tuttavia, il datore deve comunicare, entro 5 giorni, la proroga del termine inizialmente fissato o la trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato.

<sup>335</sup> D.L. 34/2014.

Viene così superata la precedente disciplina che limitava tale possibilità solo al primo rapporto di lavoro a tempo determinato. E' inoltre stabilita la possibilità di prorogare il contratto a tempo determinato entro il limite dei tre anni per un massimo di otto volte, sempre che sussistano ragioni oggettive e si faccia riferimento alla stessa attività lavorativa.

Il Governo ha anche introdotto il limite del 20 per cento di contratti a termine che ciascun datore di lavoro può stipulare rispetto al proprio organico complessivo. Si lascia comunque alla contrattazione collettiva la possibilità di modificare tale limite quantitativo anche tenendo in conto le esigenze connesse alle sostituzioni e alla stagionalità. In aggiunta, è previsto che le imprese che occupano fino a 5 dipendenti possano comunque stipulare un contratto a termine così da tenere conto delle realtà imprenditoriali più piccole.

La disciplina del 'distacco'<sup>336</sup> viene integrata, al fine di prevedere che qualora il distacco di personale avvenga tra aziende che abbiano sottoscritto un contratto di rete di impresa<sup>337</sup>, l'interesse dell'impresa da cui il lavoratore viene distaccato sorge automaticamente in forza dell'operare della rete. Inoltre, per le stesse imprese è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso. Si ricorda, inoltre, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato un decreto che agevola l'applicazione dei contratti di rete alle imprese agricole<sup>338</sup> e che definisce le modalità per effettuare un'unica comunicazione delle assunzioni congiunte di lavoratori dipendenti.

Per i contratti di lavoro intermittente, è stato stabilito che i lavoratori possono essere impiegati in prestazioni di lavoro intermittente per non più di 400 giornate nell'arco di tre anni solari. Superato questo limite, il rapporto si trasforma in un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Restano esclusi da tale limite i settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo. La disposizione si applica alle prestazioni lavorative successive al 1° gennaio 2014.

Le disposizioni in materia di lavoro a progetto<sup>339</sup>, sono modificate come segue: *i)* si esclude il ricorso all'istituto del lavoro a progetto per lo svolgimento di compiti 'meramente esecutivi' e 'ripetitivi'; *ii)* se l'attività di ricerca scientifica, oggetto del contratto, viene ampliata per temi connessi e/o prorogata nel tempo, il progetto prosegue automaticamente; *iii)* la definizione per iscritto degli elementi contrattuali obbligatori è sempre richiesta (e non soltanto ai fini della prova); *iv)* con riferimento alle attività realizzate dai *call-center outbound*<sup>340</sup>, si prevede che l'espressione 'vendita diretta di beni e di servizi' si interpreta nel senso di ricomprendere sia le attività di vendita diretta di beni, sia le attività di servizi.

In merito alla normativa che disciplina il lavoro accessorio, il Governo ha chiarito l'ambito applicativo dell'istituto, escludendo che le prestazioni debbano

---

<sup>336</sup> Di cui all'art. 30 del D.Lgs. 276/2003

<sup>337</sup> Ai sensi del D.L. 5/2009.

<sup>338</sup> Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 gennaio 2014. Sono considerate imprese agricole le cooperative, imprese appartenenti allo stesso gruppo di imprese, riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela

<sup>339</sup> Modificando così gli articoli 61 e 62 del D.Lgs. 276/2003.

<sup>340</sup> Questo tipo di attività è esclusa dall'ambito applicativo del lavoro a progetto ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. 276/2003 e disciplinata dai contratti collettivi nazionali di riferimento.

avere natura meramente occasionale; si sopprime la previsione che, nell'ambito dell'impresa familiare<sup>341</sup>, trovi applicazione la normale disciplina contributiva del lavoro subordinato. Si prevede, inoltre, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali possa emanare un proprio decreto sull'uso dei *voucher* per specifiche categorie di soggetti svantaggiati da parte delle amministrazioni pubbliche<sup>342</sup>.

La disciplina del tentativo obbligatorio di conciliazione - nei casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo da parte dei datori di lavoro con più di 15 lavoratori è stata modificata escludendo dall'ambito di applicazione: *i*) i casi di licenziamento per il superamento del periodo di comporto (cioè, per il superamento dei limiti massimi di assenza dal lavoro per i casi di infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio); *ii*) i licenziamenti conseguenti a cambi di appalto, con assunzioni presso altri datori di lavoro; *iii*) le interruzioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere. Inoltre, la mancata presentazione di una o di entrambe le parti al tentativo di conciliazione è valutata dal giudice<sup>343</sup> come elemento di prova su cui formulare il proprio giudizio.

Il Governo è anche intervenuto per dare maggiori tutele ai lavoratori, con l'estensione delle tutele in materia di contrasto delle c.d. 'dimissioni in bianco'<sup>344</sup> ai lavoratori e alle lavoratrici con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, ovvero con contratti di associazione in partecipazione.

E' stato soppresso il termine entro cui le organizzazioni sindacali e imprenditoriali stipulano accordi collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà<sup>345</sup> per i settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale (ordinaria e straordinaria). Dal 1° gennaio 2014 è diventato operativo il meccanismo basato sulla istituzione del fondo di solidarietà residuale<sup>346</sup>. Da tale data le aziende dei settori in cui non sono stati attivati i nuovi fondi devono versare un contributo dello 0,5 per cento per il finanziamento del fondo residuale<sup>347</sup>, fermo restando eventuali addizionali contributive a carico del datore di lavoro connesse a tale istituto. Laddove al 1° gennaio 2014 risultino in corso procedure finalizzate alla costituzione di Fondi bilaterali, l'obbligo di contribuzione al 'Fondo di solidarietà residuale' è sospeso fino al completamento delle medesime procedure e comunque non oltre il 31 marzo 2014, con decorrenza

<sup>341</sup> Di cui all'articolo 230-bis del codice civile.

<sup>342</sup> Il decreto dovrà stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari, in considerazione delle particolari e oggettive condizioni sociali di specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali per i quali è prevista una contribuzione figurativa, utilizzati nell'ambito di progetti promossi da amministrazioni pubbliche.

<sup>343</sup> Ai sensi dell'art. 116 del codice di procedura civile

<sup>344</sup> Di cui all'articolo 4, commi da 16 a 23, della L. 92/2012. In particolare, la norma ha esteso (da uno) ai primi tre anni di vita del bambino la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie e ha previsto che l'obbligo di convalida (che costituisce condizione sospensiva per l'efficacia della cessazione del rapporto di lavoro) valga anche nel caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

<sup>345</sup> L'istituzione di tali fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per le imprese che occupino mediamente più di 15 dipendenti. La legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 185 innova la normativa a riguardo.

<sup>346</sup> Di cui ai commi 19 e seguenti dell'articolo 3 della stessa L. 92/2012.

<sup>347</sup> Nel caso siano in corso procedure per la costituzione dei fondi bilaterali di settore, il contributo è sospeso fino al 31 marzo 2014. Se entro tale data i fondi non saranno costituiti, le aziende dovranno versare lo 0,5 per cento al fondo residuale anche per i primi tre mesi del 2014.

retroattiva dell'obbligo contributivo qualora le procedure non concludano entro il termine previsto<sup>348</sup>.

Il Governo ha attribuito<sup>349</sup> valore ai periodi di permesso per effettuare donazione di sangue e di congedo parentale per paternità e maternità, che rientrano ora tra quelli per cui non si applicano nel periodo transitorio riduzioni per accedere al pensionamento anticipato.

### **FOCUS** Stabilizzazione degli associati in partecipazione

Nel D.L. 76/2013, il Governo è intervenuto a favore della stabilizzazione degli associati in partecipazione con apporto di lavoro e a garanzia del corretto utilizzo tali contratti.

Il contratto di associazione in partecipazione prevede che l'associante (o imprenditore) attribuisca all'associato una partecipazione agli utili della sua impresa (o di uno o più affari), a fronte di un corrispettivo, che può consistere nel versamento di capitale o nell'esecuzione di un'attività lavorativa. La stabilizzazione avviene sulla base di contratti collettivi stipulati dai datori di lavoro con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e si attua mediante la stipula, tra il 1° giugno e il 30 settembre 2013, di contratti di lavoro a tempo indeterminato (anche di apprendistato) con i soggetti che in precedenza erano associati in partecipazione. A fronte dell'assunzione, il lavoratore è tenuto a sottoscrivere un atto di conciliazione riguardante la pregressa associazione in partecipazione, mentre il datore di lavoro deve versare<sup>350</sup> un contributo straordinario integrativo pari al 5 per cento della quota di contribuzione a carico degli associati, per un periodo massimo di 6 mesi. I nuovi contratti, gli atti di conciliazione e l'attestazione dell'avvenuto versamento del contributo straordinario, devono essere stati depositati dai datori di lavoro, entro il 31 gennaio 2014, presso le sedi competenti dell'INPS, il quale trasmette alle Direzioni territoriali del lavoro gli esiti delle conseguenti verifiche. Il buon esito delle verifiche comporta l'estinzione degli illeciti relativi ai pregressi rapporti di associazione in partecipazione e tirocinio. Infine, si prevede che per le nuove assunzioni sono applicabili i benefici previsti dalla legge per i rapporti a tempo indeterminato. La Legge di Stabilità 2014, ha poi prorogato tale termine, consentendo alla procedura di concludersi entro il 31 luglio 2014<sup>351</sup>.

Il D.L. 76/2013 è intervenuto per semplificare le comunicazioni obbligatorie in materia di rapporti di lavoro. In particolare, le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro sono valide ai fini dell'assolvimento di tutti gli obblighi di comunicazione posti anche a carico dei lavoratori nei confronti delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL o di altri enti, gestori di forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e delle Province.

Sono state rafforzate le tutele in materia d'igiene, salute e sicurezza sul lavoro, aumentando le sanzioni e chiarendo che tutte le prestazioni, anche quelle basate su contratti di lavoro non subordinato, devono essere svolte nel rispetto

<sup>348</sup> Si veda il link relative alla circolare dell'Inps del 29 gennaio 2014 di resoconto sul 2014: <http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDOC.aspx?sVirtualURL=/circolari/Circolare%20numero%2015%20del%2029-01-2014.htm&iIDDalPortale=&sAltriParametri=iIDNews=TUTTI>.

<sup>349</sup> Come previsto dall'art. 4 bis del D.L. 101/2013.

<sup>350</sup> Alla gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 335/1995.

<sup>351</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 133. La L.99/2013, di conversione del D.L. 76/2013, ha soppresso il comma 4 dell'art. 9 nella parte in cui prevedeva l'obbligo del deposito presso le DTL dei contratti aziendali che derogano alla disciplina legale e contrattuale collettiva in determinate materie ai sensi dell'art. 8 del D.L. 138/2011, cvt. in L.148/2011.

delle norme in materia d'igiene, salute e sicurezza. In particolare, il D.L. 76/2013 prevede che ai lavoratori dipendenti con contratto di somministrazione si applichino integralmente le disposizioni del D.Lgs. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro per l'intero periodo di missione del lavoratore presso il soggetto utilizzatore. Per prevenire reati derivanti dalla violazione delle norme anti infortunistiche, a febbraio il Ministero del Lavoro ha firmato un decreto per la semplificazione delle procedure per le piccole e medie imprese che decidano di adottare un modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (MOG).

### **FOCUS** Bando ISI 2013

L'INAIL finanzia in conto capitale le spese sostenute per progetti di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. I destinatari degli incentivi sono le imprese, anche individuali, iscritte alla Camera di Commercio Industria, Artigianato ed Agricoltura. I fondi a disposizione: sono resi disponibili 307,359 milioni con il Bando ISI 2013 (le cui iscrizioni si sono aperte da gennaio ad aprile 2014). Il contributo, pari al 65 per cento dell'investimento, per un massimo di 130.000 euro, viene erogato a fondo perduto dopo la verifica tecnico-amministrativa e la realizzazione del progetto. Il progetto d'incentivi dell'INAIL alle imprese è alla sua quarta edizione annuale, dopo essere stato inaugurato nel 2010.

Si evidenzia poi che sempre in un'ottica di sistema e di stretto coordinamento tra gli interventi, la Legge di Stabilità 2014 ha autorizzato la riduzione dell'importo dei premi e contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nel limite complessivo di un importo pari a 1 miliardo per il 2014, 1,1 miliardi per il 2015 e 1,2 miliardi a decorrere dall'anno 2016 per il triennio 2014 - 2016. Tale intervento è, comunque, finalizzato, così come previsto dalla legge 147/2013, a una strutturale rivisitazione delle tariffe da effettuarsi ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 38/2000 che tenga conto dell'andamento infortunistico.

Nello stesso ambito si pone, in attesa dell'introduzione di un meccanismo automatico di rivalutazione del danno biologico, la previsione dell'aumento in via straordinaria dell'indennità dovute dall'INAIL a titolo di recupero del valore d'indennizzo del danno biologico di cui al citato articolo 13, di non oltre il 50 per cento della variazione dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati e operai accertati dall'ISTAT intervenuta negli anni dal 2000 al 2013 e comunque per un importo massimo di spesa annua di 50 milioni a decorrere dall'anno 2014<sup>352</sup>.

## **Incentivi per il reinserimento lavorativo**

La crisi economica ha comportato, specie presso le piccole e medie imprese, un notevole incremento di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro, i quali non danno luogo all'iscrizione dei lavoratori interessati nelle liste di mobilità<sup>353</sup> e ai conseguenti benefici, in caso di assunzione, previsti dalla legge stessa. Per agevolare il reimpiego dei lavoratori licenziati da queste imprese, è stato integrato il beneficio a favore dei lavoratori che assumono, e sono state poste in essere politiche attive finalizzate al mantenimento della professionalità o alla riqualificazione dei lavoratori licenziati. Per tali scopi sono stati stanziati 20

<sup>352</sup> L'intervento prosegue quanto già disposto dall'art.1, commi 23 e 24, della L.247/2007 rappresentando un ulteriore incremento della rivalutazione delle prestazioni secondo gli indici ISTAT.

<sup>353</sup> Di cui all'art. 6 della L. 223/1991.

milioni a valere sulle risorse disponibili del ‘Fondo di rotazione per la formazione professionale’ e l’accesso al FSE<sup>354</sup>. Il beneficio è concesso a favore dei datori di lavoro privati, che nel corso del 2013 assumono (a tempo determinato o indeterminato, anche part time o a scopo di somministrazione) lavoratori licenziati nei dodici mesi precedenti, per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro. Il datore di lavoro deve garantire interventi di formazione professionale sul posto di lavoro a favore del lavoratore assunto, anche mediante il ricorso alle risorse destinate alla formazione continua di competenza regionale. Il beneficio è quantificato in 190 euro mensili per 12 mesi per i lavoratori assunti a tempo indeterminato e in 190 euro mensili per 6 mesi per i lavoratori assunti a tempo determinato<sup>355</sup>. Tale contributo è riconosciuto anche nel caso di lavoratori soci di cooperative che stabiliscano con la propria adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto associativo un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata, mentre non si applica per il lavoro domestico.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>356</sup> ha poi introdotto procedure agevolate per l’accesso alle risorse del FSE per le iniziative di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Su richiesta degli operatori e nei limiti delle disponibilità finanziarie, a tal fine preordinate sul Fondo di rotazione<sup>357</sup> di cui, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali può erogare ai soggetti pubblici (o a totale partecipazione pubblica), titolari di progetti compresi nei programmi di politica comunitaria, anticipazioni sui contributi spettanti a carico del bilancio dell’Unione Europea. L’importo dell’anticipazione non può superare il 40 per cento di quanto complessivamente spettante a titolo di contributi nazionali e comunitari. Nel caso di mancata attuazione del progetto nel termine da esso previsto, o espressamente prorogato, nonché di non riconoscimento definitivo della spesa da parte dell’Unione Europea si provvederà al recupero delle somme anticipate con gli interessi nella misura legale, nonché delle eventuali penalità.

Si ricorda inoltre, che a decorrere dal 1° gennaio 2013 la L. 92/2012<sup>358</sup> ha previsto una riduzione contributiva del 50 per cento della contribuzione dovuta dal datore di lavoro per l’assunzione di lavoratori over 50, disoccupati da oltre dodici mesi, e di donne di qualunque età, prive di impiego da almeno ventiquattro mesi ovvero prive di impiego da almeno sei mesi e appartenenti a particolari aree.

In modo più organico, con il D.L. 76/2013 è stato introdotto un nuovo incentivo per l’assunzione a tempo indeterminato delle persone disoccupate. In particolare, è prevista la concessione di un contributo per l’assunzione di lavoratori disoccupati che fruiscono dell’Assicurazione sociale per l’impiego (ASpl), pari al 50 per cento dell’indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore se fosse rimasto disoccupato<sup>359</sup>.

---

<sup>354</sup> Di cui all’art. 25 della L. 845/1978 e successive modifiche.

<sup>355</sup> In caso di rapporto di lavoro a tempo parziale il beneficio mensile è moltiplicato per il rapporto tra l’orario di lavoro previsto e l’orario normale di lavoro.

<sup>356</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 219.

<sup>357</sup> L. 845/1978, art. 25.

<sup>358</sup> Art. 4, commi 8-11 della L. 92/2012.

<sup>359</sup> Il beneficio è escluso con riferimento ai lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte d’impresa che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell’impresa che assume, ovvero risulta con quest’ultima in rapporto di collegamento o controllo.

E' stata ripristinata la norma<sup>360</sup>, abrogata dalla legge 92/2012, in base alla quale per i servizi pubblici per l'impiego restano in stato di disoccupazione i soggetti che svolgano un'attività lavorativa tale da determinare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione, nonché, in ogni caso, i soggetti che svolgano i lavori socialmente utili.

Al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione la Legge di Stabilità per il 2014<sup>361</sup> ha istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 'Fondo per le politiche attive del lavoro', con una dotazione iniziale pari a 15 milioni per l'anno 2014 e a 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Con successivo decreto dovranno essere stabilite le iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro. Tra queste, ai fini del finanziamento statale, può essere compresa anche la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione con il sostegno di programmi formativi specifici.

Il Governo ha rifinanziato la cd. legge Smuraglia (L. 193/2000) che contiene una serie di misure volte a favorire l'impiego di detenuti in attività lavorative, sostanzialmente estendendo benefici fiscali e sgravi contributivi alle imprese che assumono detenuti o svolgono attività formative nei loro confronti. L'autorizzazione di spesa è aumentata di 5,5 milioni a decorrere dall'anno 2014.

Italia Lavoro ha proseguito l'azione di sistema 'Welfare to Work', attuato in 18 Regioni e in una Provincia autonoma, anche per il triennio 2012/2014, sulla scia degli ottimi risultati raggiunti dalla precedente esperienza del progetto terminata il 31 dicembre 2011<sup>362</sup>. La nuova azione intende attuare politiche e servizi adeguati a fronteggiare gli effetti della crisi sull'occupazione. Pertanto, saranno promosse azioni di politica attiva per favorire il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi. Per raggiungere tali risultati l'Azione punta sulla formazione e lo sviluppo delle competenze delle persone per allinearli ai bisogni delle imprese, nonché su un uso più efficiente del sistema degli ammortizzatori sociali. In particolare le linee d'intervento si possono così sintetizzare: i) attuazione dell'Accordo Stato/Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive; ii) potenziamento e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'Impiego; iii) ricollocazione di giovani disoccupati e inoccupati e sviluppo della competitività; iv) programmazione integrata delle politiche del lavoro e dello sviluppo. Tra le misure inserite nell'azione di sistema c'è un intervento rivolto in particolare agli ex dirigenti e quadri disoccupati, che prevede la concessione di un contributo per la creazione d'impresa o l'autoimpiego fino a un massimo di 25.000 euro lordi elevabile a: i) un massimo di 50.000 euro lordi nel caso di associazione professionale e/o impresa costituita in forma societaria da due ex dirigenti e/o quadri, disoccupati; oppure ii) un massimo di 75.000 euro lordi nel caso di associazione professionale e/o impresa costituita in forma societaria e/o di

<sup>360</sup> Art.4, comma 1, lettera a) del D.Lgs.181/2000.

<sup>361</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 215.

<sup>362</sup> Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali tramite la Direzione Generale per le politiche attive e passive ha infatti, deciso di rifinanziare e promuovere l'Azione attraverso le risorse messe a disposizione dal FSE Convergenza (80 per cento) e dal Fondo di Rotazione (20 per cento).

cooperativa di produzione e lavoro e dei servizi da più di due ex dirigenti e/o quadri, disoccupati ai sensi della normativa vigente<sup>363</sup>.

### Ammortizzatori Sociali

Al fine di fronteggiare la perdurante crisi occupazionale e assicurare la coesione sociale, il Governo è più volte intervenuto per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in aggiunta alle risorse già stanziato dalla L. 92/2012 e ad altre risorse già attivabili a seguito di riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007/2013 oggetto del Piano di Azione e Coesione.

Oltre ad assicurare un primo immediato sostegno al reddito, il D.L. 54/2013<sup>364</sup> contiene una rivisitazione delle disposizioni vigenti, alla luce di una verifica più puntuale della loro applicazione concreta. Il Governo demanda, infatti, a un decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la determinazione dei criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga<sup>365</sup>.

Si prevede, inoltre, che l'INPS effettui un monitoraggio, anche preventivo, della spesa per ammortizzatori sociali, rendendolo disponibile al Ministero del lavoro e al Ministero dell'economia, al fine di verificare gli andamenti di tale spesa e poter conseguentemente intervenire nel settore con misure adeguate. Sul lato dell'accesso alle informazioni, il PON *Governance* Nazionale prevede il progetto 'Enti Bilaterali 2012-14' che ha l'obiettivo di realizzare un sistema permanente di conoscenza strutturata sugli enti bilaterali e sui servizi, tutele e prestazioni da questi erogati a cittadini, imprese, attori pubblici e privati del mercato del lavoro.

Nell'esercizio finanziario 2013 il totale complessivo delle risorse stanziato per gli ammortizzatori sociali in deroga ammonta a 2,53 miliardi, ivi inclusi gli oneri per contribuzione figurativa, cui si aggiungono circa 170 milioni per interventi legislativamente finalizzati dalla legge 228/2012. Il Governo ha così incrementato l'importo disponibile per la cassa integrazione in deroga (CIG) sul Fondo Sociale per l'occupazione e la formazione, che ammontava a 1,5 miliardi. Gli incrementi sono stati disposti con il D.L. 54/2013 per 469 milioni, con D.L. 63/2013 per 47 milioni e con D.L. 102/2013 per 500 milioni<sup>366</sup> che sono stati ripartiti, a valere sul Fondo Sociale per l'Occupazione e Formazione, tra le Regioni e le Province Autonome. A queste risorse vanno poi aggiunti i finanziamenti a disposizione delle

---

<sup>363</sup> La concessione del contributo è legata all'autoimpiego o alla creazione d'impresa da parte di soggetti, disoccupati, rientranti in una o più delle seguenti categorie: ex dirigenti o quadri *over* 50; ex dirigenti o quadri donne che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; ex dirigenti o quadri delle Regioni Obiettivo Convergenza che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; ex dirigenti o quadri privi di un impiego regolarmente retribuito ma che non rientrano nella categoria dei lavoratori 'svantaggiati'. Le risorse poste a copertura finanziaria dell'iniziativa previste per l'assegnazione dei differenti contributi (bonus per nuove assunzioni e incentivi all'autoimpiego e alla creazione di impresa), ammontano complessivamente a 9.715.000 euro.

<sup>364</sup> D.L. 54/2013, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo..

<sup>365</sup> Con particolare riferimento a: *i*) termini di presentazione delle domande, *ii*) causali di concessione, *iii*) limiti di durata e reiterazione delle prestazioni anche in relazione alla continuazione rispetto ad altre prestazioni di sostegno del reddito e *iv*) tipologie di datori di lavoro e lavoratori beneficiari.

<sup>366</sup> Decreti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 novembre 2013.

Regioni. In particolare, il Governo ha inoltre destinato 287 milioni a valere sui Fondi del Piano di Azione e Coesione per le misure sperimentali di politica attiva e passiva nelle Regioni dell'Obiettivo convergenza<sup>367</sup>.

La Legge di Stabilità 2014 ha disposto l'incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di ulteriori 600 milioni rispetto a quanto già previsto, per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Inoltre, a valere su tale fondo nel 2014 è autorizzata la spesa di 50 milioni per il finanziamento delle proroghe a 24 mesi della CIG straordinaria per cessazione di attività e la spesa di 40 milioni per il finanziamento dei contratti di solidarietà<sup>368</sup>.

Nell'ambito del fondo, fino a 30 milioni sono destinati al riconoscimento della CIG in deroga per il settore della pesca<sup>369</sup>. In merito ai contratti di solidarietà<sup>370</sup>, la stessa legge ha disposto un incremento del 10 per cento della retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro nel limite massimo di 50 milioni a valere sul predetto fondo. A gennaio 2014 il Governo, a valere sulle predette risorse, ha ripartito tra le Regioni e le Province Autonome un importo di 400 milioni da destinarsi agli ammortizzatori in deroga.

Nelle Regioni che rientrano nell'obiettivo Convergenza della programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, le somme previste per la CIG ammontano a 410 milioni. La linea d'intervento prevede azioni innovative e sperimentali che integrano sostegno al reddito e misure di politica attiva, con la presa in carico del lavoratore da parte dei Centri per l'Impiego o di Agenzie del lavoro accreditate che devono disegnare ed erogare percorsi personalizzati e strutturati di politica attiva. La misura è stata formulata prevedendo un rapporto di 1 a 3 tra politiche attive e politiche di sostegno al reddito, in considerazione dell'aggravamento della crisi.

Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>371</sup>, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Governo ha provveduto a tutelare i soci lavoratori delle cooperative che non avevano accesso alla previgente indennità di disoccupazione. Il decreto determina la misura delle prestazioni dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl) e mini-ASpl da liquidarsi in misura proporzionale all'aliquota effettiva di contribuzione<sup>372</sup>.

La Legge di Stabilità 2014 è poi intervenuta per sostenere l'occupazione nei settori maggiormente colpiti dalla crisi. Nel settore portuale, al fine di favorire i processi di riconversione industriale e di evitare grave pregiudizio all'operatività e all'efficienza del porto, l'ente di gestione del porto può destinare una quota (non

<sup>367</sup> Si confronti anche il par. 'Welfare e povertà'.

<sup>368</sup> Di cui all'art. 5, commi 5 e 8 del D.L. 148/1993, convertito, con modificazioni, dalla L. 236/1993 e successive modificazioni. Legge di Stabilità 2014, art.1 co.183.

<sup>369</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co.184.

<sup>370</sup> Si ricorda che i contratti di solidarietà sono accordi, stipulati tra l'azienda e le rappresentanze sindacali, aventi a oggetto la diminuzione dell'orario di lavoro al fine di mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale e quindi evitare la riduzione del personale (contratti di solidarietà difensivi, art. 1 L. 863/84); favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione (contratti di solidarietà espansivi art. 2 L. 863/1984). La norma generale prevede, per le ore di riduzione di orario, un'integrazione pari al 60 per cento della retribuzione persa per le imprese rientranti in normativa CIGS e al 25 per cento per altre.

<sup>371</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.113 del 16 maggio 2013.

<sup>372</sup> In particolare, per l'anno 2013 le prestazioni ASpl e mini - Aspl saranno liquidate per un importo pari al 20 per cento della misura delle indennità, come previste a regime, in proporzione all'effettiva aliquota di contribuzione.

eccedente il 15 per cento) delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci imbarcate e sbarcate a iniziative a sostegno dell'occupazione, nonché al finanziamento delle esigenze di formazione dei prestatori di lavoro temporaneo e per misure di incentivazione al pensionamento<sup>373</sup>. Si è provveduto poi a salvaguardare la continuità occupazionale nel settore dei servizi di *call center*. In particolare, per l'anno 2014 è stato concesso un incentivo pari a un decimo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per ciascuno dei lavoratori stabilizzati, per un periodo massimo di 12 mesi. L'incentivo è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento, fatte salve le diverse regole vigenti per il versamento dei contributi. Il valore mensile dell'incentivo non può comunque superare l'importo di 200 euro per lavoratore<sup>374</sup>.

La stessa legge<sup>375</sup> ha poi prorogato fino al 2017 il riconoscimento delle misure di sostegno del reddito riguardanti i lavoratori licenziati dagli enti non commerciali che operano nelle aree svantaggiate<sup>376</sup>. La stessa norma, interviene a favore delle aziende operanti nel settore della sanità privata assoggettate alla procedura di amministrazione straordinaria con cessazione dell'esercizio di impresa e operanti nelle aree svantaggiate. In particolare, viene abbassato da 1.500 a 1.300 il limite di organico aziendale al di sopra del quale ai lavoratori licenziati è corrisposto, per la durata di ventiquattro mesi e nel limite massimo di 1.800 unità, un trattamento pari all'80 per cento dell'importo massimo dell'indennità di mobilità. A copertura di tali interventi sono state destinate risorse per 2 milioni per l'anno 2016 e 4 milioni a decorrere dall'anno 2017.

Al fine di migliorare l'applicazione della legislazione vigente nel campo degli ammortizzatori sociali, a gennaio 2014 il Governo ha aperto il confronto con le parti sociali che conta di valutare come migliorare quest'istituto ed estenderlo all'intero universo dei lavoratori. Tale dialogo, insieme all'emanazione del decreto interministeriale sui criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga, permetterà al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e alle Regioni di pianificare meglio gli interventi necessari ad accompagnare i casi di ristrutturazione e riorganizzazione delle aziende con esuberi di personale.

### Salvaguardati

Come già ricordato nel PNR 2013, la riforma delle pensioni del dicembre 2011 è stata un intervento centrale del Decreto 'Salva Italia'<sup>377</sup> che ha inciso in modo

---

<sup>373</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co.108. I contributi non possono comunque essere erogati per un periodo superiore ai cinque anni e sono condizionati alla riduzione di almeno il 5 per cento all'anno della manodopera impiegata.

<sup>374</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 22. Il valore annuale dell'incentivo non può superare 3 milioni per ciascuna azienda e non può comunque superare il 33 per cento dei contributi previdenziali pagati da ciascuna azienda nel periodo successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, per il personale stabilizzato entro i termini predetti e ancora in forza alla data del 31 dicembre 2013. L'incentivo di cui al presente comma è riconosciuto nel limite massimo di 8 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016.

<sup>375</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 190.

<sup>376</sup> Come modificata dal D.L. 201/2011, si tratta di prestazioni a sostegno del reddito parametricate all'indennità di mobilità, nonché dei conseguenti benefici pensionistici, per effetto dell'applicazione di requisiti agevolati rispetto alla disciplina generale.

<sup>377</sup> L'art. 24 del D.L.201/2011 recante 'Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici', convertito, con modificazioni, dalla L. 21/2011.

significativo sui requisiti di accesso alla pensione, a decorrere dal 1° gennaio del 2012. 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, diretti a tutelare una platea stimata di 162.130 lavoratori, attraverso l'applicazione dei requisiti di pensionamento previsti prima della riforma.

La prima salvaguardia è stata realizzata con il Decreto 'Salva Italia'<sup>378</sup>. E' stato determinato in 65.000 unità il limite massimo dei beneficiari di questo primo provvedimento di salvaguardia, stabilendo le relative modalità di attuazione. L'INPS ha pubblicato i dati dettagliati sulla copertura di questo decreto: a fronte dei 65.000 soggetti teorici che dovevano essere salvaguardati, ne sono stati individuati oltre 62.000. Le eventuali risorse accertate e non utilizzate potranno essere impiegate dai decreti successivi di salvaguardia.

La seconda salvaguardia è stata attuata attraverso il Decreto sulla *spending review*<sup>379</sup> per una platea prevista di 55.000 lavoratori. Il decreto ha anche stabilito che l'INPS provveda al monitoraggio, sulla base della data di cessazione del rapporto di lavoro, delle domande di pensionamento presentate dai lavoratori che intendono avvalersi dei requisiti di accesso e del regime delle decorrenze vigenti prima del 6 dicembre 2011.

La terza salvaguardia<sup>380</sup> è stata adottata con la Legge di Stabilità 2013 e finalizzata alla tutela di 10.130 lavoratori.

In aggiunta ai tre precedenti provvedimenti, il Governo<sup>381</sup> è intervenuto a sostegno dei lavoratori cosiddetti 'licenziati individuali', che hanno interrotto il rapporto di lavoro prima dell'applicazione della riforma sulle pensioni e che, per effetto di essa, si sono trovati al contempo privi di stipendio e di pensione. Il beneficio è riconosciuto nel limite di 6.500 soggetti e nel limite massimo di 583 milioni per il periodo 2014-2019. Anche in questo caso, l'INPS provvede al monitoraggio delle domande di pensionamento inoltrate dai lavoratori che intendono avvalersi dei requisiti di accesso e del regime delle decorrenze vigenti prima della data di entrata in vigore del D.L. 201/2011, sulla base della data di cessazione del rapporto di lavoro. Qualora dal monitoraggio risulti il raggiungimento del limite numerico delle domande di pensione finalizzate a usufruire di tali benefici, l'INPS non prenderà in esame ulteriori richieste.

Inoltre, con il D.L.102/2013 si prevede una estensione della salvaguardia per 2.500 lavoratori che assistono familiari gravemente disabili e per altri 6.500 soggetti nei casi di risoluzione del rapporto di lavoro avvenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011 e la decorrenza della pensione entro il 6 dicembre 2014.

Uno dei principali problemi legati alla salvaguardia di questi soggetti è il loro censimento. Infatti, la definizione di questi soggetti e la loro quantificazione è

<sup>378</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>379</sup> Art. 22 del D.L. 95/2012, cvt. in L.135/2012. Il Decreto Ministeriale attuativo è stato emanato l'8 ottobre 2012 e pubblicato sulla G.U. n. 17/2013 del 21 gennaio 2013.

<sup>380</sup> Decreto interministeriale, firmato dai Ministri competenti in data 22 aprile 2013 (G.U. n. 123 del 28 maggio 2013)

<sup>381</sup> D.L. 102/2013 (cvt. in L.124/2013), art. 10.

complessa. In parte, ciò è dovuto alla difficoltà di avere un'esatta cognizione degli accordi intervenuti tra le imprese e i lavoratori. Per esempio, in relazione alla seconda salvaguardia, le imprese avrebbero dovuto comunicare entro il 31 marzo le liste dei soggetti che si prevede verranno licenziati entro il 31 dicembre, ma in realtà vi è incertezza, anche dal punto di vista delle imprese, se questi lavoratori effettivamente verranno espulsi dal sistema produttivo entro l'anno in corso o il successivo.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>382</sup> ha disposto un ulteriore intervento di salvaguardia dalla riforma previdenziale del 2011 per 6.000 lavoratori già ammessi alla contribuzione volontaria e per altre categorie di soggetti che maturano la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015. Il trattamento pensionistico per questi salvaguardati parte dal 1° gennaio 2014 ed è riconosciuto nel limite di 17.000 soggetti e nel limite massimo di 203 milioni per l'anno 2014, 250 milioni per l'anno 2015, 197 milioni per l'anno 2016, 110 milioni per l'anno 2017, 83 milioni per l'anno 2018, 81 milioni per l'anno 2019 e 26 milioni per l'anno 2020.

Vengono così rideterminati i massimali delle risorse per gli anni 2013-2020 con i seguenti nuovi importi: 309 milioni per l'anno 2013, 1.385 milioni per il 2014; 2.258 milioni per il 2015; 2.758 milioni per il 2016; 2.488 milioni per il 2017; 1.635 milioni per il 2018, 699 milioni per il 2019 e 79 milioni per il 2020 (per un importo cumulato di circa 11,6 miliardi).

### **FOCUS** Campagna d'informazione 'Trasparenza sulle pensioni'

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato il lavoro che, progressivamente, porterà a informare tutti i lavoratori delle diverse gestioni INPS sulla loro futura condizione pensionistica attraverso il 'Progetto Trasparenza' sulle pensioni dell'INPS. Tale progetto mira a consentire a tutti i lavoratori di effettuare simulazioni sulla propria condizione pensionistica futura. Nel corso del 2014, l'INPS invierà, inizialmente solo ad alcune categorie di lavoratori, secondo successivi passaggi, la cosiddetta 'busta arancione', uno strumento che darà in tempo reale informazioni sugli anni di contributi versati e mancanti, l'entità dell'eventuale rendita, quando poter andare in pensione, con la possibilità del calcolo della pensione on line.

## **Stabilizzazione dei Precari nella PA**

E' stato posticipato<sup>383</sup> dal 31 luglio 2013 al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale le amministrazioni pubbliche possono prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, in essere al 30 novembre 2012, che superano il limite dei trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi o il diverso limite previsto dai Contratti collettivi nazionali del relativo comparto, previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato.

E' stata rinnovata<sup>384</sup> la disciplina in materia di lavoro a tempo determinato nelle Pubbliche Amministrazioni e specificato che nelle pubbliche amministrazioni il ricorso al lavoro flessibile è consentito per rispondere a esigenze esclusivamente temporanee o eccezionali. Inoltre, è stata estesa alle pubbliche amministrazioni

<sup>382</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 194-197.

<sup>383</sup> D.L. 54/2013, art. 4, co. 4.

<sup>384</sup> D.L. 101/2013, art. 4.

l'applicazione delle disposizioni sul lavoro a tempo determinato<sup>385</sup>, fermi restando l'obbligo di utilizzare contratti a tempo indeterminato per soddisfare il fabbisogno di personale di carattere ordinario. E' stato ribadito il divieto di trasformare il contratto di lavoro a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato e prevedendo la nullità dei contratti conclusi in violazione delle disposizioni stabilendo, altresì, che in tal caso la loro stipulazione determina responsabilità erariale e dirigenziale<sup>386</sup>.

In proposito si segnala che il D.L. 101/2013<sup>387</sup> ha previsto, a decorrere dalla sua entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2016, una nuova procedura di reclutamento speciale volta al superamento del fenomeno del precariato e alla riduzione dei contratti a tempo determinato. Al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e di ridurre il numero dei contratti a termine, è stata prevista la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di bandire procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale. Le candidature sono riservate esclusivamente ai soggetti in possesso dei requisiti già previsti per legge<sup>388</sup>, nonché ai soggetti che al 30 ottobre 2013 abbiano maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione emanante il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Per quanto riguarda gli enti del SSN, data la specificità del settore, è prevista in materia di proroga dei contratti a tempo determinato e di stabilizzazione dei relativi rapporti di lavoro l'emanazione di un apposito DPCM il cui iter è stato avviato dal Ministero della Salute.

Le Regioni, gli Enti Locali e tutti gli enti sottoposti al patto di stabilità interno che hanno proceduto ad assunzioni a tempo determinato sulla base di procedure selettive per titoli ed esami nel triennio 2007-2009, possono prevedere una riserva di posti non inferiore al 60 per cento a favore di lavoratori già titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. In tal modo, tali enti possono procedere, per gli anni 2013, 2014 e 2015, alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale già assunto a tempo determinato, a condizione che abbia maturato tre anni di servizio alle proprie dipendenze negli ultimi cinque anni.

Per favorire l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori di pubblica utilità, le Regioni predispongono un elenco regionale di questi lavoratori secondo criteri di priorità che contemperano l'anzianità anagrafica, l'anzianità di servizio e i carichi familiari. Fino al 31 dicembre 2015, gli enti territoriali che hanno posti in organico per le qualifiche dei lavori di pubblica utilità e lavori socialmente utili, possono assumere a tempo indeterminato (nei limiti del 50 per cento delle risorse utilizzabili) attingendo dall'elenco regionale.

<sup>385</sup> Di cui al D. Lgs. 368/2001.

<sup>386</sup> Ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs.165/2011.

<sup>387</sup> Convertito, con modificazioni, dalla L. 125/2013.

<sup>388</sup> Di cui all'art.1, commi 519 e 558 della L. 296/2006 e all'art.3, co. 90, della L.244/2007.

### Mercato del lavoro: monitoraggio

La legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro ha previsto l'istituzione di un Sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle misure previste dalla riforma stessa<sup>389</sup>, diretto a verificare lo stato di attuazione degli interventi previsti e i loro effetti sulla realizzazione di un mercato del lavoro inclusivo e dinamico. L'istituzione del Sistema di monitoraggio soddisfa anche una delle raccomandazioni dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia, che in passato non è riuscita a verificare la piena applicazione delle sue riforme. Nel giugno 2013 il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con proprio decreto, ha istituito un Comitato tecnico di monitoraggio costituito dai rappresentanti di un ampio insieme di istituzioni<sup>390</sup>. Al Comitato partecipano anche i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che - sebbene non previsti direttamente dalla L. 92/2012 - risultano fortemente coinvolti nell'applicazione della riforma.

L'obiettivo è quello di sfruttare al massimo e in modo integrato le principali fonti informative, riferibili sia a basi dati amministrative e sia a indagini statistiche.

Per assicurare la sua qualità e fruibilità, lo sviluppo del Sistema è supervisionato da un Comitato scientifico composto da esperti provenienti dal mondo istituzionale e accademico. Il Comitato assicura anche che i dati prodotti dal Sistema siano resi disponibili all'utenza scientifica, alle parti sociali e ai cittadini, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali. A regime, la realizzazione del Sistema consentirà di migliorare significativamente il disegno delle politiche del lavoro e il dibattito pubblico, utilizzando al meglio dati statistici e analisi di qualità. È stato anche specificato<sup>391</sup> che l'attività di monitoraggio deve tener conto degli effetti delle diverse misure sulle dinamiche intergenerazionali.

A gennaio 2014 è stato pubblicato il primo Quaderno di Monitoraggio relativo al primo anno di applicazione della L. 92/2012<sup>392</sup> riferito al periodo luglio 2012 - giugno 2013 e illustra le principali azioni previste dalla L. 92/2012 e gli ambiti in cui esse si applicano, inoltre descrive le prime evidenze tracciabili della riforma sul mercato del lavoro. Si tratta di un'analisi che cerca di sintetizzare ed evidenziare i principali risultati, lasciando agli utilizzatori la possibilità di esaminare in dettaglio specifici aspetti attraverso i dati disponibili sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, per ciascun indicatore selezionato, forniscono informazioni settoriali e territoriali. A tale proposito si sottolinea che, per la prima volta, vengono resi disponibili i dati sui rapporti di lavoro attivati e cessati a livello provinciale, consentendo il confronto omogeneo tra territori. Partendo dalle informazioni macroeconomiche (PIL, Unità di lavoro, ecc.), sono stati individuati indicatori utili a rappresentare: i) l'evoluzione della domanda di lavoro (imprese attive, fallimenti, posti vacanti, ecc.); ii) le probabilità di assunzioni e gli effettivi rapporti di lavoro attivati e cessati; iii)

---

<sup>389</sup> Di cui all'art. 1 della L. 92/2012.

<sup>390</sup> CNEL, INAIL, INPS, ISFOL, ISTAT, Italia Lavoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Unioncamere.

<sup>391</sup> Di cui all'art. 7, co. 5 del D.L. 76/2013.

<sup>392</sup> Il rapporto è disponibile al link: [http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140123\\_Rapporto-Monitoraggio-Legge-92.aspx](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140123_Rapporto-Monitoraggio-Legge-92.aspx).

l'offerta di lavoro (situazioni dei soggetti occupati e disoccupati con dettaglio di genere e di età); iv) l'evoluzione del ricorso agli ammortizzatori sociali (ore autorizzate di cassa integrazione, domande di mobilità e beneficiari di indennità per sostegno al reddito, ecc.).

Questo primo quaderno descrive le modifiche intervenute nel mercato del lavoro nel primo anno di applicazione della riforma, ma non affronta problemi di valutazione della riforma stessa. Infatti, come il rapporto chiarisce, per tale obiettivo è necessario utilizzare specifiche metodologie che consentano di confrontare la situazione prima/dopo l'introduzione della legge 92/2012 al netto di altri fattori che possono influenzare gli andamenti storici degli indicatori. Analogamente, la pubblicazione prende in considerazione i dati quantitativi relativi ai rapporti di lavoro e agli ammortizzatori sociali, senza analizzare la situazione degli specifici gruppi di lavoratori che ne hanno usufruito. A tale scopo, è essenziale una ricostruzione longitudinale delle storie dei singoli lavoratori, che verrà affrontata in un successivo Quaderno di Monitoraggio.

Lungo il periodo preso a riferimento per il monitoraggio si è riscontrato: *i*) un *trend* decrescente delle assunzioni fino alla metà del 2013 (-9,6 per cento su base annua), in particolare, per i contratti a tempo indeterminato, l'apprendistato, il lavoro intermittente e le collaborazioni a progetto; *ii*) un aumento dei contratti a tempo determinato (circa il 70 per cento delle assunzioni) pari allo 0,2 per cento; *iii*) una riduzione del numero di licenziamenti individuali che si è ridotto del 17 per cento su base annua, a fronte dell'incremento del 48 per cento di quelli collettivi. Nel 2012 sono cresciuti i beneficiari dell'indennità di mobilità, anche a causa dei ridotti finanziamenti alla CIG in deroga (-17 per cento, le ore autorizzate).

#### **FOCUS** Monitoraggio del lavoro flessibile nella PA

Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, si prevede che entro il 31 dicembre di ogni anno, le amministrazioni redigano un rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate<sup>393</sup>. Il Rapporto viene trasmesso, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno nonché al Dipartimento della Funzione Pubblica, che redige una relazione annuale al Parlamento. Le amministrazioni pubbliche comunicano anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili. Per combattere gli abusi, il legislatore ha spostato il piano d'intervento da soluzioni di tipo restrittivo che vincolano aprioristicamente l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile a misure di responsabilizzazione della dirigenza. Dette misure si esprimono con l'esplicita previsione della sanzione, da comminare a seguito di giudizio negativo emerso dall'esame del rapporto informativo rimesso ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno verso gli organismi indipendenti di valutazione delle performance. In particolare, al dirigente responsabile d'irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato. La prima fase di monitoraggio è partita a marzo 2013.

<sup>393</sup> Ai sensi dell'art. 36, comma 3, del D. Lgs 165.

### Misure per i lavoratori immigrati

Il Governo ha introdotto una serie di misure con specifico riferimento alla condizione giuridica dei cittadini stranieri, all'accesso al lavoro e all'ottenimento dei titoli di soggiorno.

Il D.L. 76/2013 ha, infatti, semplificato la procedura per l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente con un lavoratore non comunitario residente all'estero, prevedendo che la verifica, presso il centro per l'impiego competente, dell'indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale a svolgere la stessa mansione, sia svolta precedentemente (e non successivamente) alla presentazione della richiesta del nulla osta di ingresso da parte del datore di lavoro presso lo sportello unico per l'immigrazione<sup>394</sup>.

Il Governo ha poi avviato la semplificazione delle procedure di rilascio dei visti per studio e formazione professionale per stranieri ammessi a frequentare i corsi di formazione professionale e a svolgere i tirocini formativi, prevedendo la definizione di un contingente triennale per questa categoria di stranieri, al posto di quello annuale stabilito dalla normativa vigente<sup>395</sup>.

Si prevede inoltre che il cittadino straniero non comunitario che abbia conseguito in Italia un dottorato o un *master* universitario di secondo livello, possa chiedere un permesso di soggiorno in attesa di occupazione o chiedere la conversione del proprio permesso in permesso di soggiorno per motivi di lavoro<sup>396</sup>.

E' stato inoltre snellito il procedimento di emersione dei cittadini non comunitari irregolari e semplificata la procedura per la dichiarazione di alloggio del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro.

A marzo 2014 è stata recepita la direttiva europea<sup>397</sup> che prevede l'introduzione in tutti gli Stati membri di una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini stranieri di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro. Con tale procedura i lavoratori stranieri che soggiornano regolarmente in uno Stato membro possono godere di un insieme di diritti analoghi a quelli dei lavoratori nazionali in tutti gli ambiti connessi all'occupazione (condizioni di lavoro, istruzione e formazione professionale, sicurezza sociale, etc.).

Italia Lavoro ha dato attuazione al programma 'La Mobilità internazionale del lavoro' con l'obiettivo di supportare la creazione di una rete internazionale di servizi per il lavoro, promuovendo il ruolo attivo degli intermediari pubblici e privati nella gestione dei flussi migratori verso l'Italia. Il Programma mira a sviluppare, nei paesi terzi con cui sono stati stipulati accordi bilaterali per la

---

<sup>394</sup> All'art. 9, co.7 del D.L. 76/2013. In merito alla conversione del permesso di soggiorno stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nella circolare congiunta del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 novembre 2013, è stato chiarito che nei casi di domanda non deve essere accertato l'avvenuto rientro del lavoratore stagionale nel Paese di origine e l'ottenimento del secondo visto d'ingresso in Italia per lavoro stagionale, purché, tuttavia, sia verificata da parte delle Direzioni Territoriali del Lavoro e degli Sportelli Unici la presenza dei requisiti per l'assunzione nell'ambito delle quote d'ingresso specificatamente previste per tali conversioni, nonché l'effettiva assunzione in occasione del primo ingresso per lavoro stagionale (tramite il riscontro dell'esistenza di un'idonea comunicazione obbligatoria).

<sup>395</sup> Art. 9, co. 8 del D.L. 76/2013.

<sup>396</sup> Art. 9, co. 8-bis del D.L. 76/2013 ha apportato una modifica all'art. 22, comma 11-bis, del D.Lgs. 286/1998.

<sup>397</sup> D.Lgs. 40/2014 di attuazione della Direttiva 2011/98/UE, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2014.

regolamentazione dei flussi, una rete di Uffici di coordinamento per il lavoro e l'immigrazione, con il compito di favorire il raccordo tra i servizi per il lavoro dei paesi d'origine e gli operatori pubblici e privati italiani per la gestione degli ingressi per lavoro dei cittadini extracomunitari<sup>398</sup>.

A fronte dell'elevato tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri e dell'aumento dei flussi migratori non programmati, gli interventi messi in campo dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali si sono focalizzati nella programmazione di interventi volti a promuovere l'occupabilità e l'occupazione degli immigrati disoccupati e di fasce vulnerabili di migranti.

Tenendo conto di tali esigenze, Italia Lavoro ha realizzato nelle Regioni Convergenza, il programma 'Rete dei servizi per la prevenzione del lavoro sommerso' (RE.LA.R.)<sup>399</sup>, per finanziare attraverso contributi la realizzazione di misure e servizi per l'inserimento lavorativo d'immigrati, in particolare titolari di protezione internazionale, rifugiati e richiedenti asilo. L'importo del contributo è stato determinato nella misura massima di 5.000 euro ripartito in due componenti: *i*) un'indennità di frequenza per i destinatari dei percorsi di tirocinio e *ii*) un contributo al costo dell'erogazione dei servizi di politica attiva per i soggetti promotori.

In complementarietà con RE.LA.R., Italia Lavoro ha poi esteso le azioni dell'intervento nelle Regioni obiettivo competitività con il progetto 'Lavoro Immigrazione Formazione Tirocini' (LIFT). Un'altra categoria di immigrati vulnerabili sono i minori stranieri non accompagnati, per i quali sono state attivate misure di intervento per realizzare percorsi di integrazione socio-lavorativa garantendo il proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento si basa sul finanziamento di una 'dote individuale' finalizzate all'acquisizione di competenze professionali e/o all'inserimento professionale. Sono state stanziare risorse pari a 5,5 milioni (2,58 a valere sul FSE e 2,92 a valere sul 'Fondo Politiche Migratorie') con le quali sono state finanziate 1.226 doti individuali.

Al fine di dare continuità a tale interventi, è stato finanziato un programma, con risorse a valere sul Fondo Politiche Migratorie 2013 (pari a 4,5 milioni ) finalizzato allo sviluppo di interventi di integrazione socio-lavorativa degli immigrati vulnerabili e in condizione di disagio occupazionale regolarmente presenti sul territorio nazionale, anche attraverso percorsi di mobilità territoriale Sud-Nord.

Si ricorda che è stato pubblicato per il terzo anno consecutivo, il 'Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati'<sup>400</sup>, finalizzato a fornire dati istituzionali necessari anche per migliorare la capacità previsionale dei fabbisogni quantitativi e qualitativi di manodopera immigrata nel territorio italiano e per indirizzare le politiche migratorie.

<sup>398</sup> In particolare, il programma si articola in 5 linee di intervento: *i*) supporto alla definizione di Accordi bilaterali con i Paesi Terzi; *ii*) sviluppo della Rete dei Servizi all'estero per la gestione dei flussi migratori per lavoro; *iii*) cooperazione formativa come strumento per la qualificazione dei flussi; *iv*) supporto a iniziative di Mobilità internazionale nell'ambito dell'emergenza nel Mediterraneo; *v*) sviluppo di iniziative di comunicazione.

<sup>399</sup> Le risorse previste per il finanziamento dei percorsi ammontano a euro 2,2 milioni a valere sul PON 'Governance e Azioni di Sistema' - Obiettivo Convergenza.

<sup>400</sup> Disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

### **FOCUS** Lavoro irregolare

L'attività di vigilanza sulla mancata applicazione delle norme previdenziali e della prevenzione e sicurezza del lavoro è stata mirata nell'ultimo anno a concentrare le verifiche verso obiettivi significativi in relazione a fenomeni irregolari di rilevanza sociale quali lavoro nero, tutela dei minori, sfruttamento extracomunitari clandestini, elusione contributiva e sicurezza sul lavoro.

Nel periodo gennaio-settembre 2013 sono state ispezionate 101.912 aziende, in lieve aumento (0,1 per cento) rispetto allo stesso periodo nell'anno precedente; in 56.003 aziende, pari al 55 per cento di quelle controllate, sono state riscontrate delle irregolarità. Le ispezioni hanno consentito di verificare 202.379 posizioni lavorative (in diminuzione del 29,3 per cento rispetto a gennaio-settembre 2012) con l'individuazione di 91.109 lavoratori irregolari, di cui 32.548 totalmente in nero (pari al 36 per cento dei lavoratori irregolari, con un aumento di 5 p.p. rispetto allo scorso anno). In 439 casi è stata riscontrata una violazione penale per impiego di lavoratori minori, mentre è stato individuato l'impiego di 816 lavoratori extracomunitari clandestini, circa il 2,5 per cento dei lavoratori in nero, in lieve diminuzione rispetto allo stesso periodo del 2012.

Il lavoro irregolare è diffuso in tutti i settori di attività economica, tuttavia la quota del lavoro nero si annida maggiormente in agricoltura (58 per cento degli irregolari) e nell'edilizia (43 per cento).

Tutti gli altri fenomeni, quali ad esempio appalti illeciti, l'uso non corretto del contratto di somministrazione (7.548 numero di lavoratori coinvolti) e le violazioni della disciplina in materia di orario di lavoro (10.082 lavoratori) subiscono una decisa riduzione.

Violazioni rispetto alle norme di prevenzione e sicurezza del lavoro sono state riscontrate in 24.316 aziende, pari al 25,8 per cento delle aziende ispezionate, con una diminuzione di 5 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2012.

Infine, nonostante gli irrigidimenti previsti dalla L. 92/2012, si riscontra un aumento delle riqualificazioni dei rapporti di lavoro, che avvengono nel caso in cui l'ispettore giudichi diversamente un rapporto di lavoro, sia dipendente sia autonomo, come nel caso delle collaborazioni a progetto 'non genuine' e delle 'false' partite IVA. Le riqualificazioni nel periodo gennaio-settembre 2013 sono complessivamente 14.520, corrispondenti a circa il 26 per cento dei lavoratori irregolari, con un aumento di 6 p.p. rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Dal punto di vista finanziario, le sanzioni per le irregolarità riscontrate ammontano complessivamente a 78,1 milioni, con una diminuzione di circa 13 milioni (-14,2 per cento) rispetto all'anno precedente.

Sotto il profilo della regolarità contrattuale e in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, il D.L. 76/2013 prevede che la rivalutazione del 9,6 per cento delle sanzioni in caso d'irregolarità sia in parte utilizzata per progetti e azioni rivolti alla sicurezza.

Al fine di rafforzare l'attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il D.L. 'Destinazione Italia'<sup>401</sup> aumenta le sanzioni amministrative del 30 o del 100 per cento e i maggiori introiti sono destinati al finanziamento di misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate a una maggior efficacia della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché di iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro effettuate da parte delle Direzioni Territoriali del

<sup>401</sup> D.L. 145/2013, art.14.

Lavoro. In tale ambito, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è autorizzato a implementare la dotazione organica del personale ispettivo di 250 unità. I maggiori oneri relativi all'adozione delle misure introdotte sono a carico del 'Fondo sociale per l'occupazione', nella misura di 5 milioni per il 2014, 7 milioni per il 2015 e 10,2 milioni a partire dal 2016.

## **II.7 WELFARE E POVERTÀ**

### **Piano casa**

Con un primo intervento, il Governo ha predisposto<sup>402</sup> un piano casa a favore delle categorie disagiate. Il provvedimento interviene con misure per l'accesso alla casa e per il sostegno al settore immobiliare. Per dare risposta a queste esigenze si prevede che la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) metta a disposizione delle banche oltre 2 miliardi per l'erogazione di nuovi mutui per l'acquisto della abitazione principale. Obiettivo del Governo è favorire, attraverso la garanzia data da CDP alle banche, la ripresa del credito per l'acquisto della prima casa. Inoltre, CDP potrà acquistare obbligazioni bancarie, nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti derivanti da mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali, liberando l'attivo delle banche che potranno così erogare nuovi mutui alle famiglie per l'acquisto di abitazioni principali<sup>403</sup>.

Con un secondo intervento, il Governo ha previsto interventi per 1,74 miliardi per far fronte al disagio abitativo conseguente alla crisi economica<sup>404</sup>. Questo secondo pacchetto di misure ha tre obiettivi: *i)* sostenere l'affitto a canone concordato; *ii)* ampliare l'offerta di alloggi popolari; *iii)* sviluppare l'edilizia residenziale sociale.

Entrambi i piani casa sono intervenuti sul rifinanziamento dei fondi già esistenti. In particolare:

- 40 milioni sono destinati al Fondo per la sospensione per 18 mesi delle rate di mutuo<sup>405</sup>. In tal modo, il titolare di un mutuo sulla prima casa non superiore a 250.000 euro e con indicatore ISEE non superiore a 30.000 euro, in caso di perdita del lavoro o dell'insorgere di condizioni gravi di non autosufficienza o handicap, può chiedere alla banca la sospensione del pagamento delle rate per un periodo massimo di 18 mesi. Il Fondo gestito dalla CONSAP rimborserà alle banche gli oneri finanziari corrispondenti alla quota interessi delle rate per le quali ha effetto la sospensione del pagamento.

<sup>402</sup> D.L. 102/2013 cvt. in L. 124/2013.

<sup>403</sup> A novembre 2013 è stata firmata la Convenzione tra CDP e ABI che disciplina le linee guida e le regole applicative del 'Plafond Casa' ai fini dell'erogazione di mutui per l'acquisto di immobili a uso abitativo. Inoltre, CDP ha attivato il programma di acquisto di obbligazioni bancarie mobilitando così in totale risorse per 5 miliardi a favore della ripresa del settore immobiliare residenziale.

<sup>404</sup> D.L. 47/2014 'Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015'.

<sup>405</sup> Il Fondo istituito con la L. 244/2007 all'art. 2, è destinato alle famiglie più povere indebitate che hanno un servizio del debito per il mutuo sulla casa di residenza superiore al 30 per cento del reddito.

- 60 milioni per il Fondo di garanzia<sup>406</sup> per i mutui a favore delle giovani coppie, nuclei monogenitoriali con figli minori e lavoratori atipici. Gli *under 35* con un reddito ISEE complessivo non superiore a 35.000 euro potranno chiedere un mutuo sino a 200.000 euro, garantito dal Fondo per il 50 per cento della quota capitale per finanziamenti connessi all'acquisto e a interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica, di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale. La dotazione del Fondo può essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle Regioni e di altri enti e organismi pubblici.
- 200 milioni, per il biennio 2014-2015, al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione<sup>407</sup>, che eroga contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione e interviene per il sostegno al reddito dei soggetti che, pur in possesso dei requisiti per l'accesso al sistema dell'edilizia residenziale pubblica, devono rivolgersi al libero mercato. Le risorse di questo Fondo sono destinate anche alla creazione di strumenti a livello comunale che svolgano una funzione di garanzia terza fra proprietario e affittuario per i mancati pagamenti del canone e per eventuali danni all'alloggio.
- 266 milioni per il Fondo di copertura della morosità incolpevole, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti a favore delle famiglie che non possono pagare l'affitto a causa di difficoltà temporanee per varie cause: perdita del lavoro, messa in mobilità o in cassa integrazione, chiusura dell'attività, malattia grave, infortunio o decesso di un componente della famiglia. Il Fondo ha, inoltre, la finalità di prevenire l'apertura di procedimenti di sfratto.
- Per favorire l'immissione sul mercato degli alloggi, per il quadriennio 2014-2017 è ridotta dal 15 al 10 per cento l'aliquota della cedolare secca.
- Inoltre, i redditi derivanti dalla locazione di alloggi nuovi o ristrutturati non concorrono alla formazione del reddito d'impresa nella misura del 40 per cento, per un periodo non superiore a 10 anni dalla data di ultimazione dei lavori.
- È previsto un Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica che, con uno stanziamento di 400 milioni, intende finanziare la ristrutturazione con adeguamento energetico, impiantistico e antisismico di 12.000 alloggi. Un ulteriore finanziamento di 67,9 milioni ha l'obiettivo di recuperare 2.300 alloggi destinati alle categorie disagiate.
- Per favorire l'acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è istituito un Fondo destinato alla concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti per l'acquisto di tali alloggi, che avrà una dotazione massima per il periodo 2015-2020 di 113,4 milioni.

---

<sup>406</sup> Istituito con il D.L. 112/2008 offre le garanzie necessarie per ottenere un mutuo per l'acquisto della prima casa. Con la Legge di Stabilità per il 2014, tale fondo entra a far parte del Sistema Nazionale di Garanzia al fine di riordinare il sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese. Per maggiori dettagli sul Sistema Nazionale di Garanzia, si rinvia al paragrafo II.16 'ripristinare l'erogazione di credito all'economia'.

<sup>407</sup> Istituito con la L. 431/1998 all'art. 11.

- Per il triennio 2014-2016, ai soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali adibiti ad abitazione principale spetta una detrazione complessiva di 900 euro o di 450 euro, in base al livello di reddito<sup>408</sup>.
- Trascorsi almeno 7 anni dalla stipula del contratto di locazione di un alloggio sociale, l'inquilino ha facoltà di riscattare l'unità immobiliare.
- Infine, è previsto un maggior rigore nei confronti degli occupanti abusivi di un immobile, i quali non potranno chiedere la residenza né l'allaccio ai pubblici servizi.

Un'ulteriore misura adottata dal Governo è la proroga di 3 anni per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale con l'imposta di registro ridotta. L'obiettivo è mantenere tali benefici fiscali al fine di completare gli investimenti in corso. In tal senso, le imprese che hanno acquistato un bene immobile (terreno edificabile o edificato), situato in un'area compresa in piani urbanistici diretti all'attuazione di programmi di edilizia residenziale pubblica, possono usufruire dell'agevolazione dell'imposta di registro ridotta all'1 per cento, al posto della misura ordinaria dell'8 per cento, se concludono l'intervento edilizio entro 11 anni dall'atto di acquisto del bene.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti verificherà ogni 6 mesi l'andamento delle misure adottate, riferendo in Consiglio dei Ministri sulla loro implementazione e riprogrammando le risorse che non vengono utilizzate.

#### **FOCUS** *Social Housing*

Il riuso di immobili sfitti, degradati o invenduti è la nuova strada per rispondere al disagio abitativo nelle grandi e piccole città, sostenuta dal Fondo Investimenti per l'Abitare di Cassa Depositi e Prestiti che interviene per sostenere progetti di edilizia sociale sul territorio.

Per favorire gli investimenti privati, era stato introdotto un limite massimo del 40 per cento alla partecipazione del FIA, gestito da CDP, ai fondi locali<sup>409</sup>. Tale limite, nell'attuale periodo congiunturale di rallentamento economico e di contrazione delle disponibilità di investimento degli attori locali, rischiava però di pregiudicare l'operatività del fondo nazionale e di conseguenza dell'intero sistema integrato di fondi, impedendo l'avvio di iniziative che non riuscivano a reperire il restante capitale di rischio. Per tale motivo, è stato approvato un DPCM che prevede la modificabilità del regolamento del FIA e quindi il superamento del limite massimo del 40 per cento per le partecipazioni da acquisire nell'ambito degli investimenti locali. Il nuovo limite del coinvestimento, passa così dal 40 al 60 per cento. E potrà salire all'80 per cento se è prevista una elevata componente di alloggi in affitto oppure se c'è una caratterizzazione sociale nei servizi alle persone e al quartiere, fermo restando la necessità di salvaguardare la partecipazione di capitali privati negli investimenti locali. In seguito alla rimozione del limite massimo, entro la fine del 2013 CDP Investimenti SGR trasferirà 450 milioni di ulteriori sottoscrizioni a fondi immobiliari locali che abbiano selezionato nuovi progetti. Il superamento del limite del 40 per cento consente di sbloccare ulteriori investimenti nell'*housing* sociale pari a circa 2 miliardi nel breve termine. Le iniziative che saranno finanziate sono molteplici e riguardano il Fondo Regioni del Sud, in cui il FIA ha deliberato in via preliminare di sottoscrivere 70 milioni e altre misure che interessano anche le Regioni del Nord<sup>410</sup>.

<sup>408</sup> Rispettivamente, se il reddito complessivo non supera i 15.493,71 euro oppure se è compreso tra 15.493,71 e 30.987,41.

<sup>409</sup> Art. 11, comma 4 del DPCM 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa).

<sup>410</sup> In Lombardia sono state gettate le basi per un'iniziativa con le Ferrovie, per sviluppare mille alloggi su tre aree FS (Rogoredo, Lambrate e Greco-Breda) oggetto di un accordo con Comune e Regione per la

Infine, con il D.L. ‘Proroga termini’<sup>411</sup> è stata decisa la sospensione, sino al 30 giugno 2014, dei provvedimenti esecutivi di rilascio per finita locazione di immobili adibiti ad abitazione nei confronti di conduttori con un reddito annuo lordo familiare inferiore a 21.000 euro, residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni limitrofi con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare figli fiscalmente a carico, persone ultra-sessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap*, purché non siano in possesso di un’altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella Regione di residenza.

### Misure di contrasto alla povertà

Nel corso del secondo semestre 2013 è partita nelle 12 città con più di 250 mila abitanti<sup>412</sup> la sperimentazione della cosiddetta ‘nuova’ carta acquisti<sup>413</sup>. Inoltre, è stata avviata la raccolta delle domande e sono state attivate le procedure di selezione dei beneficiari, mediante preventiva verifica del possesso dei requisiti sulla base dell’interrogazione degli archivi amministrativi di INPS e Agenzia delle Entrate. La sperimentazione richiede una *governance* complessa, essa stessa oggetto di sperimentazione, inserendo pienamente per la prima volta uno strumento di politica nazionale all’interno della rete integrata di interventi e servizi sociali. In esito ai controlli negli archivi amministrativi, i primi benefici sono in corso di pagamento a valere sul bimestre gennaio-febbraio 2014, periodo formale di avvio della sperimentazione, la cui durata iniziale è prevista in 12 mesi per un ammontare di risorse complessivamente pari a 50 milioni.

Con il decreto Lavoro<sup>414</sup> è prevista l’estensione di tale sperimentazione a tutti i territori del Mezzogiorno che non siano stati già interessati dall’intervento.

Il programma è destinato alle Regioni del Mezzogiorno che non ne hanno già usufruito e beneficerà della riprogrammazione del Fondo di rotazione<sup>415</sup> nonché della rimodulazione delle risorse del medesimo Fondi di rotazione, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione, nei limiti di 140 milioni per l’anno 2014 e di 27 milioni per l’anno 2015. La Legge di Stabilità per il 2014 destina risorse per un ammontare di 40 milioni l’anno per un triennio ai fini della progressiva estensione su tutto il territorio nazionale della medesima sperimentazione (Programma di Sostegno per l’Inclusione Attiva - SIA<sup>416</sup>). A tal fine potranno essere utili anche risorse derivanti dal finanziamento, previsto dalla medesima disposizione, della ‘carta acquisti ordinaria’<sup>417</sup>, prorogata al 2014 con

---

trasformazione. Questa operazione sarà gestita in via esclusiva da CDP Investimenti SGR e gli 85 milioni di apporto in contante stimato verranno tutti dal FIA. Altre iniziative sono previste in Sardegna, Sicilia e Trentino e Lazio.

<sup>411</sup> D.L. 150/2013, art. 4, co. 8.

<sup>412</sup> Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.

<sup>413</sup> Prevista dall’art. 60 del D.L. 5/2012 e il cui decreto attuativo (DM gennaio 2013) è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 maggio 2013.

<sup>414</sup> D.L. 76/2013.

<sup>415</sup> Di cui alla L. 183/1987 già destinate ai Programmi operativi 2007/2013.

<sup>416</sup> L. 147/2013, co. 216,

<sup>417</sup> La carta acquisti ‘ordinaria’ è stata introdotta dall’art. 81 del D.L. 112/2008 ed è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e farmaceutica e il pagamento delle bollette della luce e del gas. La carta acquisti ‘ordinaria’ da diritto a 40 euro al mese e viene caricata ogni due mesi con 80 euro sulla base degli stanziamenti via via disponibili. Al programma possono accedere i cittadini che ne fanno domanda e che hanno i requisiti di legge. Viene, concessa agli anziani di età superiore o uguale ai 65 anni o ai bambini di età inferiore ai

l'allocazione di 250 milioni, laddove un aggiornamento dei requisiti e un coordinamento con l'evoluzione del SIA permettano una riallocazione di risorse.

Inoltre, nella Legge di Stabilità per il 2014 è stata prevista una seconda riprogrammazione di risorse volta al contrasto alla povertà, a valere sulla programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. In tal modo ulteriori 300 milioni potranno essere spesi solo nelle 8 Regioni meridionali sia per ampliare la platea dei beneficiari rimuovendo alcuni dei requisiti di categorialità, sia per estendere la durata temporale dell'intervento a tutto il 2015, creando le condizioni per un suo progressivo consolidamento.

Per questo motivo la disposizione è rivolta alle famiglie in condizioni economiche di estremo disagio, nelle quali nessuno lavora o vi sia bassa 'intensità' di lavoro, siano presenti minori e siano a maggior rischio di esclusione (rischio abitativo, ecc.).

La nuova *social card* sarà uno strumento a disposizione dei Comuni che, inoltre, dovranno realizzare un progetto personalizzato di presa in carico per il nucleo familiare beneficiario. La concessione della Carta al beneficiario sarà condizionata alla sottoscrizione del progetto personalizzato. Il progetto avrà natura multidimensionale e sarà finalizzato al superamento della condizione di povertà ed esclusione sociale mediante azioni volte, tra l'altro, a migliorare le possibilità di reimpiego per gli adulti, ma anche la *performance* scolastica dei bambini e dei ragazzi. La nuova *social card* si integra con gli interventi e i servizi sociali erogati dai Comuni, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. All'amministrazione spetterà anche il compito di inviare tutte le informazioni sui progetti personalizzati e sulla loro attuazione all'INPS. Per poter partecipare al bando nel nucleo familiare deve essere presente almeno un minore e i componenti di età attiva devono essere privi di lavoro, con requisiti significativi fra cui: *i*) ISEE, in corso di validità, inferiore o uguale a 3.000 euro; *ii*) per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà, valore ai fini ICI dell'abitazione di residenza inferiore a 30.000 euro; *iii*) patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE, inferiore a 8.000 euro; *iv*) valore dell'indicatore della situazione patrimoniale, come definito ai fini ISEE, inferiore a 8.000 euro.

Inoltre, con riferimento alla carta acquisti 'ordinaria'<sup>418</sup> nella Legge di Stabilità per il 2014 sono contenute disposizioni che estendono la concessione della carta anche ai cittadini comunitari ovvero familiari di cittadini italiani o comunitari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro ma che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. La concessione è estesa anche ai cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A questi ultimi è estesa anche la concessione di

---

tre anni (in questo caso il titolare della carta è il genitore). La carta consente di avere sconti nei negozi convenzionati, nonché di accedere direttamente alla tariffa elettrica agevolata. L'INPS aggiorna annualmente i requisiti di reddito e i limiti di ISEE per aver diritto alla carta, secondo la rivalutazione stabilita dall'Istat per l'adeguamento delle pensioni al costo della vita. Le carte acquisto che sono state assegnate non hanno scadenza, e possono essere utilizzate a patto che i criteri ISEE continuino a essere rispettati dal suo titolare.

<sup>418</sup> Il D.L. 150/2013, al fine di garantire la continuità del programma Carta acquisti e l'avvio della sperimentazione correlata al medesimo programma, per l'espletamento della procedura di gara per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi, prevede che il contratto per la gestione del predetto servizio integrato, sottoscritto in data 24 marzo 2010, è prorogato fino al perfezionamento del contratto con il nuovo gestore. Al fine di prorogare il programma Carta acquisti al 31 dicembre 2013, il relativo fondo è incrementato, per l'anno 2013, di 35 milioni. La disposizione, non essendo stato convertito il D.L. 150/2013, è stata ripresa nel c.d. Decreto 'mille proroghe'.

assegni per nuclei familiari con almeno tre figli minori<sup>419</sup>. Tale diritto è esteso anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

### **FOCUS** Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

A settembre 2013 è stata presentata la relazione finale 'Proposte per nuove misure di contrasto alla povertà', elaborata dal gruppo di studio appositamente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In questo documento si descrive una misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Per sottolineare il carattere inclusivo e di attivazione dei beneficiari, oltre che di sostegno economico, tale istituto è denominato 'Sostegno per l'inclusione attiva' (SIA).

Il SIA si caratterizza per: *i)* l'universalità in quanto non condiziona l'intervento al sussistere di una caratteristica individuale o familiare, né alla residenza geografica; *ii)* il riferimento alle risorse economiche familiari, verificate attraverso una prova dei mezzi effettuata secondo criteri omogenei a livello nazionale; *iii)* la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari. Non si tratta di un reddito di cittadinanza (rivolto cioè a tutti indistintamente), ma di un sostegno rivolto ai poveri, identificati come tali da una prova dei mezzi. Fondamentale a questo proposito è l'implementazione dell'imminente riforma dell'ISEE.

L'istituto ha l'obiettivo di permettere a tutti l'acquisto di un paniere di beni e servizi ritenuto decoroso sulla base degli stili di vita prevalenti. D'altro canto, l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto d'inserimento che gli individui che appartengono al nucleo familiare beneficiario stipulano con i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. Le attività d'inserimento sono concepite come uno strumento di inclusione e di attivazione sociale, che comprendono non solo incentivare esperienze formative e di riqualificazione professionale e la partecipazione al mercato del lavoro, ma valorizzano l'impegno in attività di cura verso minori e/o familiari non autosufficienti, quali l'esercizio attivo delle responsabilità genitoriali riguardo alla frequenza scolastica e alle prassi di prevenzione per la salute. Il SIA prende a riferimento il nucleo familiare sia per il test dei mezzi, sia per l'importo del trasferimento monetario. Inoltre, nel disegno presentato il nuovo istituto è indirizzato a chi risiede stabilmente sul territorio nazionale, inclusi gli immigrati legalmente residenti.

All'INPS va demandata l'erogazione del beneficio, che potrebbe anche essere effettuata mediante una carta di debito. Sul territorio, invece, la regia è assegnata a un'aggregazione distrettuale dei Comuni (a es. gli Ambiti socio-assistenziali): accesso, presa in carico, accertamenti, patto con l'utente, avvio di percorsi di attivazione sociale, gestione della condizionalità. Essi si dovranno avvalere della collaborazione, per quanto concerne le rispettive competenze, dei Centri per l'impiego, delle istituzioni scolastiche, delle Asl e di altre amministrazioni pubbliche, nonché del Terzo Settore e di altri soggetti territoriali privati. Fondamentale nell'organizzazione di questi servizi è il ruolo delle Regioni.

Per far fronte all'emergenza della crisi, con la Legge di Stabilità<sup>420</sup> si dispone il rifinanziamento del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti per 10 milioni per il 2014.

---

<sup>419</sup> Ai sensi dell'art. 13 della L. 97/2013, contenente disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Legge Europea 2013).

<sup>420</sup> L. 147/2013 art. 1 co. 224.

Infine, un'importante iniziativa nell'ambito del Piano d'azione Coesione, per il rafforzamento della coesione socio-economica nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza è il bando 'Giovani del *non profit* per lo sviluppo del Mezzogiorno'.

Per interventi socio-assistenziali in favore di persone che si trovano in condizioni di marginalità sociale, o per servizi di assistenza domiciliare per anziani e disabili che si trovano in stato di bisogno, ad agosto 2013 è stata emanata una direttiva del ministro dell'Interno che eroga contributi per complessivi 2,2 miliardi di cui: 1,2 miliardi per il finanziamento di iniziative presentate da enti pubblici e 1 miliardo per iniziative di organismi privati.

#### **FOCUS Rafforzamento istituzionale e rilancio socio-economico di Napoli**

Per il rilancio economico e ridurre il disagio sociale del territorio partenopeo ad aprile 2013 il Governo ha firmato con le autorità locali di Napoli un Protocollo d'Intesa per la realizzazione di azioni di rafforzamento istituzionale e rilancio socio-economico del capoluogo campano. Il Protocollo prevede un programma integrato di interventi, denominato 'Grande Napoli'. Il programma riguarderà inizialmente tre campi: *i)* supporto alla definizione di una strategia di crescita economica e di inclusione sociale disegnata sull'intera area metropolitana di Napoli, in una prospettiva di medio periodo che punta al 2020; *ii)* riorganizzazione degli Uffici comunali, per renderli idonei a operare sulla base di chiari risultati attesi, resi pubblici e verificati sullo sfondo di un ampio processo di partecipazione dei cittadini, sull'esempio del Piano d'Azione Coesione e di preparazione della prossima stagione di programmazione europea 2014 - 2020; *iii)* condivisione di azioni volte ad affermare la legalità, la lotta alla criminalità e la sicurezza come leve indispensabili per garantire sviluppo, con particolare attenzione a iniziative volte all'emersione delle piccole imprese anche attraverso la valorizzazione di interventi già realizzati. La realizzazione degli obiettivi sarà demandata a un comitato di coordinamento presieduto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che verrà costituito da un rappresentante di ciascuno dei sottoscrittori.

#### **FOCUS Stato di attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dell'Aquila e degli altri Comuni**

Per rispondere alle esigenze della popolazione colpita dal sisma del 6 Aprile del 2009, sono stati stanziati a oggi circa 12 miliardi per l'emergenza, gli interventi di ricostruzione e di sviluppo per L'Aquila e gli altri Comuni colpiti dal terremoto. Ai 10,5 miliardi stanziati sino al 2012 vanno aggiunti, infatti, 1,2 miliardi stanziati nel 2013 (D.L. 43/2013) e 600 milioni stanziati nella Legge di Stabilità per il 2014<sup>421</sup>.

Il processo di ricostruzione è avanzato nelle periferie e rappresenta circa un terzo degli interventi di ricostruzione di edilizia privata<sup>422</sup>. I centri storici dell'Aquila e dei Comuni limitrofi fanno invece registrare valori più bassi (circa i due terzi della ricostruzione sono ancora da completare). Importante è stato il processo di accelerazione nell'istruttoria che ha permesso di raddoppiare il valore delle pratiche istruite. In particolare, questo risultato è dovuto all'avvio degli Uffici Speciali per la Ricostruzione (istituiti dal Governo con il D.L. 83/2012). Nell'ambito dell'attività dell'Ufficio Speciale dell'Aquila è stato introdotto un 'modello parametrico' (in corso di adozione anche per gli altri Comuni colpiti dal sisma) per il calcolo dei contributi che ha determinato una notevole accelerazione dell'istruttoria delle pratiche per la ricostruzione. Per migliorare la trasparenza e il controllo di legalità degli interventi, ed evitare eventuali infiltrazioni mafiose, sono in corso di istituzione appositi 'Albi di operatori

<sup>421</sup> In dettaglio sono stati stanziati per: emergenza, assistenza e altro (4,7 miliardi), ricostruzione edilizia pubblica (1,5 miliardi), ricostruzione edilizia privata (5,2 miliardi).

<sup>422</sup> All'Aquila oltre il 90 per cento delle attività di ricostruzione delle periferie è stato completato; negli altri Comuni colpiti dal sisma in media oltre il 70 per cento.

economici' (imprese e progettisti) dotati di stringenti requisiti di 'legalità' e 'affidabilità', ai quali i cittadini possono accedere per l'affidamento dei lavori per gli interventi di ricostruzione di immobili privati.

Allo scopo di favorire il processo di ricostruzione con interventi che aiutino la ripresa economica e occupazionale dell'area coinvolta dal sisma, alla fine del 2012 sono stati stanziati ulteriori 100 milioni<sup>423</sup> per un fondo a sostegno dello sviluppo e la ricerca. Gli interventi riguardano, in particolare: *i)* comparti industriali già presenti nell'area, caratterizzati da un elevato livello di innovazione e buon potenziale di crescita; *ii)* nuove attività imprenditoriali collegate alla realizzazione delle infrastrutture innovative per le *smart-cities*, con priorità per le attività svolte nei nuovi centri di ricerca e presso l'Università; *iii)* le attività volte alla valorizzazione del patrimonio naturale, storico e culturale.

Per il coordinamento, la vigilanza e il monitoraggio degli interventi ad aprile 2013, è stato istituito un Comitato d'Indirizzo<sup>424</sup>.

A febbraio 2014, il CIPE ha emanato un provvedimento che consente di impegnare dal 2014 le risorse assegnate<sup>425</sup> per le annualità 2015 e 2016 per il Comune dell'Aquila e per le annualità 2014 e 2015 per i Comuni fuori cratere. Inoltre ha proceduto all'autorizzazione per assegnare al Comune dell'Aquila una quota dell'annualità 2014 delle risorse destinate alla ricostruzione cittadina e stanziata dalla Legge di Stabilità per il 2014.

In totale le risorse assegnate ammontano a 545,7 milioni e dovranno garantire la prosecuzione degli interventi di ricostruzione di edilizia privata per gli immobili adibiti ad abitazione principale danneggiati dal sisma<sup>426</sup>.

Al fine di garantire la prosecuzione della ricostruzione a seguito del sisma in Abruzzo, il CIPE ha rimodulato le assegnazioni per la ricostruzione nel settore beni culturali e per spese obbligatorie (e in particolare per la messa in sicurezza degli edifici); ha, inoltre, preso atto dell'utilizzo, da parte dell'Ufficio scolastico regionale d'Abruzzo, di risorse finanziarie residue per 5,8 milioni per le attività relative ai prossimi anni scolastici

### L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente

Per la concessione di agevolazioni fiscali o benefici assistenziali, quali mense scolastiche, asili nido, assistenza socio sanitaria a domicilio, borse di studio, canoni di locazione agevolati, quasi un terzo delle famiglie italiane utilizza il sistema ISEE. L'indicatore, istituito nel 1998 e riformato nel 2011<sup>427</sup> al fine di renderlo più rappresentativo della situazione economica reale della famiglia. La riforma, (ampiamente descritta nel PNR 2013 nella sezione relativa a 'Welfare e

<sup>423</sup> Delibera CIPE 135.

<sup>424</sup> Tale Comitato ha preso in esame, istruito e provveduto al trasferimento di risorse pari a 40 milioni da destinare a favore di imprese del settore farmaceutico e del riciclo delle apparecchiature elettroniche nonché per un'innovativa rete infrastrutturale dei servizi e per il settore turistico. Per i rimanenti 60 milioni è in corso la selezione dei progetti. Inoltre sono previsti dal D.L.43/2013 ulteriori 60 milioni. Infine, è stato istituito anche un Gruppo di Lavoro a supporto dell'attività del Comitato di indirizzo con funzioni di analisi e di proposta per le iniziative a sostegno dello sviluppo e per il collegamento tra il processo di sviluppo e quello di ricostruzione.

<sup>425</sup> Assegnate con le delibere CIPE 135/2012 e 50/2013.

<sup>426</sup> In particolare, per il Comune dell'Aquila è prevista l'autorizzazione a impegnare, sin dal corrente anno, le risorse assegnate per l'annualità 2015 con la delibera del CIPE 135/2012, pari a 158 milioni, le risorse assegnate dalla delibera CIPE 50/2013 per l'annualità 2015, pari a 114,5 milioni, e per l'annualità 2016, pari anch'esse a 114,5 milioni. Vengono, inoltre, assegnate risorse pari a 142,5 milioni stanziati con la Legge di Stabilità per il 2014 per l'annualità 2014 (e quindi immediatamente spendibili). Per i Comuni fuori cratere, invece, si potranno impegnare, sin dal corrente anno, le risorse assegnate per l'annualità 2015 con la delibera CIPE 135/2012, pari a 5 milioni, e le risorse assegnate dalla delibera CIPE 50/2013 per l'annualità 2014 pari a 5,6 milioni (questi ultimi sono immediatamente erogabili) e per l'annualità 2015 per ulteriori 5,6 milioni.

<sup>427</sup> D.L. 201/2011.

società') ha finalmente trovato attuazione con l'approvazione definitiva, dopo il parere positivo della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, del DPCM di attuazione firmato il 5 dicembre 2013 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 gennaio 2014.

La riforma dell'indicatore prevede non solo una definizione più ampia del reddito e un maggior peso della situazione patrimoniale, ma anche una forte attenzione alle famiglie più numerose e alle diverse condizioni di disabilità. In particolare la riforma: *i)* considera tutte le forme di reddito, comprese quelle fiscalmente esenti; *ii)* migliora la capacità selettiva dando un peso più adeguato alla componente patrimoniale; *iii)* considera le caratteristiche dei nuclei con carichi gravosi, ad esempio le famiglie con 3 o più figli e quelle con persone con disabilità; *iv)* consente una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta; *v)* riduce l'area dell'autocertificazione, consentendo di rafforzare i controlli per ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

In caso di variazioni del reddito corrente superiori al 25 per cento rispetto a quello risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi, è introdotta la possibilità di calcolare un nuovo indicatore (ISEE 'corrente') che tenga conto delle modifiche dovute a: risoluzione, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dei lavoratori a tempo indeterminato; mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato o di lavoro atipico; cessazione di attività per i lavoratori autonomi.

#### **FOCUS** Le novità principali del nuovo ISEE

Il nuovo indicatore ISEE è calcolato con riferimento al nucleo familiare di appartenenza del richiedente e si determina sommando la componente reddituale a quella patrimoniale e detraendone le franchigie. L'ISEE è calcolato sulla base delle informazioni richieste nel modello DSU (Dichiarazione sostitutiva unica) e delle altre informazioni disponibili negli archivi INPS e dell'Agenzia delle Entrate. In questo modo solo una parte dei dati sarà autocertificata, mentre i dati fiscali più importanti come il reddito complessivo e quelli relativi alle prestazioni ricevute dall'INPS sono compilati direttamente dalla Pubblica Amministrazione.

Dalla nozione di reddito vengono sottratti gli assegni di mantenimento (valorizzati nell'ISEE di chi li riceve), i redditi da lavoro dipendente (per il 20 per cento fino a un massimo di 3.000 euro), le pensioni (per il 20 per cento fino a 1.000 euro), il canone annuo previsto nel contratto di locazione (da 5.165 a 7.000 euro all'anno, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo) e le spese effettuate da persone con disabilità o non autosufficienti. Le persone con disabilità o non autosufficienti usufruiranno inoltre di una franchigia fino a 7.000 euro (9.500 se minorenni) e potranno detrarre per l'intero i trattamenti percepiti se utilizzati per il pagamento di collaboratori domestici o addetti all'assistenza personale.

L'indicatore della situazione patrimoniale è ottenuto sommando per ogni componente del nucleo familiare, il valore del patrimonio immobiliare e quello del patrimonio mobiliare. Il patrimonio immobiliare è pari al valore dei fabbricati, delle aree fabbricabili e dei terreni definiti ai fini IMU sottraendo l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto di immobili. Se si riferisce a un'abitazione adibita a prima casa il valore IMU è invece calcolato al netto del mutuo e di una franchigia di 52.500 euro incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Il valore residuo dell'abitazione viene poi ulteriormente ridotto a due terzi. Nell'indicatore patrimoniale si tiene conto anche del patrimonio all'estero.

Dal valore del patrimonio mobiliare, si detrae una franchigia pari a 6.000 euro incrementata di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro. La soglia è, inoltre incrementata di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo.

Per le prestazioni socio sanitarie, nel nucleo familiare del beneficiario si considerano esclusivamente il coniuge e i figli, quindi il disabile adulto che vive con i propri genitori può fare nucleo a sé. Nel caso delle prestazioni residenziali (es. RSA, case protette, ecc.), è possibile tenere conto della condizione economica anche dei figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare differenziando così la condizione economica dell'anziano non autosufficiente che ha figli che possono aiutarlo dalla condizione dell'anziano che non ha alcun sostegno prossimo per fronteggiare eventuali spese.

Per l'accesso a prestazioni per i bambini si tiene conto della condizione economica di entrambi i genitori in modo da differenziare la situazione del nucleo in cui il genitore è davvero solo (per morte o allontanamento o irreperibilità dell'altro genitore o costituzione di un'altra famiglia) da quella in cui l'altro genitore naturale ha semplicemente un'altra residenza anagrafica.

### Politiche sociali e assistenza alle famiglie

La Legge di Stabilità per il 2014 ha previsto il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali. Il Fondo è in gran parte distribuito alle Regioni per il finanziamento delle rete integrata di interventi e servizi sociali territoriali. Dal 2013, sono stati definiti mediante intesa in Conferenza Unificata, aree di intervento, denominate macro-livelli e obiettivi di servizio (servizi per la presa in carico, per favorire la permanenze a domicilio, per la prima infanzia e semi-residenziali, servizi residenziali, sostegno al reddito), al fine di orientare in maniera coordinata a livello nazionale la programmazione delle risorse territoriali. Le disponibilità del Fondo per il 2014 ammontano a circa 300 milioni.

La Legge di Stabilità<sup>428</sup> ha inoltre disposto per il 2014, l'istituzione del Fondo per i nuovi nati per il sostegno delle famiglie a basso reddito.

La Conferenza Unificata ha approvato, inoltre, le linee d'indirizzo sull'affidamento familiare, che individuano, sostengono e disciplinano l'affidamento per la tutela, protezione e intervento in favore del minore, tenendo conto che obiettivo ultimo dell'affido familiare è quello della riunificazione del minore con la sua famiglia di origine. Esse si inseriscono nel Progetto Nazionale 'Un percorso nell'affido' attivato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La via seguita con le linee di indirizzo è volta a evitare la frammentazione degli interventi e la disomogeneità nei diritti che troppo spesso caratterizza le politiche sociali nel nostro Paese. Inoltre, il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità dei soggetti che operano nel sociale sono un punto di forza per l'attuazione di politiche al servizio dei cittadini.

Al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine il Programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (PIPPI)<sup>429</sup> ha terminato la fase di sperimentazione durata 18 mesi (dal giugno 2011

---

<sup>428</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 201.

<sup>429</sup> Il Programma si inserisce nella cornice concettuale sperimentale della L. 285/97 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza'.

a dicembre 2012). Il Programma persegue la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti, tenendo in ampia considerazione la prospettiva dei genitori e dei bambini stessi nel costruire l'analisi e la risposta ai loro bisogni.

Il Programma PIPPI ha consentito di costruire sul territorio delle 10 Città italiane che hanno aderito alla sperimentazione<sup>430</sup> reti di intervento che hanno portato al coinvolgimento di scuole e ASL nonché del privato sociale. Il programma ha assunto natura sperimentale, con l'individuazione di un gruppo *target*, oggetto degli interventi, e un gruppo di controllo, in carico alla rete ordinaria dei servizi<sup>431</sup>.

Per favorire servizi di cura e di assistenza per le famiglie, è stato istituito AsSaP, il programma di inserimento lavorativo nel settore dei servizi alla persona.

L'iniziativa, che ha avuto come riferimento territoriale le Regioni Convergenza, ha permesso l'assunzione di tremila lavoratori di cui il 75 per cento a tempo indeterminato, l'apertura di 421 sportelli in 25 Province con 647 operatori qualificati a erogare i servizi e 74 agenzie d'intermediazione dichiarate idonee. Nelle politiche adottate la forma d'incentivo economico utilizzato è stato il *voucher* formativo come dote personale dei soggetti interessati a percorsi di attivazione e qualificazione di servizi alla persona. I *voucher*, utili per l'accesso ai servizi offerti dalle agenzie aderenti al progetto, sono stati di due tipi: *i*) 2.000 euro per ogni destinatario che abbia completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 64 ore, assunto con contratto a tempo indeterminato o a termine (minimo 12 mesi) come colf o badante, nel caso di instaurazione di un rapporto di lavoro con profilo professionale di base; *ii*) 2.500 euro per ogni destinatario che abbia completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 80 ore, assunto con contratto a tempo indeterminato o a termine (minimo 12 mesi) per qualifiche più alte di specializzazione/assistenza domiciliare di durata integrativa, nel caso di attività collegata all'instaurazione di rapporti di lavoro e adeguamento delle competenze per profilo professionale qualificato.

Dal punto di vista organizzativo una delle attività principali di AsSaP è stata quella di creare una rete di servizi organizzati sul territorio in grado di favorire l'incrocio tra domanda e offerta grazie anche allo sviluppo della rete territoriale dei soggetti intermediari (agenzie e loro sportelli).

### **FOCUS Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti**

Il programma nazionale 'Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti' si colloca nell'ambito del Piano d'azione Coesione (PAC). E' di competenza del ministro per la Coesione Territoriale ed è stato avviato, d'intesa con la Commissione europea, per accelerare l'attuazione di programmi finalizzati a favorire la coesione tra le Regioni dell'Unione europea riducendo le disparità esistenti. Ha una durata triennale, dal 2013 al

<sup>430</sup> Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

<sup>431</sup> I principali risultati sono i seguenti. Riguardo al dato sugli allontanamenti dei minori, tra le Famiglie *target* è riconoscibile un solo caso di allontanamento (su oltre 130 bambini), mentre per le Famiglie di controllo sono stati il 19 per cento. Inoltre, il 9 per cento delle famiglie di PIPPI attualmente non sono più nella presa in carico, mentre delle famiglie di controllo nessuna risulta essere uscita dalla presa in carico. E' poi possibile notare una maggior percentuale di bambini per i quali è riconoscibile un alleggerimento degli interventi (50 per cento per le Famiglie *target*, 35 per cento per le Famiglie di controllo), mentre le Famiglie di controllo riconoscono un 55 per cento di situazioni che sono peggiorate contro l'8 per cento delle Famiglie *target*.

2015. La sua attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile. Le risorse stanziare sono destinate alle 4 Regioni ricomprese nell'obiettivo europeo 'Convergenza'.

La strategia che contraddistingue il programma è quella di mettere in campo un intervento aggiuntivo rispetto alle risorse già disponibili. Di conseguenza, i beneficiari naturali del programma sono i comuni, perché soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi di cura sul territorio. Essi potranno avere accesso alle risorse una volta soddisfatti i requisiti organizzativi e progettuali richiesti dai piani territoriali di riparto.

L'obiettivo posto è quello di potenziare nei territori ricompresi nelle Regioni Convergenza, l'offerta dei servizi all'infanzia (0-3 anni) e gli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario rispetto al resto del Paese. La dotazione finanziaria è di 730 milioni, di cui 400 per i servizi di cura all'infanzia e 330 agli anziani non autosufficienti. Le risorse saranno ripartite secondo piani regionali di intervento. Con questa scelta si vuole favorire la presentazione e l'attuazione di progetti differenziati in relazione alle diverse normative regionali e alle diverse realtà territoriali.

I risultati attesi per i due ambiti di intervento sono per i servizi all'infanzia: *i)* aumento strutturale dell'offerta di servizi (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi); *ii)* estensione della copertura territoriale e sostegno alla gestione delle strutture; *iii)* sostegno alla domanda e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture; *iv)* miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socio educativi. Mentre nell'ambito dei servizi per gli anziani non autosufficienti: *i)* servizi agli anziani non autosufficienti; *ii)* aumento del numero di anziani in assistenza domiciliare; *iii)* aumento e qualificazione dell'offerta di servizi residenziali e semiresidenziali; *iv)* miglioramento delle competenze di manager, operatori professionali e assistenti familiari; *v)* sperimentazione di protocolli innovativi di presa in carico personalizzata dell'anziano socialmente 'fragile'.

### **FOCUS** Principi Guida su Imprese e Diritti Umani

Il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (ONU) nel giugno 2011 ha adottato il documento 'Principi Guida su Imprese e Diritti Umani' che definisce un insieme di regole di comportamento in materia di diritti umani sia per le imprese che per gli Stati che hanno il compito di controllarle, e risponde alla necessità di colmare il vuoto normativo esistente a livello internazionale riguardo ai potenziali impatti negativi dell'attività imprenditoriale sulla protezione dei diritti dell'uomo.

A dicembre 2013, per dare attuazione ai Principi Guida ed esaminare la rispondenza del quadro normativo e istituzionale italiano rispetto agli standard internazionali definiti dal Consiglio, è stato presentato il rapporto 'Imprese e diritti umani' che si inserisce all'interno del Piano d'Azione Nazionale<sup>432</sup>.

I Principi Guida interessano una serie di politiche, strumenti normativi e settori particolarmente ampia e diversificata. Nella redazione del documento, però, si è scelto di soffermarsi solo su determinate materie. In particolare, lo studio è incentrato su aree normative e/o di intervento statale nell'economia che incidono in maniera più significativa sulla condotta delle imprese: diritto societario e diritto dei mercati mobiliari, incentivi e obblighi in materia di trasparenza e rendicontazione, affidamento dei contratti pubblici, partecipazione pubblica nelle imprese, regolamentazione degli investimenti diretti esteri e credito all'esportazione ed, infine, attività di cooperazione allo sviluppo.

<sup>432</sup> Nell'ottobre 2011, la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione 'Strategia rinnovata dell'Unione Europea per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese' con la quale ha formalmente invitato tutti gli Stati Membri a predisporre un Piano d'Azione Nazionale per dare attuazione ai Principi Guida.

Un ulteriore approfondimento ha interessato i temi considerati prioritari dal Governo in materia di diritti umani, in particolare: diritti del fanciullo, tutela di genere e libertà di espressione religiosa.

Infine particolare attenzione è stata rivolta ai diritti dei lavoratori migranti irregolari, e al particolare rapporto tra diritti umani, imprese e protezione dell'ambiente.

## Conciliazione tempo lavoro

È stato introdotto<sup>433</sup>, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, la possibilità per la madre lavoratrice di richiedere, al termine del congedo di maternità e in alternativa al congedo parentale, *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*, ovvero un contributo per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da utilizzare negli undici mesi successivi al congedo obbligatorio, per un massimo di sei mesi.

Con successive disposizioni<sup>434</sup> sono stati descritti in dettaglio l'ambito di applicazione, la misura e la durata del beneficio, nonché le modalità per la presentazione della domanda da parte delle lavoratrici interessate e della successiva erogazione da parte dell'INPS.

A marzo 2013 il Dipartimento per le politiche della famiglia ha presentato il nuovo programma delle attività di monitoraggio del 'Piano nidi', un insieme di iniziative che costituiscono un importante strumento per la verifica dell'efficacia dei finanziamenti destinati dal Governo a incentivare lo sviluppo del sistema dei servizi educativi per l'infanzia e rappresentano, allo stesso tempo, uno spazio dedicato alla condivisione e all'integrazione delle informazioni e delle conoscenze sulle politiche educative per la prima infanzia.

Le attività prevedono l'elaborazione del Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e altre iniziative e la creazione di tre gruppi tecnici di approfondimento su temi specifici, composti da referenti delle Regioni e delle Province autonome e aperti alla partecipazione di rappresentanti degli enti locali.

Con l'obiettivo di creare uno spazio di confronto e scambio di buone pratiche per gli operatori pubblici impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione di iniziative che riguardano le politiche familiari il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituito il sito 'Officina famiglia'. Inoltre, per creare e implementare un sistema informativo nazionale sui servizi educativi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha istituito il progetto 'SINSE'.

## Disabilità

Il Governo ha adottato il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, a seguito del parere favorevole espresso dalla Conferenza unificata. Il Programma, predisposto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, si articola su sette linee

<sup>433</sup> L. 92/2012

<sup>434</sup> Circolare 48 del 28 marzo 2013

d'intervento: *i)* revisione del sistema di accesso; *ii)* riconoscimento della certificazione della condizione di disabilità e modello di intervento socio-sanitario; *iii)* lavoro e occupazione; *iv)* politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella società; promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità; *v)* processi formativi e inclusione scolastica; *vi)* salute, diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione; *vii)* cooperazione internazionale.

### FOCUS

#### **Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità**

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 prevede il coinvolgimento e la consultazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità nell'elaborazione e attuazione della legislazione e delle politiche che le riguardano.

Il Programma d'Azione Biennale segna il culmine di un processo che ha visto coinvolto l'Osservatorio nella sua complessità, grazie alla partecipazione delle principali federazioni delle persone con disabilità e alla costituzione di ben sei gruppi di lavoro aperti al contributo di ulteriori esperti ed esponenti del mondo dell'associazionismo. Il Programma, inoltre, segue la stesura del primo Rapporto italiano sulla implementazione della Convenzione, trasmesso all'ONU nel 2012, del quale è l'ideale completamento. Esso costituisce un contributo fondamentale alla definizione di una complessiva azione strategica da parte dell'Italia sul tema della disabilità in accordo col nuovo quadro delle Nazioni Unite e coerente con la Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, per promuovere la progressiva e piena inclusione in tutti gli ambiti della vita sociale, economica e culturale

Il Programma prevede sette linee di intervento che coprono trasversalmente, in un'ottica di *mainstreaming*, gli aspetti più importanti per la realizzazione della piena inclusione nella vita sociale delle persone con disabilità e per ogni intervento individua l'obiettivo e il tipo di azione necessaria per conseguirlo. Fra queste si ricorda il superamento della nozione di invalidità civile della capacità lavorativa, dell'*handicap* e riconducendo a unità la frammentazione normativa esistente. Un'altra priorità è quella di favorire il *mainstreaming* della disabilità all'interno delle politiche generali per il lavoro e nella raccolta dati, aggiornare la legislazione in vigore e renderla più efficace nell'offrire occasioni di lavoro, in particolare attraverso un miglior funzionamento del collocamento mirato, prevedendo nuove competenze che permettano di seguire i lavoratori durante tutto il percorso lavorativo. Infine, la definizione di criteri guida per la programmazione degli interventi e servizi e la redazione dei progetti individualizzati per la promozione della vita indipendente, intesa come facoltà di compiere autonomamente le proprie scelte e gestire direttamente la propria esistenza. A tale proposito sono centrali i progetti individualizzati che richiedono il coinvolgimento diretto della persona, con attenzione adeguata nel caso in cui questa non sia in grado di autodeterminarsi.<sup>435</sup>

Il Governo, inoltre, ha adottato alcune disposizioni a favore dei disabili nel mondo del lavoro, in particolare prevedendo un incremento della dotazione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili per gli anni 2013 e 2014, nonché prescrivendo l'obbligo, per i datori di lavoro pubblici e privati, di adottare

<sup>435</sup> Il Programma è corredato da una sezione dedicata alla raccolta di dati e informazioni statistiche finalizzata a ricostruire il quadro delle condizioni di vita e dell'accesso ai servizi delle persone con disabilità, oltre che a un sistema di indicatori per il monitoraggio dell'inclusione sociale, coerente con le indicazioni dell'ONU. Nell'ambito del Programma d'azione biennale, la Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali ha adottato con Decreto Direttoriale n. 134 del 31 ottobre 2013 le Linee guida da parte di Regioni e Province Autonome, per la presentazione di progetti sperimentali in materia di vita indipendente e inclusione nella società delle persone con disabilità.

accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità.<sup>436</sup>

Il Governo è poi intervenuto in merito all'individuazione dei soggetti e dei livelli di reddito ai fini dell'erogazione di specifiche provvidenze economiche a soggetti disabili. In particolare, il Governo ha chiarito<sup>437</sup> che i requisiti reddituali ai fini della fruizione della pensione di inabilità in favore dei mutilati e degli invalidi civili<sup>438</sup>, debbano essere computati soltanto con riferimento al reddito imponibile IRPEF del soggetto interessato, con esclusione del reddito percepito dagli altri componenti del nucleo familiare.

Con la Legge di Stabilità per il 2014<sup>439</sup> sono previsti interventi a favore delle persone affette da gravi disabilità. In particolare è previsto il rifinanziamento del 'Fondo per le non autosufficienze' con risorse per 350 milioni per il 2014 a favore del sostegno e dell'assistenza domiciliare delle persone affette da sclerosi multipla e da SLA.

## Immigrazione

Per far fronte ai problemi indotti dal fenomeno dell'immigrazione, il Governo<sup>440</sup> ha disposto la costituzione di un Fondo presso il Ministero dell'Interno con una dotazione di 190 milioni per l'anno 2013. Inoltre, ha incrementato di 20 milioni il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>441</sup>. Il Fondo per le emergenze dell'immigrazione<sup>442</sup>, è stato incrementato di 40 milioni per il 2014 e di ulteriori 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Per favorire l'integrazione dei titolari di protezione internazionale (rifugiati e titolari di protezione sussidiaria) è stato predisposto uno schema di decreto legislativo<sup>443</sup> che consente il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - alle medesime condizioni previste per gli altri cittadini stranieri - anche ai rifugiati che a oggi ne sono esclusi. La nuova disciplina prevede che i titolari di protezione internazionale con permesso di 'lungo-soggiorno' potranno stabilirsi, a determinate condizioni (a esempio, per motivi di lavoro), in un secondo Stato membro. Per favorire l'integrazione, è previsto che lo *status* di soggiornante di lungo periodo, possa essere mantenuto anche in caso di cessazione della protezione internazionale. E' stato, infine, eliminato per gli stranieri

<sup>436</sup> Più precisamente, il D.L. 76/2013 incrementa la dotazione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, stabilita dall'articolo 13, comma 4, della L. 68/1999, di 10 milioni per l'anno 2013 e di 20 milioni per l'anno 2014.

<sup>437</sup> D.L. 76/2013

<sup>438</sup> La pensione d'inabilità istituita con la L. 118/1971 - art. 12, spetta agli invalidi civili nei confronti dei quali si stata accertata una totale inabilità al lavoro e che si trovino in stato di bisogno economico. L'importo per il 2013 è pari a 275,87 euro per 13. La pensione di invalidità è compatibile con l'indennità di accompagnamento riconosciuta agli invalidi civili non deambulanti o non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita. Al compimento dei 65 anni di età, la pensione viene trasformata in assegno sociale.

<sup>439</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 199-200.

<sup>440</sup> D.L. 120/2013 cvt. in L. 137/2013.

<sup>441</sup> Il fondo è stato istituito con l'articolo 23, comma 11, D.L. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 135 del 7 agosto 2012.

<sup>442</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 202.

<sup>443</sup> Secondo quanto contenuto nella Legge Europea 2013, in attuazione della Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

beneficiari di protezione internazionale e i loro familiari, l'onere di documentare la disponibilità di un alloggio idoneo e l'obbligo di superare un test di conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. E' stato inoltre riconosciuto il diritto all'assegno comunale per i nuclei familiari numerosi. Le condizioni indispensabili per riscuotere l'assegno sono: il possesso della carta di soggiorno, un reddito basso (limite che varia a seconda della composizione della famiglia stessa) e un nucleo familiare con almeno tre figli minori. Infine è stato emanato una schema di decreto legislativo<sup>444</sup> relativo alla procedura per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio dello Stato membro.

A febbraio, inoltre, è stato approvato un decreto legislativo che recepisce la direttiva 2011/95/UE<sup>445</sup>, con il quale si mira al perseguimento di uno *status* uniforme per i rifugiati e per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria. Obiettivo primario del provvedimento è elevare ulteriormente il livello delle norme di protezione, sia in relazione ai motivi sia al contenuto della protezione riconosciuta, in linea con gli strumenti internazionali che regolano la materia e in particolare con la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, con la Legge di Stabilità<sup>446</sup>, al fine di favorire l'integrazione degli immigrati nei comuni singoli o associati, sedi di centri di accoglienza per richiedenti asilo particolarmente numerosi, è stato incrementato di 3 milioni per il 2014 il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Per gli studenti stranieri, il D.L. 104/2013<sup>447</sup> ha previsto che la durata del permesso di soggiorno viene allineata a quella del loro corso di studi o di formazione, nel rispetto della disciplina vigente sulle certificazioni degli studi e dei corsi formativi.

Con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi e degli interventi a supporto dei processi di integrazione in ambito locale dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti sono stati ammessi al finanziamento 17 progetti a valere sull'azione 7 '*Capacity building*' del Programma Annuale 2012 del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013.

Sono state introdotte, inoltre, misure in merito all'acquisizione della cittadinanza per i cittadini stranieri<sup>448</sup>.

### FOCUS

#### 2013 – Anno Europeo dei cittadini

Con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta dalla Commissione, il 2013 è stato proclamato 'Anno europeo dei cittadini'. L'obiettivo generale dell'Anno europeo dei cittadini è stato di rafforzare la consapevolezza e la conoscenza dei diritti e delle responsabilità connessi alla cittadinanza dell'Unione, al fine di permettere agli stessi di esercitare pienamente il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente in un altro Stato membro (a esempio, come studenti, lavoratori, persone in cerca di lavoro,

<sup>444</sup> In attuazione della Direttiva europea 2011/98.

<sup>445</sup> La Direttiva europea reca norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

<sup>446</sup> L. 147/2013 art. 1 co. 204.

<sup>447</sup> 'Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca'.

<sup>448</sup> Per maggiori dettagli si veda par. II.17 'Il processo di semplificazione'.

volontari, consumatori, imprenditori, giovani o pensionati).

L'Anno europeo dei cittadini ha promosso inoltre l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, degli altri diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

In Italia il Dipartimento per le Politiche Europee ha assicurato il coordinamento delle attività nazionali e la promozione delle iniziative regionali e locali, favorendo la partecipazione di tutte le parti interessate, inclusa la società civile.

Il decreto 'Destinazione Italia'<sup>449</sup> ha inoltre previsto la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, anche per i titolari di master di primo livello<sup>450</sup>. La legge ha, infine, previsto l'eliminazione delle quote per studenti stranieri nelle Università, fatto salvo il rispetto delle procedure di accesso per le facoltà a numero chiuso.

Al fine di aumentare la sicurezza in merito al rilascio, rinnovo, revoca e controllo dei permessi di soggiorno sono state introdotte<sup>451</sup> una serie di innovazioni tecnologiche e procedurali che adeguano il modello di permesso di soggiorno, in uso in Italia, a quello comunitario. E' stata, inoltre, istituita presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, la Commissione interministeriale permanente di coordinamento e verifica del 'sistema permesso di soggiorno', con funzioni di: *i)* raccordo tra le Amministrazioni/Enti coinvolti nel progetto; *ii)* approvazione di linee guida, specifiche e prescrizioni tecniche dei sistemi, modalità operative e di funzionamento dei servizi, documenti di avanzamento, nonché proposte di modifiche e adeguamento; *iii)* garanzia di aggiornamento e allineamento del sistema in relazione all'evoluzione tecnologica, alle direttive europee e alle possibili interazioni con altri sistemi di identificazione elettronica e di *e-government* presenti in ambito nazionale.

Con il D.L. 'Proroga termini'<sup>452</sup>, il termine dal quale i lavoratori immigrati posso presentare un'autodichiarazione per i permessi di soggiorno è stato prorogato al 30 giugno 2014.

In aggiunta, è stato pubblicato un avviso, in collaborazione con l'Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali - UNAR, per la presentazione di progetti a carattere regionale finanziati dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi nell'ambito del programma annuale. L'avviso ha l'obiettivo specifico di sviluppare reti locali interistituzionali per l'emersione, la prevenzione e il contrasto di fenomeni di discriminazione nei confronti di cittadini di Paesi terzi. Le proposte progettuali possono essere presentate esclusivamente da Regioni ordinarie, a statuto speciale e province autonome in qualità di soggetti capofila.

<sup>449</sup> D.L. 145/2013 cvt. in L. 9/2014.

<sup>450</sup> Tale modifica completa, quella già introdotta con il decreto lavoro (L. 99/2013), grazie alla quale gli studenti stranieri che conseguono in Italia, non solo un dottorato o un master di II livello, come in passato, ma anche una laurea (triennale o specialistica) possono fruire di un anno di soggiorno ulteriore, dopo la scadenza del permesso, durante il quale poter cercare un lavoro e, in presenza dei requisiti, convertire il loro permesso in un permesso per lavoro subordinato o autonomo.

<sup>451</sup> Decreto del ministero dell'Interno del 23 luglio 2013 'Regole di sicurezza relative al permesso di soggiorno'.

<sup>452</sup> D.L. 150/2013.

### Il portale Integrazione Migranti

Il portale Integrazione Migranti ([www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)) cofinanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI) è nato nel 2012 sotto il coordinamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e grazie alla collaborazione dei ministeri: Interno, Istruzione Università e Ricerca, Cooperazione e Integrazione, Salute. Il portale intende favorire l'accesso dei cittadini stranieri a tutti i servizi sul territorio, assicurando un'informazione costante e corretta avendo come obiettivo principale quello di facilitare il processo di integrazione nella società italiana. Esso contiene le novità normative, le iniziative istituzionali, le attività intraprese a livello nazionale, regionale e locale affrontando i temi fondamentali per l'integrazione degli stranieri in Italia: il lavoro, l'educazione, la casa, l'accesso ai servizi. Per ciascun ambito il portale consente all'utente di individuare i servizi attuati dalla rete pubblico-privata sul territorio.

Inoltre, sono stati realizzati incontri e iniziative sul territorio insieme ad associazioni, istituzioni e cittadini con l'obiettivo di consolidare lo scambio di buone pratiche tra gli operatori e valorizzare l'associazionismo promosso dagli stranieri in Italia.

Per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati (MSNA), che in quanto categoria vulnerabile, necessitano di idonei strumenti di tutela, la normativa nazionale pone le competenze in materia di MSNA in capo a molteplici attori istituzionali, centrali e periferici, che agiscono a diverso titolo nel sistema di protezione. Sono state definite le Linee Guida sui minori stranieri non accompagnati, che definiscono le procedure relative alla protezione degli stessi, con riferimento alle indagini familiari, rimpatrio volontario assistito, rilascio del parere ex art. 32 Testo Unico Immigrazione. Al fine di garantire il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, le Linee Guida sono state sottoposte a una procedura di consultazione pubblica, aperta a tutti i soggetti interessati, e sono state adottate con DD del 19/12/2013.

Inoltre, al fine di gestire e monitorare in modo più funzionale i percorsi di accoglienza e integrazione dei minori, è stato sviluppato un sistema informativo *on line* finalizzato alla tracciabilità del percorso di accoglienza dei MSNA dal momento dell'arrivo degli stessi nel territorio italiano (SIM), attualmente in fase di sperimentazione. Questo strumento, condiviso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Interno, permette la raccolta dei dati relativi a ciascun minore, dal momento del suo ingresso in Italia e fino al compimento della maggiore età, consentendo a tutti gli attori coinvolti, (Comuni Questure, Regioni, Comunità di accoglienza, Tribunali, ecc.) di accedere a un *database* condiviso nel quale ciascuno, nel rispetto delle proprie competenze, potrà inserire e visualizzare le informazioni sul minore. Questo rende possibile tracciare il percorso dei minori e dunque organizzare in modo più funzionale i percorsi di accoglienza e integrazione.

Al fine di prevenire, individuare e combattere l'immigrazione clandestina, ma anche per salvare le vite dei migranti sarà utilizzato il sistema di sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea 'Eurosur'. Lo scopo è quello di migliorare la gestione delle frontiere terrestri e marittime dell'Unione europea, intensificando lo scambio d'informazioni tra i Paesi Europei e con l'Agenzia Europea per la Gestione delle Frontiere-Frontex. Il sistema consentirà la condivisione dei dati e *d'intelligence* di varie autorità in tempo reale ma anche degli strumenti di sorveglianza, come satelliti o sistemi di notifica delle navi,

tramite una rete di comunicazione protetta. Con 'Eurosir' sarà possibile la classificazione delle frontiere in base al livello di impatto con i flussi migratori. In tal modo, la frontiera italiana più sensibile di altre, potrà disporre dell'intervento europeo, di nuove tecnologie all'avanguardia e della cooperazione internazionale tra le forze di polizia.

Per far fronte alla situazione degli sbarchi di immigrati clandestini, è stata creata a livello europeo una 'Task force per il Mediterraneo' che ha individuato<sup>453</sup> 38 azioni, in cinque aree. In particolare, per l'Italia sono stati stanziati 30 milioni a favore di aiuti per l'accoglienza e l'assistenza dei migranti, e per il pattugliamento dei confini sotto mandato Frontex. Altri 20 milioni di fondi sono stati allocati per emergenze in altri Stati Membri.

Nel D.L. in materia penitenziaria<sup>454</sup> si interviene anche sulla disciplina della espulsione per detenuti non appartenenti alla UE attraverso un ampliamento della platea dei potenziali destinatari della misura e mediante un più efficace coordinamento dei vari organi coinvolti nell'iter procedurale. Prevista, infatti un maggior coordinamento tra il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia nei confronti dei consolati per ottenere l'identificazione degli stranieri in tempi più rapidi al fine di evitare il frequente transito dal carcere ai centri di identificazione e espulsione (CIE)<sup>455</sup>.

## **II.8 FONDI STRUTTURALI EUROPEI**

### **Spesa certificata**

Al 31 dicembre 2013 la spesa certificata richiesta dall'Italia alla Commissione europea ha raggiunto il 52,7 per cento della dotazione totale (47,7 miliardi), registrando a livello nazionale un incremento di 18,6 punti percentuali rispetto al 31 dicembre 2012 e superando di 4,2 punti percentuali il *target* nazionale. Alla stessa data, per nessuno dei 52 programmi degli Obiettivi Convergenza e Competitività (28 finanziati dal FESR, 24 dal FSE) sono scattate le sanzioni previste dall'applicazione della regola comunitaria del disimpegno automatico, avendo l'Italia utilizzato integralmente le risorse messe a disposizione dall'UE.

Come per le precedenti scadenze, permangono importanti differenze tra il Nord e il Sud, ma anche all'interno delle due macroaree: i programmi delle Regioni più sviluppate (Obiettivo competitività) hanno certificato una spesa pari al 62,2 per cento del totale assegnato mentre per quelli delle Regioni meno sviluppate (Obiettivo Convergenza) la spesa è cresciuta fino al 48,3 per cento. Per questi ultimi è necessario tener conto della presenza di significative opere infrastrutturali che richiedono tempi di attuazione più lunghi.

Il risultato positivo è stato reso possibile grazie all'azione di accelerazione dell'attuazione e revisione della programmazione realizzata con l'ulteriore implementazione del Piano di azione coesione avviato sin dal novembre 2011

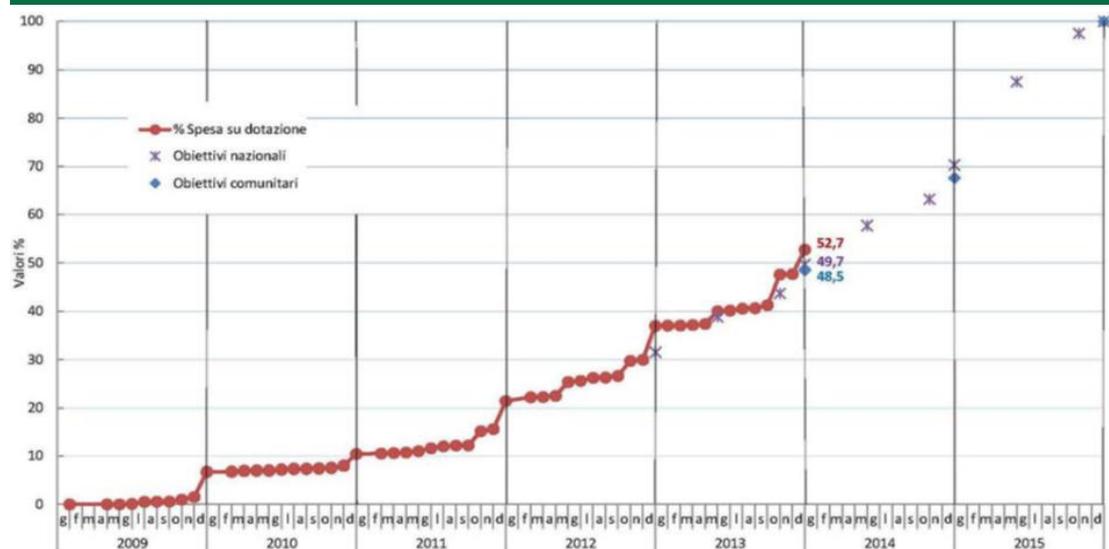
<sup>453</sup> Le proposte sono state indicate nel documento 'Per una risposta Ue che può fare la differenza'.

<sup>454</sup> Approvato nel CdM del 17 dicembre 2013.

<sup>455</sup> Per maggiori dettagli si veda par. II.19 'Giustizia'.

nonché per effetto della fissazione di *target* nazionali di spesa che si aggiungono a quelli comunitari.

**FIGURA II.8.1: AVANZAMENTO DELLA SPESA CERTIFICATA ALL'UE PER I PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI AL 31 DICEMBRE 2013 - TOTALE ITALIA (% della spesa certificata all'UE rispetto alla dotazione finanziaria disponibile)**



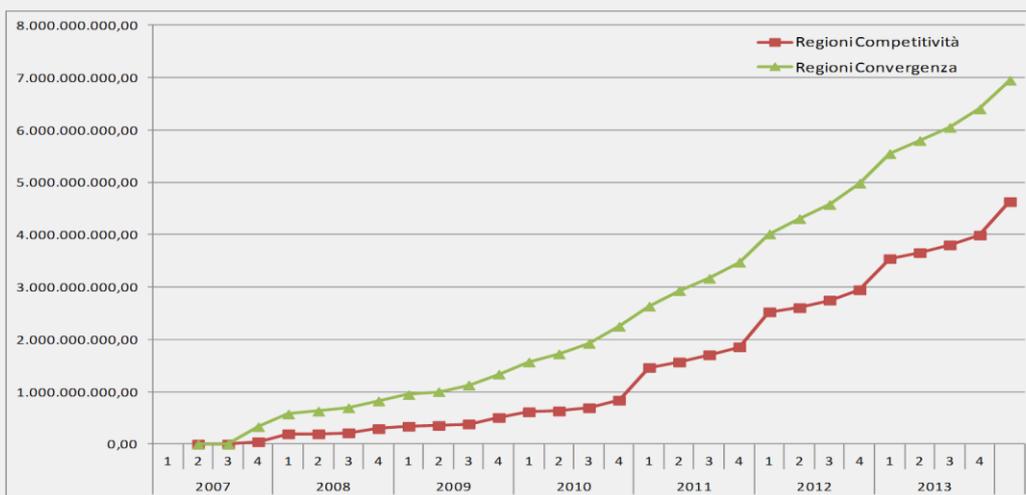
Nota: Gli obiettivi nazionali sono stati definiti dal Comitato nazionale per la sorveglianza e il coordinamento della politica regionale unitaria nell'incontro del 9 aprile 2013; gli obiettivi comunitari sono quelli definiti dalla regola 'n+2'.

Fonte: Ministro per la Coesione Territoriale.

L'impegno da sostenere entro il 31 dicembre 2015, data in cui dovrà essere completata la spesa relativa all'attuazione dei Programmi Operativi attivati nel corrente ciclo di programmazione, è tuttavia ancora molto significativo, tale da richiedere il massimo impegno nei passi da compiere fino alla fine del periodo. Restano infatti da spendere e certificare alla Commissione europea risorse complessivamente pari a 22,5 miliardi, un importo di assoluta rilevanza, soprattutto per quanto riguarda alcune Regioni della Convergenza, in conseguenza dei gravi ritardi accumulati nei primi anni del ciclo di programmazione.

### FOCUS Spesa certificata del FEASR

L'analisi sui dati delle spese effettivamente sostenute al 31 gennaio 2013 a fronte della dotazione finanziaria prevista nel FEASR per il periodo 2007-2012 evidenzia che dei 7,5 miliardi stanziati, ne sono stati utilizzati 5,9, a cui occorre aggiungere 580 milioni a titolo di anticipo del 7 per cento (che, come è noto, costituisce una spesa ai fini del rispetto del meccanismo della regola del disimpegno automatico 'N+2'), sviluppando una spesa pubblica complessiva pari a 11,7 miliardi. L'Italia ha abbondantemente centrato l'obiettivo di spesa utilizzando, con le spese sostenute al 31 dicembre 2013, 350 milioni in più rispetto l'impegno preventivato nel periodo 2007/2011. Positivo anche il trend delle Regioni Convergenza.

**STATO DI ATTUAZIONE DEL POLITICA DI SVILUPPO RURALE-TOTALE ITALIA (spesa cumulata FEASR)****Riprogrammazione dei fondi 2007-2013**

Nel 2013 è continuata l'azione di accelerazione e riprogrammazione della spesa dei fondi strutturali 2007-2013 che, oltre a evitare la perdita di risorse per la mancata certificazione della spesa, ha dato un contributo significativo alla realizzazione di interventi con una chiara finalità antirecessiva e di promozione dello sviluppo e dell'occupazione nelle Regioni del Mezzogiorno, particolarmente colpite dalla crisi economica.

In prosecuzione dell'azione già avviata a partire dal novembre 2011, nel maggio 2013 è stato quindi varato un nuovo intervento di revisione della programmazione 2007-2013 per un importo complessivo di circa 2,1 miliardi, di cui 1,5 derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento di alcuni programmi regionali e nazionali<sup>456</sup> e 0,6 miliardi dalla rimodulazione di interventi già previsti nelle precedenti tre fasi del Piano di Azione e Coesione. Le risorse riutilizzate sono state destinate principalmente al finanziamento di misure in sostegno dell'occupazione giovanile e di contrasto della povertà<sup>457</sup>. In particolare, per aumentare l'occupazione dei giovani, il Piano di Azione ha finanziato con 500 milioni una misura di decontribuzione (per un valore pari a un terzo della retribuzione mensile lorda) per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani tra i 15 e i 29 anni di età, con efficacia sull'intero territorio nazionale. Sono state poi rifinanziate misure già in attuazione, come gli interventi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità previsti dal D.Lgs. 185/2000 (per 180 milioni), i progetti per giovani per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno (80 milioni), le borse di tirocinio formativo per i NEET (168 milioni). L'intervento di contrasto alla povertà ha invece riguardato l'estensione della

<sup>456</sup> Programmi Regionali (FESR) di Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Programmi Operativi Nazionali 'Reti e Mobilità' e 'Sicurezza per lo Sviluppo', Programma Operativo Interregionale 'Energie rinnovabili', Programma (FSE) della Provincia di Bolzano.

<sup>457</sup> Le misure finanziate sono disciplinate nell'ambito del D.L. 76 del 28 giugno 2013, convertito con modificazioni nella L. 99 del 9 agosto 2013.

sperimentazione nazionale della nuova *social card* ai territori non coperti del Mezzogiorno attraverso la presa in carico dei nuclei familiari più deboli e condizionando il trasferimento monetario allo svolgimento di un percorso personalizzato, rivolto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

Un'ulteriore manovra di riprogrammazione, indirizzata verso misure urgenti in favore della crescita, è stata deliberata alla fine di dicembre 2013, mobilitando risorse europee e nazionali della politica di coesione 2007-2013 per complessivi 6,2 miliardi, comprensivi della riprogrammazione di 2,2 miliardi del Fondo sviluppo e coesione. La manovra ha previsto interventi a sostegno delle imprese, dello sviluppo delle economie locali e dell'occupazione.

Più specificamente, sul fronte delle imprese, si è intervenuto per ampliare le possibilità di accesso al credito da parte delle PMI, rifinanziando, con la Legge di Stabilità per il 2014, il relativo Fondo di garanzia, per 1,2 miliardi (600 milioni per il Centro-Nord e 600 milioni per il Mezzogiorno, per gli anni 2014, 2015, 2016), a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione. Il finanziamento del Fondo di garanzia permetterà alle PMI di accedere alle fonti finanziarie necessarie agli investimenti attraverso il rilascio delle garanzie dello Stato che abbattano il rischio e quindi gli oneri sull'importo garantito. Per sostenere la nuova imprenditorialità, è stata inoltre finanziata la misura: 'Nuove imprese a tasso zero', già prevista nel D.L. 'Destinazione Italia', diretta a promuovere, in tutto il territorio nazionale, la creazione di piccole imprese a prevalente partecipazione giovanile o femminile e a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito<sup>458</sup>.

Sul fronte dell'occupazione, è stato rafforzato l'intervento di decontribuzione in favore dell'occupazione di giovani già previsto dalla L. 99/2013 (per 150 milioni), estendendo così la durata del beneficio. Sarà anche valutato l'ampiamiento della platea dei beneficiari da 29 fino a 34 anni. E' stata inoltre finanziata con 200 milioni la misura introdotta dalla L. 92/2012 che prevede uno sgravio del 50 per cento della contribuzione dovuta in caso di assunzione di donne e lavoratori ultracinquantenni. Tale misura viene rafforzata nelle Regioni del Mezzogiorno, estendendone l'attuale previsione temporale (18 mesi per contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, 10 mesi per contratti di lavoro dipendente a termine). Inoltre, per favorire la ricollocazione di lavoratori disoccupati fruitori di ammortizzatori sociali, anche in deroga e di LSU, è stata finanziata con 350 milioni una misura che prevede l'abbattimento degli oneri sociali e il sostegno a percorsi di formazione legati alle esigenze specifiche delle imprese che assumono tali categorie di lavoratori. L'intervento sarà attuato attraverso la messa a punto di un Piano nazionale per il reinserimento lavorativo a opera del Ministero del Lavoro. Infine, per il contrasto alla povertà, è stato rafforzata con 300 milioni la misura già attivata con la L. 99/2013, che prevede un trasferimento monetario mensile a famiglie in situazione di gravissimo disagio socio economico, condizionato all'accettazione di un percorso di presa in carico da parte dei servizi sociali e di inserimento lavorativo. Il finanziamento aggiuntivo consente, da un lato, di estendere la platea dei beneficiari e, dall'altro, di

---

<sup>458</sup> La misura prevede la finanziabilità di programmi di investimenti non superiori a 1,5 milioni, concedendo mutui agevolati per gli investimenti a tasso zero da restituire in un periodo massimo di 8 anni, per un importo non superiore al 75 per cento della spesa ammissibile. L'importo programmato è pari a 1 miliardo in complesso per il quinquennio 2014-2018.

prolungare la sperimentazione nell'area del Mezzogiorno per un secondo anno, fino a tutto il 2015.

Per lo sviluppo delle economie locali (complessivamente 3 miliardi), il Piano di Azione ha previsto una serie di interventi di riqualificazione urbana con lavori rapidamente realizzabili. Tra questi: il rafforzamento del cosiddetto 'Piano Città', attraverso la selezione di interventi finanziabili nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali che hanno quali caratteristiche essenziali quelle di essere immediatamente cantierabili e di concludersi entro il dicembre 2015, permettendo così la certificazione della spesa secondo le scadenze previste dai Regolamenti europei; l'estensione del finanziamento del programma '6.000 Campanili' previsto dal D.L. 'Fare'<sup>459</sup> con il finanziamento di interventi di importo non superiore a un milione, da realizzarsi entro il 2014, risultati validi in fase di selezione, ma non finanziabili per la limitata capienza di risorse previste dal programma originario; la valorizzazione dei beni storici, culturali e ambientali e la promozione dell'attrattività turistica, anche in vista dell'Expo 2015 (D.L. 145/2013), con il finanziamento di progetti non superiori a 5 milioni presentati da comuni con popolazione tra i 5.000 e i 150.000 abitanti, da realizzarsi in un periodo massimo di 15 mesi; infine, interventi di riqualificazione, efficientamento energetico e messa in sicurezza, con particolare riferimento al rischio sismico e alla presenza di amianto, degli edifici scolastici.

Il Piano di Azione Coesione ha coinvolto fino a oggi un totale di risorse pari a 13,4 miliardi. Molte delle misure attivate hanno valore anche in termini di sperimentazione, in quanto anticipano, sia sul piano del metodo sia sul piano dei contenuti, gli interventi che si stanno definendo con la programmazione del nuovo ciclo.

È in corso un monitoraggio rafforzato del Piano di Azione Coesione, volto ad accertare l'avanzamento degli interventi al fine di individuare, laddove necessario e in conformità con quanto disposto dalla L. 99/2013, art.4, le iniziative di rimodulazione più opportune per le linee di intervento che fanno registrare ritardi o carenze nella restituzione delle informazioni dovute.

### **Programmazione dei Fondi Europei 2014-2020**

L'impostazione della programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali ha rappresentato un'importante opportunità per ripensare il governo complessivo dei fondi europei e per introdurre le innovazioni necessarie a migliorare l'efficienza della gestione e la qualità della spesa. Alla base della costruzione del nuovo impianto vi è un'analisi attenta delle criticità che hanno caratterizzato l'attuale fase e la piena valorizzazione delle numerose leve presenti nei Regolamenti comunitari di recente approvazione, volte a rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione. Il metodo di programmazione adottato ha informato l'intero processo svoltosi lungo tutto l'anno 2013 e attraverso il quale si stanno definendo i documenti di programmazione: Accordo di partenariato e programmi operativi. Alcune delle innovazioni di metodo introdotte hanno l'obiettivo di pervenire a una programmazione più focalizzata, trasparente e verificabile, nella

<sup>459</sup> D.L. 69/2013 cvt in L. 98/2013.

quale i documenti di programmazione siano strumenti davvero operativi, con obiettivi, misure e tempi chiaramente esplicitati, e a cui fare concreto riferimento in fase di implementazione per un presidio più efficace sull'attuazione.

### FOCUS

#### **Il metodo della programmazione 2014-2020**

L'Accordo di partenariato e i programmi operativi applicano il metodo proposto nel documento *'Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari nel periodo 2014-2020'* presentato nel dicembre 2013 e con il quale si è dato avvio al confronto pubblico su come utilizzare in maniera più efficace i nuovi fondi. Si tratta di 7 importanti innovazioni, che hanno guidato il processo di programmazione fino a oggi e che alimenteranno la fase attuativa, in discontinuità rispetto al passato.

**Risultati attesi:** nell'Accordo di partenariato e nei programmi operativi in via di definizione gli obiettivi concordati sono definiti sotto forma di risultati che si intende ottenere in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese sui territori. I risultati attesi sono esplicitati sotto forma di indicatori misurabili, la cui misurazione sarà parte integrante degli impegni assunti in sede di programmazione.

**Azioni:** i documenti di programmazione devono contenere indicazioni precise su cosa si intende effettivamente realizzare con l'impiego dei fondi strutturali. Pertanto, per ciascun risultato atteso, nell'Accordo di partenariato e nei programmi operativi è identificato il set di azioni utili che contribuisce al suo conseguimento, individuato in termini puntuali e valutandone le possibili modalità attuative. Nella selezione delle azioni, grande attenzione è data all'aspetto della semplicità procedurale e alla possibilità di prevedere alcune azioni 'comuni' a tutti i territori, di cui definire, in modo compiuto, la struttura e le procedure e su cui puntare anche dal punto di vista della dimensione finanziaria.

**Tempi:** a ogni azione è associata una previsione sui tempi di attuazione, identificando chiaramente i soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze. Le previsioni sui tempi di spesa consentiranno di rendere più sistematica ed efficace la sorveglianza sull'attuazione degli interventi da parte del Centro.

**Partenariato mobilitato:** da coinvolgere tempestivamente sia nel processo di programmazione sia in quella di attuazione e monitoraggio e, più in generale, in tutti i processi che portano alle decisioni sulla politica. La partecipazione del partenariato nella fase di programmazione che si è svolta a partire dal dicembre 2013, è stata molto ampia, con l'idea di dare a voce a tutti i portatori di interessi e di conoscenze e competenze sugli ambiti di azione dei fondi. Oltre ai rappresentanti delle istituzioni ai diversi livelli di governo, sono state quindi coinvolte le forze economiche e sociali, il Terzo settore e le organizzazioni della società civile. E' assolutamente importante mantenere e valorizzare tale ampia partecipazione anche nella fase attuativa.

**Apertura delle informazioni:** da esercitare attraverso il dialogo sui territori e con le tecnologie della Rete, e rafforzando il portale OpenCoesione, rendendo disponibile l'informazione sui progetti finanziati in modalità aperta e riutilizzabile.

**Valutazione:** in attuazione sarà data centralità soprattutto alla valutazione di impatto per conoscere gli effetti delle azioni adottate ('chi' ne ha beneficiato e 'in quali luoghi').

**Presidio nazionale:** rafforzamento del ruolo del Centro nell'esercizio delle sue funzioni di costruzione e verifica delle regole e degli indirizzi generali, nel presidio sistematico sull'attuazione, nell'azione di co-progettazione di interventi prototipali sul territorio.

Nell'ambito del percorso intrapreso particolarmente rilevante ai fini del rafforzamento del presidio sull'attuazione è l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale<sup>460</sup>, con l'obiettivo di assicurare il monitoraggio sistematico e continuo sull'uso dei fondi, anche attraverso la realizzazione di specifiche attività di verifica, il sostegno e l'assistenza tecnica alle amministrazioni centrali e regionali coinvolte nella gestione dei programmi europei e nazionali, lo svolgimento di funzioni dirette di gestione di programmi e progetti a carattere sperimentale, con la possibilità di sostituirsi alle autorità preposte alla gestione a fronte di gravi inadempienze e ritardi.

#### **FOCUS** Relazione di attuazione annuale

La fase di attuazione del Programma prevede una serie di attività proprie dell'Autorità di Gestione (AdG), responsabile della sana gestione finanziaria e dell'attuazione del Programma Operativo, secondo le funzioni che le riconoscono le disposizioni regolamentari<sup>461</sup>. Queste attività riguardano, in particolare, gli aspetti di indirizzo e attuazione, monitoraggio, valutazione, sorveglianza e comunicazione del Programma.

Un quadro d'insieme sull'attuazione del Programma è fornito dalla Relazione di attuazione nazionale trasmessa annualmente alla Commissione europea dall'Autorità di Gestione relativo al Programma Operativo di cui è responsabile<sup>462</sup>.

La Relazione di attuazione annuale fornisce informazioni riguardanti:

- l'attuazione del programma e le sue priorità con riferimento ai dati finanziari;
- gli indicatori comuni e specifici per programma e i valori obiettivo quantificati compresi i cambiamenti nei valori degli indicatori di risultato, nonché, a partire dalla relazione di attuazione annuale da presentare nel 2017, i *target* intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- la sintesi delle conclusioni di tutte le valutazioni del programma rese disponibili durante il precedente anno finanziario, gli aspetti che incidono sui risultati del programma, nonché le misure adottate;
- le azioni adottate allo scopo di ottemperare alle condizionalità ex ante (adempimento eventuale solo per la relazione di attuazione annuale da presentare nel 2016).

Prima della trasmissione alla Commissione la Relazione di attuazione annuale viene esaminata e approvata dal Comitato di Sorveglianza che ha la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo.

### **Accordo di Partenariato 2014-2020**

L'Accordo di partenariato è il documento richiesto dai regolamenti comunitari con cui è definito l'impianto strategico e operativo - risultati attesi, azioni, metodi di intervento - di impiego dei fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020. Il documento è il frutto di un partenariato multilivello e riflette un lungo processo di preparazione e di confronto, a livello politico e tecnico, partito nel dicembre 2012 e svoltosi lungo tutto il 2013, che ha coinvolto diverse tipologie di rappresentanza: i Ministeri, le Regioni, gli Enti locali, le forze economiche e sociali, le Associazioni del Terzo Settore e della società civile interessate ai temi della programmazione. Tra le novità del pacchetto legislativo sulla coesione vi è il

<sup>460</sup> D.L. 101/2013, art.10.

<sup>461</sup> Art. 125 Regolamento UE 1303/2013.

<sup>462</sup> Art. 125, par. 2, lett. b) del Regolamento UE 1303/2013.

rafforzamento della direzione strategica della politica, che si riflette in un coordinamento rafforzato - nell'ambito di un unico documento di strategia - della programmazione dei quattro fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020<sup>463</sup>. I regolamenti comunitari chiedono, inoltre, di rendere esplicita nell'Accordo di partenariato la coerenza dell'impianto strategico rispetto ai traguardi della strategia per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE (Europa 2020) e rispetto alle raccomandazioni specifiche formulate dal Consiglio dell'UE nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche. Dal confronto partenariale sono emerse le soluzioni operative 'risultati attesi (indicatori) - azioni' per gli 11 Obiettivi tematici individuati dal Regolamento comunitario (Cfr. tavola II.8.1). L'impianto definito nell'Accordo di partenariato deve trovare coerente declinazione a livello di singolo programma operativo.

In base ai principi europei, le politiche di coesione riguardano l'intero territorio nazionale, pur con modalità diverse. Nel nuovo ciclo le Regioni del Centro Nord sono incluse nel gruppo delle Regioni europee più sviluppate; Sardegna, Abruzzo e Molise fra le Regioni in transizione; Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, fra le Regioni meno sviluppate. Attraverso l'Accordo di partenariato e i conseguenti programmi operativi devono essere programmati 31,1 miliardi di fondi europei, di cui 7,6 per le Regioni più sviluppate, 1,1 per le Regioni in transizione e 22,3 per le Regioni meno sviluppate<sup>464</sup>. A tali assegnazioni vanno aggiunte le risorse per la Cooperazione territoriale europea pari a 1,1 miliardi, le risorse del Fondo europeo per l'aiuto agli indigenti per 670,6 milioni, e le risorse per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile pari a 567,5 milioni. La Legge di Stabilità per il 2014 ha inoltre quantificato in 24 miliardi il cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione<sup>465</sup>. La quota di cofinanziamento regionale da destinare ai POR è invece quantificabile in una cifra pari al 30 per cento del cofinanziamento complessivo del programma.

La bozza informale di Accordo è stata trasmessa alla Commissione Europea lo scorso dicembre. L'invio ufficiale del documento avverrà entro il 22 aprile per l'avvio del negoziato formale. Le misure previste per il prossimo ciclo di programmazione svolgono un ruolo fondamentale per la crescita, per il rilancio del sistema produttivo e dell'occupazione e il miglioramento della coesione sociale nel Paese. Alcune misure sono pensate per incidere rapidamente a sostegno dell'occupazione, in particolare di quella giovanile, delle imprese e delle economie locali messe a durissima prova dalla crisi. Nel definire la strategia sono state operate scelte importanti su alcuni obiettivi ricompresi nell'ambito delle 11 aree di intervento dei fondi, concentrando su di essi una quota significativa di risorse. Nel riparto tra il FESR e FSE, deciso a livello di Stato membro, si è inoltre tenuto conto della rilevanza degli interventi sull'occupazione, qualità del capitale umano e miglioramento della condizione sociale del Paese, fissando la quota FSE a un livello superiore rispetto al livello minimo stabilito dai Regolamenti.

---

<sup>463</sup> Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

<sup>464</sup> L'Italia ha provveduto a operare una compensazione in favore delle Regioni in transizione nella misura di 248,4 milioni, risultate penalizzate dal riparto comunitario rispetto alle assegnazioni ricevute nel ciclo di programmazione 2007-2013.

<sup>465</sup> L. 183/87.

<b>TAVOLA II.8.1: OBIETTIVI TEMATICI PER LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI 2014-2020'</b>	
Obiettivo tematico n. 1	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.
Obiettivo tematico n. 2	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.
Obiettivo tematico n. 3	Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura.
Obiettivo tematico n. 4	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.
Obiettivo tematico n. 5	Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi.
Obiettivo tematico n. 6	Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.
Obiettivo tematico n. 7	Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.
Obiettivo tematico n. 8	Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.
Obiettivo tematico n. 9	Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.
Obiettivo tematico n. 10	Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente.
Obiettivo tematico n. 11	Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Per grandi linee, gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali europei saranno concentrati prioritariamente sul rafforzamento della competitività delle imprese, attraverso più innovazione e internazionalizzazione, e sulle persone, con attenzione ai risultati in termini di lavoro, capitale umano e inclusione sociale. Più specificamente, assumerà particolare rilevanza l'impegno finanziario per sostenere il rilancio sistema produttivo (Obiettivo tematico 3), che sarà orientato sia su risultati di rafforzamento diffuso del sistema imprenditoriale, con azioni di avvio più tempestivo, sia su risultati più mirati territorialmente. Sul tema della ricerca e innovazione (Obiettivo tematico 1), gli interventi saranno definiti in coerenza con le strategie di specializzazione intelligente e avranno l'obiettivo primario di incrementare il contenuto innovativo delle attività economiche, favorendo un effettivo trasferimento di conoscenze dalla ricerca di base all'attività di impresa. Importante sarà inoltre l'impegno finanziario sullo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda digitale, evitando disequilibri tra investimenti nelle reti digitali e quelli per lo sviluppo di servizi e tra interventi in favore dell'offerta (reti e creazione di *public eServices*) e quelli in favore della domanda (diffusione di ICT tra cittadini e famiglie, sviluppo di competenze digitali, etc.) (Obiettivo tematico 2). In materia di energia, si punterà, tra l'altro, sulla riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici e nei cicli produttivi e sull'aumento della mobilità sostenibile delle aree urbane (Obiettivo tematico 4). E' previsto inoltre un intervento significativo sui temi culturali e ambientali, anche in chiave di valorizzazione economica di questi settori (Obiettivi tematici 3

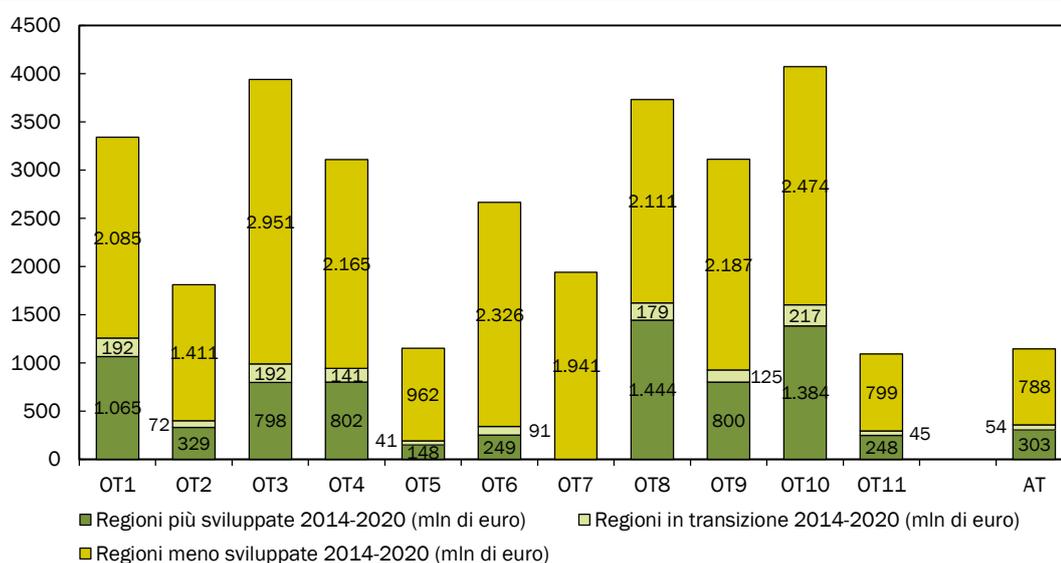
e 6). Per la tutela del territorio, saranno attivate misure volte alla riduzione del rischio idrogeologico e di difesa della costa, assieme a interventi volti a contenere il rischio sismico e di incendi (Obiettivo tematico 5). In materia di infrastrutture di trasporto (Obiettivo tematico 7), si prevede di operare unicamente nelle Regioni meno sviluppate. La dimensione complessiva dell'intervento è commisurata, in parte, all'obbligatorio completamento di alcuni Grandi Progetti (prevalentemente ferroviari) avviati nella programmazione 2007-2013 e, in parte, alla realizzazione di progetti di rafforzamento della logistica e intermodalità a servizio del sistema produttivo. In tutti i casi sarà comunque necessario identificare *ex ante* le azioni di cui garantire la realizzazione entro il ciclo. Gli interventi più rilevanti in materia di infrastrutture strategiche saranno invece realizzati in maniera complementare attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione. La decisione di specializzare le fonti di finanziamento destinate al riequilibrio territoriale e, in particolare, di destinare il Fondo Sviluppo e Coesione al finanziamento di interventi infrastrutturali rappresenta una scelta innovativa rispetto al passato, che consente di poter disporre di una tempistica di spesa più adatta a realizzazioni complesse sotto il profilo amministrativo e tecnico.

Molto significativo sarà l'intervento per aumentare l'accesso all'occupazione (Obiettivo tematico 8), in favore dei diversi *target* di popolazione e per i gruppi svantaggiati. Grande rilievo sarà dedicato al tema dell'occupazione giovanile in attuazione della *Youth Employment Initiative*, puntando anche su incentivi mirati di carattere automatico e sul rafforzamento dei servizi all'impiego. Il rinnovamento della condizione sociale nel Paese sarà realizzato attraverso azioni per l'inclusione attiva, con schemi comuni a tutto il territorio nazionale, come il sostegno alla sperimentazione dello Strumento di inclusione attiva (SIA), e interventi più territoriali riguardanti, tra l'altro, azioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più vulnerabili e a rischio di discriminazione nonché il potenziamento dei servizi di cura socio-educativi e socio-sanitari per bambini e anziani. Sarà confermato l'intervento sull'istruzione (Obiettivo tematico 10), su tutto il territorio nazionale con la principale vocazione di intervenire sulla dispersione e sulle competenze degli studenti, con azioni, esplicitamente dirette alle situazioni di maggiore fragilità. Attenzione sarà data alla formazione professionale che dovrà essere più mirata rispetto alla domanda delle imprese. Una quota del FESR sarà destinata al rinnovamento dell'edilizia scolastica e alle attrezzature per le scuole. Completano la strategia dell'Accordo, gli interventi di rafforzamento della capacità istituzionale (Obiettivo tematico 11) volti sia a modernizzare il sistema amministrativo nel suo complesso, anche attraverso maggiore semplificazione, trasparenza, e legalità dell'azione pubblica, sia a sviluppare le capacità amministrative specifiche di supporto alla efficace realizzazione delle misure previste nei diversi ambiti di intervento dei fondi. A tali misure si aggiungeranno quelle più specificamente rivolte a rafforzare la capacità amministrativa degli organismi coinvolti nella gestione e verifica dei programmi operativi. Su questo tema, come richiesto anche dalla Commissione europea, è necessario un forte impegno politico e non soltanto finanziario, al fine di superare le difficoltà incontrate nel ciclo di programmazione 2007-2013, per il miglioramento dell'organizzazione delle Amministrazioni titolari dei programmi, in tutti gli ambiti tematici cofinanziati. Questo aspetto, di estrema importanza per l'Italia, adeguatamente sviluppato nell'Accordo di partenariato, richiede,

comunque, uno sforzo del Paese ben più ampio per rendere efficiente la pubblica amministrazione.

Accanto agli interventi dei Fondi strutturali, come menzionato, opererà in modo complementare il Fondo Sviluppo e Coesione a cui la Legge di Stabilità per il 2014 assegna 54,8 miliardi per il periodo 2014-2020<sup>466</sup>. Le risorse del Fondo saranno destinate per il 20 per cento alle Regioni del Centro-Nord e per l'80 per cento a quelle del Mezzogiorno e saranno indirizzate al finanziamento di infrastrutture strategiche, in particolare nel campo dei trasporti e dell'ambiente e del digitale. Nel complesso le politiche di sviluppo e coesione conteranno nel ciclo 2014-2020 su circa 100 miliardi.

**FIGURA II.8.2: ALLOCAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI SUGLI OBIETTIVI TEMATICI 2014-2020 (milioni di euro, prezzi correnti)**



Fonte: Ministro per la Coesione Territoriale.

### **FOCUS** I requisiti per l'efficacia dell'uso dei fondi: le condizionalità *ex ante*

Le condizionalità *ex ante* previste dal Regolamento recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi strutturali<sup>467</sup> hanno l'obiettivo di assicurare che, a livello di singolo Stato membro, siano operanti le disposizioni riguardanti il quadro legislativo e regolamentare, gli strumenti di pianificazione e i requisiti di organizzazione istituzionale e amministrativa a garanzia dell'efficacia degli interventi che si andranno a finanziare con il nuovo ciclo di programmazione. Si tratta di una leva importante per anticipare la soluzione di problemi che condizionano la fase di attuazione dei programmi. Inoltre, tale strumento consente di sensibilizzare verso i risultati della politica di coesione attori istituzionali rilevanti, non ricompresi tra quelli normalmente interessati dalla programmazione e gestione dei fondi, dalla cui azione dipende, tuttavia, l'efficacia degli interventi. Il Regolamento comunitario precisa che il mancato assolvimento dei requisiti previsti dalle condizionalità *ex ante* costituisce motivo di sospensione dei pagamenti agli Stati Membri.

<sup>466</sup> L. 147/2013 art 1 co. da 5 a 12.

<sup>467</sup> Regolamento UE 1303/2013 all'art. 19.

Gli ambiti di *policy* interessati dalle condizionalità *ex ante* sono molto rilevanti. Soltanto per citare alcuni esempi: l'intervento dei fondi europei sui temi della ricerca e dell'innovazione è subordinato all'esistenza di una Strategia di ricerca e innovazione nazionale (e regionale); il finanziamento di misure in tema di agenda digitale è condizionato all'adozione di una strategia nazionale per la crescita digitale; in tema di trasporti si richiede l'esistenza di piani integrati relativi alle varie modalità di trasporto; l'intervento in materia di inclusione sociale richiede l'adozione di una strategia nazionale sulla povertà.

Il Regolamento prevede che in fase di definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi, gli Stati membri procedano a un'autovalutazione del soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*, esprimendo un giudizio di soddisfacimento totale, parziale o di mancato soddisfacimento. Sui risultati dell'analisi di autovalutazione, la Commissione europea esprime, a sua volta, un giudizio di coerenza e adeguatezza dell'informazione fornita. Gli Stati membri possono adempiere agli obblighi previsti dalle singole condizionalità entro il termine di presentazione dell'Accordo di Partenariato e dei programmi operativi o, al più tardi, entro la scadenza del 31 dicembre 2016, individuando, in caso di non soddisfacimento o soddisfacimento parziale, le azioni necessarie per il pieno adempimento, la tempistica e i soggetti responsabili.

I risultati attesi individuati nell'Accordo di partenariato saranno realizzati nell'ambito di programmi operati nazionali e regionali in via di definizione. A seguito dell'accordo tra il Ministro per la coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni del 10 ottobre 2013 è stato definito il numero e la tipologia di programmi nazionali e multiregionali. In particolare, a livello nazionale, nelle tre categorie di Regioni, si prevede di intervenire con sei programmi nazionali sui seguenti ambiti: istruzione, politiche attive per l'occupazione e occupazione giovanile, inclusione attiva, città metropolitane, *governance* e capacità istituzionale. Nelle sole Regioni del Mezzogiorno opereranno invece i programmi nazionali negli ambiti della ricerca e dell'innovazione, dell'impresa e competitività, delle infrastrutture di trasporto, dei beni culturali e della legalità. La *governance* dei programmi nazionali sarà definita prevedendo la piena partecipazione delle Regioni alla definizione delle scelte di programmazione e attuative e alla sorveglianza sull'attuazione<sup>468</sup>.

Completano la programmazione 2014-2020 le strategie per le aree interne del Paese e l'agenda urbana che mirano a tener conto delle specificità di queste articolazioni territoriali e del contributo che da esse può provenire in termini di crescita e qualità della vita per le persone che vi risiedono. L'intervento per le aree urbane, che comprende un nuovo programma nazionale sulle città metropolitane, sarà costruito mirando a una pluralità di ambiti fra loro integrati attraverso il finanziamento coordinato e congiunto del FESR e del FSE. L'intervento in favore delle Aree interne è invece rivolto a rompere i vincoli di

---

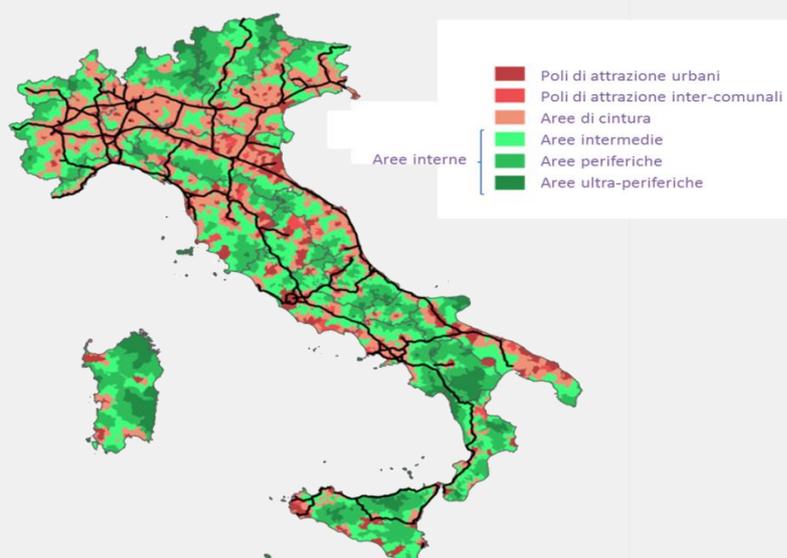
<sup>468</sup> Per il ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020, che destina 325 miliardi, 32,3 dei quali all'Italia, con il Regolamento UE 1303/2013 all'art. 23, sono state previste specifiche misure per collegare l'efficacia dei fondi strutturali e di investimento europei a una sana *governance* economica. In particolare, la Commissione può chiedere a uno Stato Membro di rivedere e modificare il proprio Accordo di partenariato e i programmi rilevanti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio sulla politica economica del Paese (art. 121 TFUE), in materia di occupazione (art. 148 TFUE), in relazione a una procedura per gli squilibri eccessivi, o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria. In caso la Commissione ritenga che lo Stato Membro non ha adottato un'azione effettiva in relazione alla suddetta richiesta di modifica può proporre al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessati.

isolamento di queste aree e a ricollocarle al centro della ripresa economica del Paese, anche attraverso il contributo di risorse nazionali espressamente destinate a tale obiettivo dalla Legge di Stabilità per il 2014.

### **FOCUS** Aree interne

Nel 2012-2013 è stata avviata la Strategia Nazionale per le Aree interne del Paese. La Strategia è frutto di un accordo politico, avviato nel 2012 e reiterato e rafforzato negli anni successivi, tra Presidenza del Consiglio, Ministero dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, e di un lungo confronto tecnico e amministrativo con le Regioni, ANCI e UPI. Le Amministrazioni centrali operano attraverso un Comitato interistituzionale di verifica sull'attuazione degli interventi (Comitato tecnico Aree interne).

#### **LA MAPPA DELLE AREE INTERNE DELL'ITALIA**



Fonte: DPS/Comitato Tecnico Aree Interne

Le Aree Interne sono definite come insieme di Comuni i cui residenti sono significativamente distanti, secondo un insieme di indicatori, dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità<sup>469</sup>. Si tratta di aree ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive oggi in queste aree circa il 22,8 per cento della popolazione italiana, in una porzione di territorio pari a 61,1 per cento di quello totale e che è organizzata in oltre 4.261 Comuni. Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo

<sup>469</sup>Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue: Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile; Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile; Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile; Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile ([http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Analisi\\_statistiche/Nota\\_Territorializzazione\\_AI\\_03\\_marzo\\_2013.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializzazione_AI_03_marzo_2013.pdf)),

dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato da: calo della popolazione (2,1 per cento fra il 2001 e il 2011) e invecchiamento, talora sotto la soglia critica; riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo appropriato del suolo; offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali di rilievo nazionale, quali il dissesto idro-geologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

Obiettivo della strategia è l'inversione delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, ripresa delle nascite e modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani, attrazione di nuovi residenti. Questo obiettivo viene perseguito attraverso due classi di azioni, complementari: adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali, volto a migliorare le condizioni di cittadinanza; progetti di sviluppo locale volti a promuovere lo sviluppo e la domanda di lavoro. Il primo obiettivo viene finanziato da risorse ordinarie appositamente previste in Legge di Stabilità 2014 (art. 1, commi 13-17), per l'istruzione (incentivi per ridurre la mobilità degli insegnanti, riorganizzazione e realizzazione di nuove sedi scolastiche, etc.), per la salute (telemedicina, servizi di emergenza, diagnostica mobile per i cittadini, etc.) e per la mobilità (servizi di trasporto polifunzionali, collegamenti con le stazioni ferroviarie, etc.). Il secondo obiettivo viene perseguito attraverso l'impiego integrato di tutti i fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), per realizzare cinque tipologie di intervento: tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato. Per entrambi gli obiettivi potranno essere utilizzate anche le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione.

Entrambe le classi di azioni vengono realizzate in **aree-progetto composte da gruppi di Comuni** (anche a cavallo di più Province e Regioni) e identificate dalle Regioni d'intesa con il Centro. La selezione delle aree-progetto avrà luogo a partire dalla mappa delle Aree Interne e sulla base di una ricognizione analitica e sul campo che riguarda fra l'altro i seguenti profili: trend demografici, utilizzo del suolo, stato dei tre servizi essenziali e del *digital divide*, portafoglio progettuale e capacità di svilupparlo, qualità del partenariato.

Per il 2014 la strategia prevede la selezione di aree prototipo, una per ogni Regione e Provincia Autonoma. Questo approccio selettivo, decisamente diverso dal passato, assicura una concentrazione delle risorse finanziarie e umane e sarà nell'interesse di tutte le aree interne perché consentirà di migliorare e adattare progressivamente l'attuazione della strategia sulla base degli esiti di questa prima fase, opportunamente valutati.

Il lavoro per l'individuazione delle aree di intervento è in corso dal 2013 e si tradurrà in impegni programmatici e finanziari nei programmi operativi delle Regioni, e, successivamente, con la costruzione di Accordi di Programma Quadro. Entro il 30 settembre del 2014 sarà presentata una relazione al CIPE sullo stato di avanzamento degli interventi prototipali avviati.

### **FOCUS** Agenda Urbana

In risposta alle sollecitazioni dell'Unione europea, la bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 contiene le linee strategiche sul tema dell'Agenda Urbana e ne prevede l'attuazione attraverso programmi regionali e attraverso un programma nazionale di natura più sperimentale, dedicato alle Città metropolitane.

L'Agenda urbana si declina su due tipologie di territori: le 10 Città metropolitane individuate con legge nazionale (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria e Venezia) e le 4 Città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo); le città medie e i poli urbani individuati dalle Regioni.

Nelle Città metropolitane interverranno sia i programmi operativi regionali che il programma nazionale; nelle città medie e nei poli urbani interverranno i programmi operativi regionali.

La strategia per le aree urbane si articola in ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra

loro integrabili (3 drivers di sviluppo), rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città, con piani di investimento per il miglioramento delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici;
- progettazione per l'inclusione sociale di segmenti di popolazione più fragile e di aree e quartieri disagiati, rafforzando le filiere delle politiche ordinarie e intervenendo attraverso il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali di filiere produttive globali, con interventi volti a far crescere e attrarre l'insediamento di imprese attive nei servizi avanzati per le imprese industriali e agricole, e di imprese sociali, creative e di servizio per i cittadini.

Nell'utilizzo delle risorse comunitarie, un elemento caratterizzante l'impostazione dell'Agenda urbana è l'esigenza di definire una progettazione che possa essere completata in tempi non lunghissimi, in modo da poter dare risposte tempestive ai bisogni collettivi e sociali più emergenti. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

Per la definizione dei contenuti progettuali, il programma nazionale 'Città metropolitane' assumerà come interlocutori i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati che assumono pertanto il ruolo di Autorità Urbana ai fini del Programma, pur incoraggiando la costituzione di partnership e progetti di scala inter-comunale. Il programma nazionale intende focalizzarsi innanzitutto sull'applicazione del paradigma della 'smart city'. L'applicazione di soluzioni 'intelligenti' per migliori servizi urbani intesi non solo in senso tecnologico, costituisce, infatti, l'ambito più unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare. Inoltre, il programma nazionale intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle città, favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e promuovendo pratiche di innovazione sociale.

Ulteriori approfondimenti relativi all'utilizzo dei fondi strutturali e alla programmazione per il 2014-2020, sono descritti nei vari paragrafi del documento, ai quali si rinvia.

## **II.9 TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E PROMOZIONE DEL SISTEMA TURISTICO**

La cultura e il turismo sono decisivi per il rilancio del Paese, e a questo scopo diverse misure sono state intraprese per rafforzare le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e migliorarne la gestione complessiva e per dare nuovo impulso al settore del turismo. In primo luogo, il forte legame tra cultura e turismo funzionale alle politiche di sviluppo territoriale, da sempre riconosciuto ma non sufficientemente valorizzato, viene sancito con il trasferimento al Ministero dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo<sup>470</sup>. La riorganizzazione, che incide direttamente sugli obiettivi di

<sup>470</sup> L. 71/2013.

contenimento e efficientamento della spesa pubblica e di incremento dell'efficienza amministrativa, si pone in coerenza e continuità con gli indirizzi politici di riforma e di sviluppo dei settori cultura e turismo individuati dall'azione di Governo nel corso del 2013<sup>471</sup>.

Di rilievo prioritario per il processo di riforma in materia di cultura e turismo sono le disposizioni contenute nel D.L. 'Valore Cultura'<sup>472</sup> che consolida, struttura e integra numerosi provvedimenti degli anni immediatamente precedenti e introduce altresì importanti innovazioni, dando avvio a una prima fase di attuazione delle priorità politiche del Governo per il 2014<sup>473</sup>.

### **Tutela, valorizzazione, fruizione e ampliamento della conoscenza del patrimonio culturale**

Il Decreto 'Valore Cultura' comprende interventi urgenti a favore del sito archeologico di Pompei in coerenza con il piano straordinario avviato nel 2011 e finalizzati ad accelerare l'attuazione del 'Grande Progetto Pompei', approvato nel 2012 con Decisione comunitaria con un finanziamento di 105 milioni da utilizzare entro il 2015 (74,2 milioni di Fondi UE e 29,8 di fondi nazionali) nell'ambito del Programma Operativo Interregionale (POIn) 'Attrattori culturali, naturali e turismo' cofinanziato dal FESR 2007-2013. Il POIn, in precedenza contrassegnato da un critico ritardo attuativo, ha registrato nel 2013 un significativo progresso. In particolare, il MiBACT, all'interno del Programma 'Interventi per il miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio delle Aree e dei Poli di attrazione culturale e naturale' (circa 371 milioni comprensivi dei 105 milioni del Grande Progetto Pompei), ha finanziato e avviato la realizzazione di 88 progetti<sup>474</sup>, selezionati d'intesa con le 4 Regioni coinvolte, per realizzare opere di restauro, riqualificazione e valorizzazione di importanti siti archeologici, complessi architettonici e strutture museali in aree e poli di attrazione culturale<sup>475</sup>, per un ammontare di circa 361 milioni<sup>476</sup>. Sempre nell'ambito del POIn 'Grandi attrattori culturali', a marzo il Governo ha autorizzato 46 ulteriori interventi di restauro nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza stanziando risorse per 135 milioni<sup>477</sup>.

---

<sup>471</sup> 'Illustrazione delle Linee programmatiche dell'azione del Ministro per i beni e le attività culturali' (Commissioni congiunte VII Camera e 7° Senato della Repubblica), 23 maggio 2013.

<sup>472</sup> D.L. 91/2013 cvt in L. 112/2013.

<sup>473</sup> Adottate con DM 19-09-2013 contenente 'Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2014 con proiezione triennale 2014-2016' (CdC Reg. 13, F. 372 del 22-10-2013).

<sup>474</sup> Attraverso due Decreti del Segretario Generale del 2 agosto 2013 e del 15 ottobre 2013.

<sup>475</sup> I contesti interessati dagli interventi finanziati sono in prevalenza aree e poli di consolidata attrazione culturale, come a esempio la Reggia di Caserta e Palazzo Reale a Napoli, il Real Bosco di Capodimonte, il Polo museale di eccellenza di Sibari (CS), il complesso di Santa Chiara e il Castello Svevo a Bari, il Polo museale di Castel del Monte.

<sup>476</sup> Di questi 266 milioni sono a valere sul programma POIn, 95 milioni sul Piano Azione Coesione - Programma di interventi per le aree di attrazione culturale di cui il MiBACT è Amministrazione responsabile (dotazione complessiva di 130 milioni).

<sup>477</sup> Le risorse stanziare ammontano rispettivamente: per la Campania a 43,1 milioni, per la Calabria a 26,8 milioni, per la Puglia a 31,8 milioni e per la Sicilia a 33,7 milioni.

**FOCUS** **L'Unità 'Grande Pompei'**

Ai fini della riqualificazione del sito archeologico di Pompei entro dicembre 2015, il Governo ha predisposto il 'Grande Progetto Pompei'. Data la sua valenza territoriale e le potenzialità di sviluppo del territorio a esso legate, il Progetto ha ottenuto dalla CE il finanziamento su fondi FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) dell'importo di 105 milioni da utilizzare entro il 2015 (77,9 milioni di Fondi Ue e 27,1 di fondi nazionali).

Il Grande Progetto Pompei prevede 5 ambiti di pianificazione: *i*) Piano delle opere (85 milioni), *ii*) Piano della conoscenza (8,2 milioni); *iii*) Piano per la fruizione, il miglioramento dei servizi e della comunicazione (7 milioni); *iv*) Piano della sicurezza (2 milioni); *v*) Piano di rafforzamento tecnologico e *capacity building* (2,8 milioni). Per accelerare questi interventi e assicurare un più efficace coordinamento tecnico e amministrativo necessario alla realizzazione dei piani, dei progetti e degli interventi strumentali a consentire il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei territori dei comuni afferenti all'area, sede oltre che di Pompei, di altri importanti siti archeologici, il D.L. 'Valore Cultura' dispone la creazione di una Unità dotata di autonomia amministrativa e contabile, al cui vertice è il 'Direttore generale di progetto', nominato a dicembre 2013 dal Presidente del Consiglio dei Ministri. I compiti assegnati sono: *i*) definire e approvare gli elaborati progettuali degli interventi di recupero e restauro previsti dal 'Grande Progetto Pompei'; *ii*) assicurare il tempestivo ed efficace svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto di servizi e forniture necessari alla realizzazione del 'Grande Progetto Pompei', seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; *iii*) assicurare la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del sito archeologico, predisponendo la documentazione degli atti di gara e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; *iv*) assumere direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del complesso del personale della Soprintendenza agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di fruizione e valorizzazione del sito; *v*) provvedere ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza speciale di Pompei, Ercolano e Stabia, che è stata separata da quella di Napoli, con la conseguente istituzione di una nuova Soprintendenza ai beni archeologici di Napoli<sup>478</sup>.

Allo scopo di prevenire tentativi di infiltrazione criminale e di monitorare le procedure di gara, per evitare forme di concorrenza sleale nonché la corretta realizzazione degli interventi, è operativo un 'Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei', con il compito di collaborare nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti.

L'unità inoltre dovrà approvare un piano strategico di sviluppo del percorso turistico-culturale integrato del sito Unesco 'Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata' riferito alle aree e alle amministrazioni interessate dal piano di gestione dell'omonimo sito UNESCO<sup>479</sup>.

Il D.L. 'Valore cultura' prevede inoltre che MiBACT, Regione Campania ed enti locali territorialmente competenti, sottoscrivano un Accordo al fine di elaborare un piano strategico di sviluppo del 'percorso turistico-culturale integrato delle residenze borboniche', promuovendo l'integrazione, nel processo di valorizzazione, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati.

<sup>478</sup> DM MiBACT del 3 dicembre 2013.

<sup>479</sup> A novembre 2013 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra tutte le amministrazioni interessate, che prevede l'ampliamento della zona 'di rispetto' intorno al sito e le regole di gestione del territorio che dovranno essere compatibili con il sito stesso; contestualmente si è costituito il tavolo di concertazione con funzione di coordinamento e confronto tra gli enti interessati, per definire un percorso coerente, condiviso e sostenibile di sviluppo del territorio attraverso il completamento del Piano di Gestione UNESCO.

In coerenza con le politiche di sviluppo dei siti e delle aree archeologiche dell'area flegrea, a gennaio 2014, il MIBACT ha siglato un nuovo accordo per il parco archeologico di Ercolano con la Fondazione Istituto Packard, il comune di Ercolano e il Ministro per la Coesione territoriale. L'accordo, in particolare, prevede l'ampliamento del parco archeologico di Ercolano attraverso l'acquisizione di un'area di 5.171 m<sup>2</sup> posta a nord ovest degli scavi, la demolizione di immobili fatiscenti, con la relativa recinzione delle superfici e messa in sicurezza della zona e la riqualificazione, a cura del Comune di Ercolano, dello spazio posto al confine nord ovest degli scavi.

Con le disposizioni contenute del decreto 'Valore cultura' si potrà fare fronte a interventi di particolare rilevanza a fini di tutela di beni culturali che presentano gravi rischi di deterioramento e a favore della celebrazione di particolari ricorrenze, per una spesa fino a 8 milioni in tre anni. La Legge di Stabilità per il 2014 ha inoltre previsto lo stanziamento di 2,5 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2014/2016 per finanziare interventi urgenti per la messa in sicurezza, il restauro e il ripristino del decoro dei 'Luoghi della Memoria'<sup>480</sup>.

Per assicurare il decoro dei complessi monumentali in aree di particolare valore, il D.L. 'Valore cultura' modifica l'art. 52 del Codice dei beni culturali e prevede che i Comuni, sentito il Soprintendente, individuino le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e conservazione.

### **FOCUS** Il patrimonio culturale e naturale italiano nella lista UNESCO

Nel 2013 si sono registrate 2 nuove iscrizioni di siti culturali e naturali italiani nella lista del patrimonio Mondiale UNESCO, che conta ora 49 siti italiani. In occasione della 37a sessione del Comitato del patrimonio mondiale (giugno 2013) sono stati proclamati patrimonio dell'Unesco:

- il sistema di 14 ville medicee e relativi giardini su un territorio di ben quattro Province e dieci Comuni in Toscana, riconosciuto quale modello diffuso ampiamente in tutta Italia durante il Rinascimento e poi in tutta l'Europa moderna;
- l'Etna - il quarto patrimonio mondiale naturale italiano dopo le isole Eolie, il monte S. Giorgio e le Dolomiti - in quanto esempio particolarmente significativo delle grandi ere della storia della terra e dei processi geologici in corso.

Il decreto 'Valore cultura' interviene con diverse misure a favore del patrimonio culturale iscritto nella Lista UNESCO, nello specifico disponendo l'assegnazione di circa 0,3 milioni per assicurare la conservazione e la valorizzazione dei siti patrimonio dell'UNESCO in provincia di Ragusa e di 0,4 milioni per l'organizzazione e lo svolgimento del Forum UNESCO sulla cultura e sulle industrie culturali (Firenze, 2014), nonché creando le condizioni per forme di promozione e salvaguardia di attività di artigianato tradizionale e di altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO, e intervenendo sulla normativa di valorizzazione dei siti UNESCO<sup>481</sup> con particolare riferimento al rapporto con gli istituti scolastici.

Il Governo ha intensificato inoltre il contrasto al mercato clandestino delle opere d'arte con una più mirata azione investigativa. Tutto ciò ha comportato il

<sup>480</sup> L. 147/2013 art.1 co.105-106.

<sup>481</sup> L. 77/2006.

recupero di opere di grande importanza storica, artistica e archeologica, con un valore commerciale superiore ai 35 milioni. Un ulteriore passo avanti verso la tutela dei beni culturali è stato fatto con la finalizzazione del 'Manuale sulla tutela dei beni culturali ecclesiastici'<sup>482</sup>, volto ad arginare il dilagante fenomeno dei danneggiamenti e saccheggi nelle chiese, così come negli altri luoghi 'speciali' del patrimonio culturale, quali monasteri, conventi e santuari.

Nel febbraio 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge proposto da MiBACT e MAE per la ratifica e l'esecuzione, da parte dell'Italia, della Convenzione Europea per la protezione del patrimonio archeologico (La Valletta, 1992), che pone l'accento sull'archeologia preventiva e sulla valutazione delle esigenze della conservazione e valorizzazione del patrimonio archeologico negli interventi urbanistici e infrastrutturali, comportando altresì un ulteriore impegno per il rafforzamento delle misure di contrasto al traffico illecito di beni archeologici.

A favore dello sviluppo di musei, archivi e biblioteche pubblici individuati in base a protocolli di intesa tra la SIAE e il MiBACT, il Decreto 'Valore Cultura' prevede che non sia più considerata pubblica, e quindi non soggetta al compenso economico<sup>483</sup> sulla protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi, la recitazione di opere letterarie effettuata senza scopo di lucro ai fini esclusivi di promozione culturale e di valorizzazione delle opere stesse.

Altre recenti misure sono mirate allo sviluppo dei sistemi della conoscenza soprattutto attraverso l'applicazione e la diffusione di innovazioni tecnologiche applicate al settore culturale. In particolare, le pubblicazioni che documentano i risultati di ricerche finanziate almeno per il 50 per cento con fondi pubblici, dovranno essere rese accessibili al pubblico in archivi elettronici istituzionali o di settore, e, al fine di ottimizzare le risorse disponibili e facilitare il reperimento e l'uso dell'informazione culturale e scientifica, MiBACT e MIUR adotteranno strategie coordinate per l'unificazione delle banche dati rispettivamente gestite (anagrafe nazionale della ricerca, deposito legale dei documenti digitali e documentazione bibliografica). MiBACT e MIUR collaborano già dal 2012 nell'ambito del coordinamento italiano della *Joint Programming Initiative on Cultural Heritage and Global Change: A new Challenge for Europe* (JPICH) per l'identificazione di una visione comune della ricerca nel settore del patrimonio culturale e il suo sviluppo nel quadro della *Strategic Research Agenda* (SRA) per il patrimonio culturale in Europa.

Con riferimento agli ambiti della formazione e delle professioni del settore, il decreto 'Valore Cultura' introduce, inoltre, modifiche al D.Lgs. 42/2004 in materia di conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore.

### **FOCUS** I giovani nella cultura

Presso il MiBACT è istituito per l'anno 2014, il 'Fondo mille giovani per la cultura' con uno stanziamento di risorse iniziali pari a 1 milione, destinato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per cultura rivolti a giovani fino a 29

<sup>482</sup> Realizzato dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale e consegnato dal MiBACT al Presidente del Pontificio Consiglio della Cultura a febbraio 2013.

<sup>483</sup> Stabilito dalla L. 633/1941.

anni di età<sup>484</sup>.

Inoltre, con il decreto 'Valore cultura' il Governo ha lanciato il 'Programma 500 giovani per la cultura', un programma straordinario per lo sviluppo delle attività d'inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano attuato dal MiBACT. Il programma si inserisce nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea ed è finanziato con 2,5 milioni nel 2014, nel quale saranno utilizzati 500 giovani di età inferiore a 35 anni. Il fine ultimo dell'iniziativa è di incrementare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico al patrimonio culturale anche attraverso portali e dispositivi mobili intelligenti. Il programma è attuato negli istituti e nei luoghi della cultura statali individuati dal MiBACT, con l'indirizzo e l'assistenza tecnico-scientifica degli istituti centrali competenti per la tipologia di patrimonio da digitalizzare. I giovani selezionati saranno formati per 12 mesi nelle attività di inventariazione e digitalizzazione presso gli istituti e i luoghi della cultura statali.

Sul fronte della promozione verso il pubblico dei luoghi della cultura, si segnala il progetto 'Una notte al museo', che il MiBACT ha lanciato nel 2013 con l'obiettivo di renderlo un appuntamento stabile per ampliare la fruizione dei luoghi d'eccellenza della cultura tra musei e aree archeologiche statali. L'iniziativa prevede l'apertura serale dalle 20:00 alle 24:00 ogni ultimo sabato del mese, offrendo così, un'opportunità di fruizione dei beni culturali che avvicina i musei italiani agli standard europei.

### Finanziamenti alla cultura

Una serie di provvedimenti, contenuti in via prioritaria nel decreto 'Valore Cultura' e nella Legge di Stabilità 2014, riguardano diversi ambiti del settore culturale.

Per il triennio 2014-2016 una quota sino al 3 per cento delle risorse aggiuntive del MIT previste annualmente per infrastrutture è assegnata a investimenti a favore dei beni culturali, in base a uno specifico programma di interventi che il MiBACT deve proporre al CIPE di concerto con il MIT<sup>485</sup>.

MiBACT e MEF hanno emanato i decreti di riassegnazione di circa 8,5 milioni non utilizzati nel 2012 per il credito fiscale per il cinema<sup>486</sup>, e del relativo riparto per le finalità di cui al Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche.

Inoltre, per garantire la regolare apertura al pubblico degli istituti e luoghi di cultura nel decreto 'Valore Cultura' è previsto che, dal 2014 i proventi della vendita dei biglietti di ingresso sono integralmente riassegnati al MiBACT.

Per una più efficace capacità di programmazione delle risorse statali, la Legge di Stabilità 2014 ha introdotto misure di razionalizzazione della normativa in materia di contribuzione pubblica a favore di istituzioni culturali. Un apposito regolamento dovrà a breve essere adottato dal Governo secondo principi e criteri direttivi di trasparenza e pubblicità dei procedimenti, individuazione di adeguati requisiti soggettivi degli istituti culturali beneficiari (prevalentemente di rilievo

---

<sup>484</sup> D.L. 76/2013 cvt. in L. 99/2013.

<sup>485</sup> Risultano inoltre abrogate le disposizioni relative alla liquidazione della società ARCUS (D.L. 69/2013 cvt in L. 98/2013).

<sup>486</sup> DM 29-3-2013 (CdC Reg. 6, foglio 189 del 9-7-2013) in attuazione dell'art. 24, L. 183/2011.

nazionale e inseriti in una tabella sottoposta a revisione triennale), definizione di procedure concorsuali per l'accesso ai contributi.

Ai fini di un miglior riparto del Fondo unico per lo spettacolo, dal 1 gennaio 2014, il MiBACT deve rideterminare anche i criteri per l'erogazione e le modalità per la liquidazione e l'anticipazione dei contributi allo spettacolo dal vivo tenendo conto dell'importanza culturale della produzione svolta, dei livelli quantitativi, degli indici di affluenza del pubblico nonché della regolarità gestionale degli organismi; questi ultimi dovranno anche assicurare la pubblicazione delle informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi e artistici di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza. Teatri ed enti operanti nei settori dei beni culturali, con particolare riferimento alle fondazioni lirico-sinfoniche, sono interessati da una serie di misure volte al risanamento della loro situazione debitoria e a contrastare la crisi nel settore. Per l'anno 2013 il MiBACT è stato autorizzato a erogare a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche tutte le somme residue a valere sul Fondo unico dello spettacolo<sup>487</sup>.

Il decreto 'Valore Cultura' ha previsto un *iter* speciale a richiesta delle fondazioni lirico-sinfoniche in stato di crisi di accesso a finanziamenti di durata massima trentennale a valere sul fondo rotativo appositamente istituito (75 milioni per il 2014), gestito da un commissario straordinario. Le Fondazioni, per accedere al fondo, dovranno: presentare entro 90 giorni un piano industriale di risanamento, ridurre fino al 50 per cento il personale tecnico amministrativo e interrompere i contratti integrativi. Inoltre non potranno ricorrere a nuovo indebitamento, per il periodo 2014-2016<sup>488</sup>. Le fondazioni per le quali non sia stato presentato o non sia approvato un piano di risanamento entro il termine previsto, ovvero che non raggiungano entro l'esercizio 2016 condizioni di equilibrio strutturale del bilancio, sia sotto il profilo patrimoniale che economico finanziario, sono poste in liquidazione coatta amministrativa. Per il 2013, nelle more del perfezionamento dei piani di risanamento, una quota fino a 25 milioni può essere anticipata alle fondazioni in carenza di liquidità tale da pregiudicarne la gestione anche ordinaria. Viene, infine, stabilito per le fondazioni, l'obbligo del pareggio di bilancio e l'applicazione delle norme del codice dei contratti pubblici nonché l'obbligo di cooperazione tra le fondazioni e di condivisione di programmi e spettacoli.

Inoltre la Legge di Stabilità per il 2014<sup>489</sup>, al fine di assicurare il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza, ha stabilito che le fondazioni lirico-sinfoniche, date le loro peculiarità storiche e artistiche, possono dotarsi di forme organizzative speciali.

Altre misure si rivolgono all'attrazione di capitali privati per attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, nonché per lo sviluppo di attività culturali.

<sup>487</sup> L. 99/2013.

<sup>488</sup> Il MiBACT per salvaguardare i lavoratori, ha previsto la possibilità di trasferimento nelle varie sedi territoriali della società Ales S.p.A. del personale tecnico amministrativo in esubero nei limiti delle facoltà assunzionali di tale società.

<sup>489</sup> L. 147/2013 art. 1 co. 326-327-328.

Dal 2013, i contribuenti possono destinare una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici<sup>490</sup>. Dal 2014 le donazioni di modico valore a favore della cultura (fino a 10.000 euro) potranno essere effettuate senza oneri amministrativi a carico del privato, con la garanzia della destinazione indicata dal donatore e la piena pubblicità delle donazioni ricevute e del loro impiego.

A favore degli investimenti nel settore cinematografico sono state rese permanenti le disposizioni relative ai meccanismi di incentivazione e agevolazione fiscale<sup>491</sup>. Con il decreto 'Fare'<sup>492</sup> sono state previste disposizioni che permettono di beneficiare di un credito d'imposta nell'ambito del limite massimo di spesa di 45 milioni per l'anno 2014. Una ulteriore forma di *tax credit* per il cinema per 110 milioni è prevista nel decreto 'Valore Cultura'. Infine, l'applicazione a partire dal 1° luglio 2013, del decreto MiBACT- MiSE sulle quote di cinema in tv, ha ripercussioni sia sulla programmazione televisiva delle opere cinematografiche italiane, sia sulla loro produzione, finanziamento, pre-acquisto e acquisto, cui viene riservata una quota predefinita dei ricavi complessivi annui nel caso RAI, e degli introiti netti per le altre emittenti.

Con tale norma per far fronte alla crisi del mercato musicale, sarà possibile promuovere giovani artisti e compositori emergenti attraverso attività di sviluppo, produzione, digitalizzazione e promozione di registrazioni fonografiche o videografiche musicali è stato introdotto un *tax credit* sul modello del settore cinematografico, a favore delle imprese produttrici di fonogrammi e videogrammi musicali e di quelle organizzatrici e produttrici di spettacoli di musica dal vivo pari a 4,5 milioni. Ne beneficeranno opere prime e opere seconde, senza distinzioni di genere.

Al fine di favorire il confronto culturale e la realizzazione di spazi di creazione e produzione di arte contemporanea, il decreto 'Valore Cultura' ha introdotto la possibilità che entro il 30 giugno di ogni anno vengano individuati i beni immobili di proprietà dello Stato non utilizzabili per altre finalità istituzionali e non trasferibili agli enti territoriali, per ospitare studi di giovani artisti contemporanei italiani e stranieri in forma di cooperative e associazioni, ai quali locare o concedere tali beni mediante asta pubblica al canone non superiore a 150 euro mensili e a fronte dell'accollo degli oneri di manutenzione ordinaria. La stessa possibilità è prevista per i beni di proprietà di Regioni, Province e Comuni, che si attivano su richiesta delle predette cooperative e associazioni.

---

<sup>490</sup> I soggetti abilitati a richiedere l'inserimento nell'elenco devono essere: i) enti senza scopo di lucro, legalmente riconosciuti; ii) che realizzino, conformemente alle proprie finalità principali definite per legge o per statuto, attività di tutela, di promozione o di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; iii) che dimostrino di operare in tale campo da almeno 5 anni e che abbiano realizzato, nel suddetto periodo, attività di tutela, di promozione e valorizzazione dei beni culturali o paesaggistici appartenenti a soggetti pubblici, ovvero aperti alla pubblica fruizione, di valore complessivamente almeno pari a 150.000 euro.

<sup>491</sup> In base ai dati 2012 la normativa per il *tax credit* ha fruttato 87 milioni, utilizzati dai 79 film italiani rappresentando la leva su cui ha fatto conto la produzione italiana del 2012. Per i 166 film di nazionalità italiana prodotti in totale nel 2012, infatti, sono stati investiti 337 milioni, con un incremento dell'1 per cento rispetto all'anno precedente, dimostrando una sostanziale tenuta del settore per quanto riguarda il versante finanziario della produzione.

<sup>492</sup> D.L. 69/2013 cvt in L. 98/2013.

Per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico nazionale l'ABI ha istituito il Piano d'azione 'Banche per la cultura', con un pacchetto di 10 iniziative da realizzare in due anni.

## **Miglioramento dell'efficienza amministrativa e contenimento della spesa pubblica**

Con il decreto 'Valore Cultura', si è proceduto a una razionalizzazione degli organismi collegiali operanti presso il MiBACT esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina sugli organismi collegiali adottata in ambito *Spending Review*, e ricostituiti laddove cessati per effetto di tali disposizioni. Con la Legge di Stabilità per il 2014, inoltre, è stata prevista la ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediate fusione e incorporazione, di quelle società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute dal MiBACT, che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *in-house providing*, attraverso la predisposizione di apposito piano.

Per favorire l'intervento congiunto di soggetti pubblici e privati è stato disposto che, alle istituzioni culturali, non si applica il limite massimo di cinque componenti degli organi di amministrazione<sup>493</sup>. In ogni caso la maggioranza deve essere costituita da membri designati dai fondatori pubblici.

Per le attività in materia di digitalizzazione dell'azione amministrativa previste dall'accordo stipulato tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e l'Archivio Centrale di Stato si rimanda al par. II.13 - 'Agenda Digitale italiana'.

### **IN ITINERE**

#### **Semplificazione amministrativa nel settore dei beni e attività culturali**

Il processo di semplificazione nel settore dei beni e delle attività culturali si avvale di una serie di misure previste nell'ambito del disegno di legge in materia di semplificazioni<sup>494</sup>. Il DdL delega il Governo alla revisione della disciplina normativa in materia di beni culturali e paesaggio. Ad agosto è stata istituita la Commissione per la revisione del Codice dei beni culturali e del Paesaggio con il compito di esaminare le principali questioni riguardanti l'applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, proponendo soluzioni per affinare gli istituti e armonizzare le norme.

Inoltre, il DDL introduce poi la possibilità di concedere in prestito per un periodo non superiore a dieci anni, alle istituzioni museali straniere che ne facciano richiesta, opere non esposte in musei e ricevere un corrispettivo. Altre disposizioni di carattere contabile riguardano le donazioni di scopo per interventi di tutela del patrimonio culturale che potranno beneficiare delle agevolazioni fiscali già previste dalla normativa vigente, da versare su un conto corrente postale di transito intestato al MiBACT e quindi riassegnate al «Fondo per la raccolta presso il pubblico di contributi di scopo» istituito a favore dello stesso MiBACT. Infine, per adeguarsi alle mutate prassi del settore cinematografico a seguito del passaggio delle opere cinematografiche dal formato pellicola alla copia digitale, il DdL prevede che, per l'ottenimento dei contributi, le imprese di produzione possano depositare alla Cineteca nazionale copia del film in versione digitale.

Ulteriori modifiche al Codice in materia di autorizzazione paesaggistica sono state introdotte con il Decreto del Fare e il decreto 'Valore Cultura' e puntualmente descritte alla sezione dedicata al 'Processo di semplificazione' cui si rimanda (si veda par. II.17).

<sup>493</sup> Tale limite era previsto dall'art. 6 c. 5 D.L. 78/2010.

<sup>494</sup> DdL 958, in discussione al Senato.

Prosegue la collaborazione tra MiBACT e Agenzia del Demanio, dal 2010 responsabili dell'attuazione del c.d. Federalismo demaniale culturale<sup>495</sup>, che prevede il trasferimento a titolo non oneroso di beni statali a enti territoriali, su istanza degli stessi e a fronte di programmi di valorizzazione culturale. A seguito dei numerosi atti assunti d'intesa per la definizione di procedure operative, a fine 2013 sono complessivamente 25 i beni per i quali sono state concluse le procedure di trasferimento<sup>496</sup>. Un altro ambito di collaborazione tra MiBACT e Agenzia del Demanio riguarda la tutela e la riqualificazione di beni di proprietà dello Stato, di grande valore culturale e di notevole pregio storico-artistico, che possono essere riqualificati e riconvertiti a nuove attività turistico-culturali attraverso l'istituto della concessione a privati per un periodo massimo di 50 anni e nel rispetto dei vincoli di tutela, salvaguardia e conservazione. I beni sono individuati in base a procedure a evidenza pubblica attraverso i progetti 'Valore Paese-Dimore'<sup>497</sup> (per maggiori dettagli si veda par. II.3 'Riduzione del debito pubblico').

### Misure innovative per la promozione del sistema turistico<sup>498</sup>

Le priorità politiche del Governo nel 2014 per la promozione e lo sviluppo del sistema turistico sono orientate a distinti obiettivi specifici. L'auspicato rafforzamento della diffusione dell'immagine turistica italiana all'estero, anche attraverso specifici programmi di promozione del turismo italiano e in connessione con EXPO 2015, comporta azioni di rafforzamento della capacità e dell'efficacia della presenza del sistema turistico italiano su internet, sia in termini di promozione sia di servizi offerti, come previsto dall'Accordo promosso da MiBACT e Unità per l'attuazione dell'Agenda Digitale, tra Expo 2015 ed ENIT per la digitalizzazione industria turistica, i cui contenuti sono descritti al Par. II.13 - 'Agenda Digitale italiana', cui si rinvia. Con riferimento alla strategia di Governo per il sostegno al potenziamento dell'industria turistica, a inizio 2014 il MiBACT ha pubblicato il bando per la concessione di contributi a favore delle reti di impresa operanti nel settore del turismo<sup>499</sup>, finalizzato a promuovere e sostenere i processi di integrazione tra le imprese turistiche attraverso lo strumento delle reti di impresa, con l'obiettivo di supportare i processi di riorganizzazione della filiera turistica, migliorare la specializzazione e la qualificazione del comparto e incoraggiare gli investimenti per accrescere la capacità competitiva e innovativa dell'imprenditorialità turistica nazionale, in particolare sui mercati esteri. Il bando stanziava complessivamente 8 milioni con il quale sarà possibile cofinanziare fino a 40 progetti, ciascuno del valore minimo di 400.000 euro, con una quota di 200.000 euro.

---

<sup>495</sup> Previsto dall'art. 5, D.Lgs. 85/2010.

<sup>496</sup> Tra i più recenti si ricorda il trasferimento al Comune di Verona dell'ex forte austriaco 'Santa Caterina', e il Castello Aragonese di Otranto.

<sup>497</sup> Tra i bandi di più recente pubblicazione a cura dell'Agenzia del Demanio si segnalano quelli per l'affidamento in concessione a privati di 'Podere Colombaia' a Firenze e degli 'Ex Caselli Daziari' a Milano.

<sup>498</sup> A maggio 2013 sono stati diffusi da Banca d'Italia i dati definitivi relativi all'anno 2012 per il turismo. La bilancia dei pagamenti turistica ha presentato nell'anno 2012 un saldo netto positivo di 11.543 milioni, a fronte di uno di 10.308 milioni nel 2011. Le spese dei viaggiatori stranieri in Italia, per 32.056 milioni, sono aumentate del 3,8 per cento; quelle dei viaggiatori italiani all'estero, per 20.512 milioni, sono diminuite dello 0,3 per cento.

<sup>499</sup> DM 8/01/2013.

Misure di incentivazione per lo sviluppo del comparto delle imprese legate al settore turistico-culturale sono previste nell'ambito del Piano 'Destinazione Italia', descritte al Par. II.15 - 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese', cui si rimanda. Inoltre per sostenere i processi di integrazione tra le imprese turistiche attraverso le reti di impresa sono state emanate disposizioni che mirano a migliorare la specializzazione e la qualificazione del comparto e incoraggiare gli investimenti per accrescere la capacità competitiva e innovativa dell'imprenditorialità turistica nazionale, in particolare sui mercati esteri.

Altro obiettivo prioritario è il sostegno alla domanda turistica e di destagionalizzazione dei flussi, anche mediante l'attivazione di specifici itinerari turistici tematici di dimensione sovregionale in coordinamento con le *policy* regionali di promozione dei poli turistici di eccellenza, nonché di forme di turismo volte a incentivare fruizione beni storico-artistici<sup>500</sup>.

Il primo Decreto di attuazione del Piano Destinazione Italia<sup>501</sup> finanzia 500 milioni a valere sulla riprogrammazione del Piano Azione Coesione per progetti candidati da Comuni con popolazione tra i 50.000 e i 150.000 abitanti - del costo compreso tra 1 e 5 milioni, da cantierare entro maggio 2014 e completare entro 15 mesi dall'avvio - per migliorare la capacità di attivazione della loro dotazione di beni storici, culturali e ambientali, nonché di servizi per l'attrattività turistica, anche in relazione alle iniziative collegate a Expo 2015, e quindi in coerenza con gli obiettivi definiti dal Governo nel quadro di 'Agenda Italia 2015'.

## **II.10 RIFORMA FISCALE E LOTTA ALL'EVASIONE**

Con l'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2013-2015, sono state definite le priorità politiche di cui ciascuna componente dell'Amministrazione finanziaria tiene conto nell'esercizio delle attività istituzionali.

Tra tali priorità, assumono particolare rilevanza: *i)* il rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale con misure di contrasto ai paradisi fiscali e agli arbitraggi fiscali internazionali; *ii)* il potenziamento del contrasto agli illeciti che provocano nocumento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria; *iii)* il miglioramento del livello di trasparenza fiscale e dello scambio di informazioni incrementando la cooperazione amministrativa tra Stati; *iv)* il potenziamento dell'attività di riscossione; *v)* l'attuazione della riforma dell'ordinamento tributario, anche per assicurare maggiore certezza del diritto e per semplificare il rapporto fisco-contribuenti.

<sup>500</sup> Interessante al riguardo l'esperienza dei concorsi di idee '99ideas' promossi dal Ministro per la Coesione Territoriale in collaborazione con altre Amministrazioni, finalizzati a individuare percorsi e interventi di sviluppo specifici per il territorio per favorire lo sviluppo della domanda turistica e di iniziative imprenditoriali collegate alla filiera turistico-culturale, realizzata nell'ambito dei processi di valorizzazione del Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria, di 'sviluppo sostenibile' del Sulcis, e del concorso internazionale di idee per Pompei.

Per finanziare interventi in materia di turismo e interventi di fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, con il D.L. 126/2013, i comuni delle isole minori possono istituire un'imposta di sbarco (fino a 2,50 euro e, per periodo determinati fino a un massimo di 5 euro) in alternativa all'imposta di soggiorno, da applicare ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola. Previste esenzioni per categorie specifiche (residenti, lavoratori, studenti pendolari, componenti di nuclei familiari parificati ai residenti).

<sup>501</sup> D.L. 145/2013.

In tale contesto, assumono particolare rilevanza gli specifici principi e criteri direttivi definiti nella legge recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, in corso di approvazione.

### La delega fiscale

A marzo 2014 è stata approvata la legge 23/2014 che delega il governo ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge i decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale.

Il testo della delega recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, riprende il contenuto del disegno di legge d'iniziativa del Governo della scorsa legislatura<sup>502</sup>. Si compone di 16 articoli concernenti: *i)* alcuni principi generali e le procedure di delega; *ii)* la revisione del catasto dei fabbricati; *iii)* stima e monitoraggio dell'evasione fiscale; *iv)* monitoraggio e riordino delle norme in materia di erosione fiscale; *v)* la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; *vi)* norme in materia di tutoraggio e semplificazione fiscale; *vii)* la revisione del sistema sanzionatorio; *viii)* il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo; *ix)* la revisione del contenzioso e del sistema di riscossione degli enti locali; *x)* la delega per la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; *xi)* la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa; *xii)* la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di altre imposte indirette; *xiii)* riordino delle norme in materia di giochi pubblici; *xiv)* la delega a introdurre nuove forme di fiscalità energetica e ambientale.

La legge stabilisce che dall'attuazione della delega non derivano maggiori o nuovi oneri a carico della finanza pubblica né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. L'obiettivo dichiarato della delega è anzi quello di ridurre la pressione tributaria sui contribuenti nel rispetto del principio di equità.

La delega fiscale è orientata ad attuare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento relativa alla generalità dei tributi, nonché a proseguire il contrasto all'evasione e all'elusione e il riordino dei fenomeni di erosione fiscale (legate alle cosiddette *tax expenditures*) - ferma restando la tutela, oltre che della famiglia e della salute, dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da imprese minori e dei redditi da pensione. A questo fine, la legge delega prevede che nelle procedure di bilancio sono inseriti un rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza e uno sulle spese fiscali, intendendosi per tali qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, che consentano anche un

---

<sup>502</sup> Si confronti il PNR 2013 sulla Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. Il testo ripreso è quello approvato in prima lettura dalla Camera il 12 ottobre 2012, che non ha concluso il proprio iter al Senato. Per supportare il Governo e il MEF nell'elaborazione dei testi dei decreti attuativi della delega, a novembre 2013 la Commissione Finanze del Senato ha deciso di svolgere un'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco.

confronto con i programmi di spesa e la realizzazione di valutazioni sull'efficacia di misure agevolative. Sono altresì precisati i contenuti del rapporto sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale, redatto da una Commissione di esperti istituita presso il MEF, che deve contenere una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione, con la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale, con l'obiettivo, tra l'altro, di individuare le linee d'intervento e prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione, nonché per stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. E' quindi prevista, per favorire l'emersione di base imponibile, l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti. Nel corso dell'esame in sede referente sono stati ulteriormente precisati gli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti, certezza del diritto, uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi.

Le maggiori entrate rivenienti dal contrasto all'evasione fiscale e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite esclusivamente al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, istituito dal D.L. 138/2011. Al Fondo sono interamente attribuiti anche i risparmi di spesa derivanti da riduzione di contributi o incentivi alle imprese, che devono essere destinati alla riduzione dell'imposizione fiscale gravante sulle imprese.

### **La riforma del catasto degli immobili**

Attraverso la riforma del catasto dei fabbricati s'intende correggere le sperequazioni presenti nelle attuali rendite, ripristinando un sistema equo e trasparente di determinazione delle basi imponibili di natura catastale.

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

Sono ridefinite le competenze delle commissioni censuarie, attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflattive del contenzioso. Le suddette funzioni saranno pubblicate per garantire la trasparenza del processo estimativo.

La riforma deve garantire un'invarianza di gettito, mediante riduzioni di aliquote e/o aumento di detrazioni e deduzioni, tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, in base ai criteri definiti per l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). A tale scopo, contestualmente agli interventi sulla tassazione immobiliare, erariale e locale, sono previsti meccanismi di aggiornamento dei trasferimenti perequativi ai Comuni.

E' stata resa esplicita, inoltre, l'esigenza di tutelare l'unico immobile non di lusso posseduto dal contribuente. E' stato, altresì, previsto un meccanismo di monitoraggio da parte del Parlamento del processo di revisione, nonché l'utilizzo di dati e informazioni sugli immobili forniti direttamente dai contribuenti, per i quali sono previste particolari misure di tutela anticipata in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche attraverso l'utilizzo dello strumento dell'autotutela.

Per la realizzazione di tale complessa riforma, la Legge di Stabilità 2014 ha autorizzato la spesa di 5 milioni per l'anno 2014 e di 40 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2019.

I lavori di riforma si baseranno sulle informazioni riguardanti il patrimonio immobiliare privato a disposizione di agenzie e autorità centrali. In tal senso, un punto di partenza è il lavoro di monitoraggio svolto dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) e dalla Direzione Centrale Catasto e Cartografia relativo allo *stock* immobiliare censito in catasto al 31 dicembre 2012<sup>503</sup>. Il rapporto rileva che sono circa 63 milioni le unità immobiliari o loro porzioni con rendita catastale attribuita, di cui circa 61 milioni sono unità immobiliari a destinazione ordinaria e il rimanente a destinazione speciale o particolare. L'ammontare delle rendite è complessivamente pari a 36,5 miliardi. Dall'insieme dei dati desunti, le abitazioni e gli uffici rappresentano oltre il 50 per cento delle unità registrate in catasto (gruppo A), mentre le pertinenze (soffitte, cantine, *box* e posti auto) e i negozi raggiungono quasi il 40 per cento (gruppo C). Gli immobili per le attività produttive e commerciali (gruppo D) e gli immobili a destinazione particolare di interesse collettivo (gruppo E) sono pari a circa il 3 per cento del totale. Sempre in termini di rendita catastale, case, uffici, negozi e pertinenze sono pari al 65 per cento del totale dello *stock* immobiliare, per un valore corrispondente di circa 23 miliardi, mentre gli immobili speciali destinati all'uso produttivo e commerciale raggiungono, nonostante la loro minore numerosità, una quota del 29 per cento, per un valore di oltre 10 miliardi.

### FOCUS

#### Operazione 'Case fantasma'

A completamento dell'attività di controllo sui fabbricati sconosciuti al Catasto - realizzata attraverso l'incrocio delle mappe catastali con le immagini aeree rese disponibili dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) - è emerso che oltre 1,2 milioni di unità immobiliari urbane non erano censite nella banca dati catastale.

L'attività condotta a partire dal 2007 è stata avviata con l'individuazione, attraverso moderne procedure automatizzate di foto-identificazione, di circa 2,2 milioni di particelle del Catasto Terreni su cui ricadevano fabbricati non dichiarati. L'operazione è stata oggetto di una vasta campagna di comunicazione istituzionale finalizzata a pubblicizzare l'attività dell'Agenzia.

Il D.L. 78/2010 ha successivamente previsto che, in attesa dell'accatastamento degli immobili non ancora regolarizzati al Catasto da parte dei soggetti interessati, fosse attribuita d'ufficio una rendita catastale presunta. Tale attività è stata condotta mediante verifiche puntuali sulle particelle identificate, finalizzate all'individuazione della destinazione d'uso e degli altri parametri tecnico-estimativi degli immobili.

<sup>503</sup> Osservatorio del Mercato Immobiliare, AE, Statistiche Catastali 2012, disponibile on line: [http://wwwt.agenziaentrate.gov.it/mt/osservatorio/Tabelle%20statistiche/StatisticheCatastali2012\\_29102013.pdf](http://wwwt.agenziaentrate.gov.it/mt/osservatorio/Tabelle%20statistiche/StatisticheCatastali2012_29102013.pdf).

A conclusione dell'operazione, sono risultati 769 mila gli immobili non censiti, dichiarati al Catasto dai soggetti interessati, con una rendita catastale definitiva, mentre sono stati 492 mila gli immobili a cui l'Agenzia ha attribuito una rendita presunta; l'incremento complessivo di base imponibile (rendita catastale) è risultato pari a 825 milioni.

Qualora tali dati venissero stabilizzati, si prevede un maggior gettito complessivo quantificabile, sulla base di una stima del Dipartimento delle Finanze, in circa 589 milioni, di cui circa 444 milioni ai fini IMU, circa 137 milioni ai fini delle imposte sui redditi (IRPEF e 'cedolare secca'), nonché di circa 7,5 milioni ai fini dell'imposta di registro sui canoni di locazione.

### **Riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale e imposte indirette**

Il Governo è delegato a introdurre norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze socio economiche, fermo restando la tutela dei diritti riconosciuti dalla Costituzione. In tale ottica, il Governo viene delegato a razionalizzare l'istituto del 5 e dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti.

La legge di delega prevede poi la razionalizzazione e semplificazione del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riferimento ai sistemi speciali in funzione della particolarità dei settori interessati<sup>504</sup>. Il Governo è delegato a introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, le imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e le altre imposte di trascrizione e di trasferimento, nonché delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti. L'azione deve essere improntata alla semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote; nonché all'accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.

### **L'abuso del diritto e la tax compliance**

Tra gli obiettivi delineati dalla legge delega emerge inoltre la certezza del sistema tributario, da perseguire in particolare attraverso la revisione delle vigenti disposizioni antielusive coordinandole con quelle dell'Unione Europea<sup>505</sup>, al fine di disciplinare il principio generale del divieto dell'abuso del diritto. Tale istituto viene inteso come uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, ancorché la condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione.

La legge delega, inoltre, prevede che deve essere garantita la scelta tra regimi alternativi quando l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali 'non marginali'. Per stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, la delega introduce norme volte alla costruzione di un migliore rapporto tra fisco e contribuenti attraverso forme di comunicazione e cooperazione rafforzata. A tal fine, per le imprese di maggiori dimensioni dotate di sistemi aziendali strutturati

<sup>504</sup> Come previsto dal recepimento della direttiva 2006/112/CE.

<sup>505</sup> Contenute nella Raccomandazione della Commissione europea sulla pianificazione fiscale aggressiva n. 2012/772/UE del 6 dicembre 2012.

di gestione e controllo del rischio fiscale, la legge delega prevede che possano essere previsti minori adempimenti, con la riduzione delle eventuali sanzioni, nonché forme premiali, con una chiara attribuzione di responsabilità nel sistema di controlli interni. E', inoltre, previsto un interpello preventivo specifico con procedura abbreviata.

Il testo di delega contiene norme volte ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateazione dei debiti tributari, attraverso la semplificazione degli adempimenti amministrativi e patrimoniali nonché la possibilità di richiedere la dilazione del pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, nei casi di obiettiva difficoltà.

Il testo reca poi una revisione generale della disciplina degli interpelli, anche procedendo all'eliminazione delle forme di interpello obbligatorio che non producono benefici. S'intende inoltre attuare una semplificazione sistematica dei regimi fiscali, anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, secondo le modifiche introdotte in sede referente, al fine di eliminare 'complessità superflue'.

### **FOCUS** Regime di adempimento collaborativo

L'Agenzia delle Entrate, con invito pubblico del 26 giugno 2013, ha avviato il progetto pilota 'Regime di adempimento collaborativo' per i Grandi contribuenti. Il progetto si propone di analizzare, in collaborazione con il mondo delle imprese, i suddetti sistemi di controllo interno del rischio fiscale (cd. *Tax Control Framework*) al fine di verificare la possibilità di implementare in Italia di forme di dialogo fondato sulla collaborazione, trasparenza e fiducia reciproca, già diffuse in altri Paesi e note come '*Cooperative Compliance Programmes*'.

Gli obiettivi del progetto sono anche quelli di individuare concreti elementi utili alla successiva definizione delle caratteristiche che dovranno ispirare questa nuova forma di interlocuzione in un'ottica evolutiva dell'attività di tutoraggio, attualmente svolta sui grandi contribuenti.

Il progetto ha riscosso una vasta eco nel mondo imprenditoriale: è stata, infatti, registrata l'adesione di ben 84 imprese, per circa la metà ascrivibile a gruppi multinazionali esteri, che rappresentano circa il 10 per cento del fatturato complessivo dichiarato dai grandi contribuenti per l'anno di imposta 2011.

Al fine di coinvolgere tutte le imprese che hanno manifestato la volontà di partecipare, sebbene con forme diverse, il progetto è stato suddiviso in tre fasi. La prima fase, attualmente in corso, vede la partecipazione di 14 imprese a tavoli bilaterali dotate di un *Tax Control Framework* o di presidi per la gestione di rischi fiscali ed è finalizzata alla definizione di un documento che sintetizzi l'esperienza maturata nell'interlocuzione. La seconda fase, finalizzata alla illustrazione e condivisione dei primi risultati connessi alla prima fase, coinvolge tutte le imprese che hanno aderito al progetto nonché le associazioni di categoria in una o più sessioni plenarie, al fine di valorizzare la manifestata disponibilità a fornire collaborazione. La terza fase, una volta acquisite le valutazioni da parte delle imprese e delle associazioni, il documento conclusivo potrà essere oggetto di una consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul sito dell'Agenzia delle entrate. Conclusa la fase sperimentale, e una volta declinate le caratteristiche del regime di adempimento collaborativo, i cui principi ispiratori si ricollegano a quelli individuati nei disegni di legge delega per la riforma del sistema fiscale presentati alle Camere, l'adesione al regime dovrebbe consentire all'impresa di ridurre e semplificare gli adempimenti e di pervenire a forme di certezza preventiva<sup>506</sup>.

<sup>506</sup> Per partecipare, i Grandi contribuenti interessati possono inoltrare telematicamente la propria candidatura e l'Agenzia delle Entrate effettuerà poi una selezione, basata sulla verifica dei requisiti di accesso,

### **L'apparato sanzionatorio e il sistema dei controlli**

Nella legge delega si prevede la revisione delle sanzioni penali e amministrative secondo criteri di predeterminazione e proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti. In tale processo è dato rilievo alla configurazione del reato tributario per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e utilizzo di documentazione falsa per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime. Si prevede, al riguardo, la revisione del regime della dichiarazione infedele e la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi, ovvero di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità. Nel corso dell'esame in sede referente, è stata introdotta l'efficacia attenuante o esimente dell'adesione alle forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata; è stato disposto che l'Autorità giudiziaria possa affidare i beni sequestrati in custodia giudiziale all'amministrazione finanziaria, in luogo degli organi della polizia giudiziaria, al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative. Il Governo, inoltre, è delegato a definire la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini, prevedendo che tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia entro un termine correlato allo spirare del termine ordinario di decadenza.

Vengono definiti i principi e i criteri da perseguire per il rafforzamento dei controlli fiscali, in particolare contrastando le frodi carosello, gli abusi nelle attività di *money transfer* e di trasferimento di immobili, i fenomeni di *transfer pricing* e di delocalizzazione fittizia di impresa, nonché le fattispecie di elusione fiscale. Nell'attività di controllo deve essere, tra l'altro, rispettato il principio di proporzionalità e rafforzato il contraddittorio con il contribuente. Si prevede poi che siano espressamente previsti i metodi di pagamento sottoposti a tracciabilità promuovendo adeguate forme di coordinamento con i Paesi esteri nonché favorendo una corrispondente riduzione dei relativi oneri bancari. Tra i principi e criteri direttivi viene valorizzata l'incentivazione dell'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, il potenziamento del meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) nonché il rafforzamento della tracciabilità dei mezzi di pagamento. Si ripropone quindi il tema della revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali.

### **La riscossione degli Enti Locali**

In materia di riordino della riscossione delle entrate locali, si dispone la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si intende procedere inoltre alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, all'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati, nonché a introdurre strumenti di controllo a garantire la pubblicità e l'allineamento degli oneri e dei costi nella misura massima stabilita per gli agenti della riscossione<sup>507</sup>, o con riferimento ad altro congruo parametro. Viene previsto l'affidamento dei

---

tra i quali va segnalato l'aver adottato specifici modelli di organizzazione e di gestione idonei quali quelli previsti dall'articolo 6 del Dlgs 231/2001 o un sistema di gestione e controllo del rischio fiscale (*Tax Control Framework*).

<sup>507</sup> Misura stabilita dall'art. 17 del D.Lgs. 112/1999.

servizi relativi alle entrate degli Enti Locali nel rispetto della normativa europea e la messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche accumulate in materia presso le società iscritte all'albo della fiscalità locale nonché presso le aziende del Gruppo Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso che tenda ad una razionale riallocazione delle risorse umane. Le attività di riscossione devono essere assoggettate a regole pubblicistiche prevedendo che gli Enti Locali possano riscuotere le loro entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione degli enti stessi, delle società del Gruppo Equitalia. In tale ultimo caso gli stessi enti trasmetteranno a tali società informazioni idonee all'identificazione della natura e delle ragioni del credito con la relativa documentazione. Con riferimento ai soggetti affidatari dei servizi di riscossione si stabilisce l'emanazione di un apposito codice deontologico e la necessità di prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni degli stessi. Si è disposto lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità e sono state previste iniziative per rafforzare all'interno degli Enti Locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie.

Tra i principi e i criteri direttivi per la tutela dei contribuenti indicati dalla legge delega si menziona, tra l'altro, il contemperamento delle esigenze di efficacia della riscossione con i diritti del contribuente con particolare riguardo ad alcuni profili (tutela dell'abitazione; svolgimento dell'attività professionale e imprenditoriale; salvaguardia del contribuente in situazione di grave difficoltà economica).

### **Riforma del contenzioso tributario**

La legge delega approvata assicura sia il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente sia l'incremento della funzionalità e dell'efficienza della giurisdizione tributaria.

In particolare, con riferimento alla tutela giurisdizionale sono stati adottati i seguenti principi:

- rafforzamento e razionalizzazione dell'istituto della conciliazione, anche ai fini della deflazione del contenzioso;
- revisione delle soglie per la 'difesa diretta' ed eventuale ampliamento dei soggetti abilitati alla difesa tecnica;
- massimo ampliamento della posta elettronica certificata per le notificazioni e comunicazioni;
- generalizzazione degli strumenti di tutela cautelare;
- estensione a tutte le parti in causa della previsione dell'immediata esecutorietà delle sentenze delle Commissioni tributarie;
- una più rigorosa applicazione del principio della soccombenza ai fini del carico sulle spese di giudizio.

Diversamente, per quanto concerne gli aspetti organizzativi e di composizione dell'organo giudicante, si prevedono i seguenti principi:

- distribuzione territoriale dei componenti delle commissioni tributarie;
- eventuale composizione monocratica dell'organo giudicante in relazione al valore economico e alla complessità della controversia;
- attribuzione e durata degli incarichi direttivi dei giudici tributari e rafforzamento della qualificazione professionale degli stessi;
- revisione dei criteri di determinazione del trattamento economico spettante ai giudici;
- semplificazione e razionalizzazione della disciplina relativa alle operazioni delle elezioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria;
- rafforzamento del contenuto informativo della relazione ministeriale sull'andamento del contenzioso tributario. Con riferimento a tale ultimo principio, attualmente, il Dipartimento delle Finanze pubblica relazioni trimestrali sull'andamento del contenzioso dell'anno in corso e una relazione annuale relativa all'attività svolta. Tuttavia, il predetto principio di delega consentirà l'approfondimento dell'analisi quantitativa e qualitativa del contenzioso tributario, anche in considerazione della recente richiesta di adesione al Sistema statistico nazionale (SISTAN) per i dati concernenti il contenzioso tributario.

### **La tassazione dei redditi d'impresa**

La delega fiscale prevede la ridefinizione dell'imposizione sui redditi di impresa e dei regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni. Anzitutto si prevede l'assimilazione delle imposte sui redditi d'impresa (anche in forma associata) dei soggetti IRPEF, con assoggettamento a un'imposta sul reddito imprenditoriale, con aliquota proporzionale e allineata a quella dell'IRES. Le somme prelevate dall'imprenditore e dai soci concorreranno alla formazione del reddito IRPEF. Sono introdotti regimi semplificati per i contribuenti di minori dimensioni e, per i contribuenti 'minimi', regimi sostitutivi forfetari con invarianza del quantum dovuto, nonché istituti premiali per le nuove attività produttive. Infine, si delega il Governo a introdurre 'forme di opzionalità'.

Il Governo è altresì delegato a chiarire la definizione di 'autonoma organizzazione' ai fini IRAP per professionisti e piccoli imprenditori, adeguandola ai più consolidati principi desumibili dalla fonte giurisprudenziale. Allo stesso tempo, la revisione del reddito d'impresa è volta a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale, a favorire l'internazionalizzazione dei soggetti economici operanti in Italia, rivedere la disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere, con particolare riferimento, tra l'altro, al regime dei lavoratori all'estero, rivedere i regimi di deducibilità di ammortamenti, spese e costi. Si deve procedere alla revisione della disciplina delle società di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci o ai loro familiari, per evitare vantaggi fiscali dall'uso dei predetti istituti e dare continuità all'attività produttiva in caso di trasferimento della proprietà, anche tra familiari.

### **La delega in materia di IVA e imposte indirette**

L'attuazione della delega in materia di IVA deve avvenire attraverso la semplificazione dei sistemi speciali e l'attuazione del regime del gruppo IVA. Allo stesso tempo, il governo è delegato a introdurre norme per la revisione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, nonché delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, attraverso la semplificazione degli adempimenti, la razionalizzazione delle aliquote nonché l'accorpamento o la soppressione di fattispecie particolari, in coordinamento con le disposizioni attuative del federalismo fiscale<sup>508</sup>.

### **La delega in materia di giochi**

L'ultima parte del testo di delega riguarda i giochi pubblici. Esso prevede una raccolta sistematica della disciplina in un codice delle disposizioni sui giochi e ad un riordino del prelievo erariale sui singoli giochi.

Vi sono poi specifiche disposizioni volte, tra l'altro a: *i)* tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e a recuperare i fenomeni di ludopatia; *ii)* definire le fonti di regolazione dei diversi aspetti legati all'imposizione, nonché alla disciplina dei singoli giochi, per i quali si dispone una riserva di legge esplicita alla legge ordinaria; *iii)* rivisitare aggravi e compensi spettanti ai concessionari; *iv)* ai controlli e all'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, nonché al sistema sanzionatorio. Viene quindi confermato il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, ritenuto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi. E' garantita l'applicazione di regole trasparenti e uniformi sull'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, con adeguate forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di pianificazione della dislocazione locale di sale da gioco e di punti vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi idonei per il gioco lecito.

### **La fiscalità ambientale**

Il Governo è infine delegato a introdurre nuove forme di fiscalità, in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale e nel rispetto del principio della neutralità fiscale, finalizzate a preservare e a garantire l'equilibrio ambientale, e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici, prevedendo che il maggior gettito sia destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro, e al finanziamento delle

---

<sup>508</sup> La legge di Stabilità 2014 ha consentito la continuazione delle attività di documentazione, di studio e di ricerca in materia di federalismo fiscale e di contabilità e finanza pubblica già prevista dalla L.286/2006.

tecnologie a basso contenuto di carbonio, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili.

## **Lotta all'evasione e all'elusione fiscale**

### **L'azione della Guardia di Finanza**

Le linee programmatiche delle verifiche fiscali e dei controlli da svolgersi unità operative della Guardia di Finanza nel 2013 sono contenute nel documento annuale che disciplina i controlli nei settori di competenza delle Fiamme Gialle finalizzati non soltanto al contrasto dell'evasione, ma anche alla repressione degli illeciti in danno della spesa pubblica nazionale e comunitaria. Rispetto al passato, emerge in modo evidente, l'attenzione rivolta alla qualità dei controlli: l'attenzione dei verificatori non dovrà più essere rivolta ai soli 'numeri' in termini di controlli eseguiti e, soprattutto, di base imponibile e imposte proposte per il recupero a tassazione, ma alla qualità delle violazioni contestate.

A tal fine vengono introdotti nuovi indicatori che non hanno il fine di creare graduatorie di merito tra i Reparti della Guardia di Finanza, ma di consentire ai vari livelli l'approfondimento di situazioni che rappresentano 'anomalie', per verificare se esse siano fisiologiche ovvero sintomatiche di criticità dell'attività svolta. Si abbandona così il concetto di ricavi non dichiarati per passare al concetto di base imponibile netta al cui interno, ad esempio, dovranno essere considerati anche i costi da riconoscere agli evasori totali. Altro indicatore di rilievo è rappresentato dal rapporto tra accertato e constatato al fine di individuare quali violazioni constatate dalle unità operative del Corpo non siano presenti negli atti (e per quali ragioni) dell'agenzia delle Entrate. Infine l'efficacia dei controlli svolti da misurare attraverso i sequestri preventivi eseguiti e proposti all'autorità giudiziaria. Inoltre, il nuovo ISEE permetterà di ridurre i casi di false dichiarazioni grazie a controlli incrociati sulle banche dati digitali. Agenzia delle Entrate, INPS e Guardia di Finanza per appurare la fondatezza delle richieste di misure di sostegno al reddito (dagli asili nido alle mense scolastiche, dalle carte acquisti alle borse di studio) avranno a disposizione nuovi strumenti. Per quantificare la reale ricchezza della famiglia che chiede prestazioni sociali agevolate si continuerà a riferimento alle informazioni auto dichiarate. Tuttavia, le banche dati del Fisco e dell'INPS esistenti e quelle che saranno rafforzate nei prossimi mesi (su tutte l'archivio dei rapporti finanziari) permetteranno di avere sempre più riscontri<sup>509</sup>.

L'amministrazione fiscale ha già la possibilità di verificare gran parte della situazione reddituale grazie ai database dell'anagrafe tributaria. Questo accade, ad esempio, per il reddito Irpef, i redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta (come la cedolare secca), per i proventi delle attività agricole, gli assegni di mantenimento e per trattamenti assistenziali e previdenziali. Sulla consistenza del patrimonio, l'Agenzia è anche in grado di fornire all'INPS adeguato riscontro. Ai fini del nuovo ISEE assumono, infatti, importanza significativa specifici indicatori rilevatori di ricchezza, quali barche,

<sup>509</sup> Si confronti il par. II.7 ' Welfare e Povertà'.

auto di lusso e moto di grossa cilindrata (sopra i 500 cc), immobili e redditi provenienti da contratti di affitto, patrimonio finanziario (fondi di investimento, conti correnti e titoli di Stato). Entro il 31 ottobre 2013, gli operatori finanziari hanno trasmesso i dati, relativi all'anno 2011, sui saldi dei rapporti e quelli aggregati delle movimentazioni con evidenza del totale del dare e avere<sup>510</sup>.

Sotto il profilo strettamente tributario è previsto un numero minimo di verifiche ai fini delle imposte dirette e dell'IVA per le imprese, divise in tre fasce in relazione al volume di affari. La prima fascia comprende le imprese di minori dimensioni, con volume di affari fino a 5.164.568 euro, nei cui confronti sono previste circa 17.000 verifiche fiscali da eseguirsi solo nei settori delle imposte sui redditi e dell'IVA. All'interno di quest'ultima fascia è ricompresa la quasi totalità dei professionisti nei cui confronti è disposto uno specifico piano di intervento. La seconda fascia include le imprese con volume di affari tra i 5.164.569 euro e 100 milioni. In questo ambito, in collaborazione con l'agenzia delle Entrate devono essere coordinati piani di intervento elaborati su analisi di rischio a livello locale. Gli interventi potranno consistere nell'esecuzione di verifiche o controlli ai fini delle imposte sui redditi e dell'Iva, ovvero verifiche in materia doganale ai fini delle accise o dell'Iva intracomunitaria. La terza fascia interessa le aziende con volume di affari oltre i 100 milioni. Dalle statistiche degli scorsi anni le verifiche in questa fascia sono risultate le più remunerative in termini di recupero di imponibile evaso. Del tutto marginali, invece, i controlli effettuati ai fini doganali, dell'Iva intracomunitaria e delle accise. Non manca poi il contrasto al lavoro sommerso e circa 520 mila controlli strumentali di cui 400 mila in materia di scontrini e ricevute, 100 mila sul trasporto merci (di questi 20 mila sulla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa) e 20.000 su indici di capacità contributiva.

### **FOCUS** Risultati della lotta all'evasione della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate

Nel 2013 la Guardia di Finanza<sup>511</sup> ha centrato la sua attività sull'evasione fiscale internazionale, l'economia sommersa, reati e le frodi tributarie utilizzando un approccio trasversale basato su verifiche e controlli, analisi di rischio e controllo del territorio e la collaborazione d'istituzioni e collettività. Nell'anno di attività investigativa, sono stati denunciati 12.726 responsabili di frodi e reati fiscali, di cui 202 arrestati, principalmente per aver utilizzato o emesso fatture false (5.776 violazioni), per non aver versato l'IVA (534 casi), per aver omesso di presentare la dichiarazione dei redditi (2.903 violazioni) o per aver distrutto/occultato la contabilità (1.967 casi). Nel 2013 sono stati scoperti 8.315 evasori totali che hanno occultato redditi al fisco per 16,1 miliardi.

I ricavi non dichiarati e i costi non deducibili scoperti sul fronte dell'evasione fiscale internazionale ammontano a 15,1 miliardi, grazie anche agli strumenti di collaborazione amministrativa con altri Stati e all'attività degli esperti della Guardia di Finanza all'estero. In particolare, i casi più rilevanti riguardano i trasferimenti 'di comodo' della residenza di persone e società in paradisi fiscali e l'individuazione di stabili organizzazioni occulte, ovvero di sedi secondarie non dichiarate al fisco di società con sede estera che svolgono in Italia attività soggette a tassazione. I ricavi non contabilizzati e i costi non deducibili rilevati con

<sup>510</sup> Secondo le modalità ed i termini stabiliti con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12/3/2013.

<sup>511</sup> Comando Generale della Guardia di Finanza, comunicato stampa 23 gennaio 2014 e Rapporto Annuale 2013 - Dati, disponibile sul sito: [http://www.gdf.gov.it/repository/ContentManagement/node/N614484853/Il\\_Rapporto\\_Annuale\\_2013\\_dati.pdf](http://www.gdf.gov.it/repository/ContentManagement/node/N614484853/Il_Rapporto_Annuale_2013_dati.pdf).

riferimento agli altri fenomeni evasivi sono pari a 20,7 miliardi.

E' di oltre 4,9 miliardi l'IVA evasa, di cui 2 miliardi riconducibili alle c.d. 'frodi carosello' basate su fittizie transazioni commerciali con l'estero. Circa 145 milioni di imposte evase sono state constatate in esito a frodi nel settore delle accise (imposte che riguardano anche i prodotti energetici).

Il lavoro svolto dalla Guardia di Finanza trova riscontro in termini di effettivo recupero dei tributi evasi con: *i)* l'adesione integrale dei contribuenti ai verbali di constatazione, che ha portato a proposte di recupero a tassazione per circa 4,2 miliardi; *ii)* l'avvio di procedure di sequestro, nei confronti dei responsabili di frodi fiscali, di beni mobili, immobili, valuta e conti correnti per 4,6 miliardi con riferimento a cui sono già stati eseguiti provvedimenti per 1,4 miliardi, risorse che verranno acquisite definitivamente al patrimonio dello Stato una volta conclusi i relativi procedimenti. Inoltre, tra le attività di ricerca evasori (sommerso d'azienda) i ricavi e compensi non dichiarati e costi non deducibili, pari a 12 miliardi (importo al netto dei costi riconosciuti al contribuente); tra le attività di evasione fiscale internazionale, i ricavi e compensi non dichiarati e costi non deducibili sono pari a 5,7 miliardi (importo al netto dei costi riconosciuti al contribuente); in merito all'adesione ai provvedimenti di constatazione la base imponibile oggetto di adesione è pari a 1,6 miliardi (importo al netto dei costi riconosciuti al contribuente).

Nel 2013 sono stati eseguiti oltre 400 mila controlli sul rilascio di scontrini e ricevute fiscali, sia attraverso il sempre più frequente ricorso a piani coordinati di controllo calibrati sulle singole realtà territoriali che nell'ambito dei quotidiani servizi rivolti al contrasto delle varie forme di abusivismo e illeciti in campo economico: le irregolarità con riscontro della mancata emissione del documento fiscale sono state del 32 per cento; intercettato oltre 298 milioni in contanti e titoli illecitamente trasportati attraverso i confini nazionali, con un forte incremento (+140 per cento rispetto al 2012) della valuta sequestrata in frontiera, pari a oltre 258 milioni, anche grazie a un sistema sanzionatorio più severo e incisivo entrato in vigore nel corso del 2012; le violazioni contestate sono state 4.760.

Con riguardo ai risultati realizzati dall'Agenzia delle Entrate nel 2013 con l'azione di contrasto e recupero dell'evasione fiscale, sul fronte dell'attività di accertamento ai fini delle imposte dirette, dell'IVA, dell'IRAP e dell'imposta di registro, le strutture operative hanno eseguito oltre 707.000 accertamenti con una maggiore imposta complessivamente accertata pari a circa 24,9 miliardi.

Sul fronte delle attività istruttorie esterne, è stato realizzato l'obiettivo programmato con oltre 9.700 interventi eseguiti (verifiche e controlli mirati), che hanno fatto registrare circa 905 milioni di maggiore imposta IVA constatata e oltre 16 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 494 indagini fiscali (verifiche e controlli mirati) relative a progetti imperniati su analisi di fenomeni di frode presenti sia in ambito IVA che imposte dirette, che hanno fatto registrare circa 781 milioni di maggiore imposta IVA constatata e circa 2,6 miliardi di maggiori basi imponibili rilevate ai fini delle imposte dirette e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Sono stati, inoltre, effettuati oltre 44.500 accessi brevi, di cui 33.600 accessi 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, e 10.900 accessi per il controllo correlato all'analisi di rischio delle partite IVA, comprensivi dei controlli nei confronti dei soggetti che hanno espresso la volontà di porre in essere operazioni intracomunitarie o che, comunque, sono inseriti nell'archivio dei soggetti autorizzati all'effettuazione delle operazioni intracomunitarie (cosiddetto VIES).

Sul fronte dei controlli formali, sono stati realizzati oltre 882.000 controlli formali<sup>512</sup> delle dichiarazioni dei redditi e oltre 318.000 controlli formali sulla corretta applicazione dei regimi agevolativi in materia d'imposte di registro, ipotecaria e catastale e dell'imposta sulle successioni e donazioni.

Sul fronte degli incassi, infine, dai dati in corso di consuntivazione relativi al 2013 risultano conseguite entrate erariali e non erariali (da versamenti diretti e da ruolo) in linea con quelli dell'anno precedente (oltre 12 miliardi), correlate alla complessiva azione di contrasto degli inadempimenti tributari (accertamento, controllo formale, controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali).

La Guardia di Finanza ha, nel 2013, altresì: individuato 14.220 lavoratori completamente 'in nero' e 13.385 irregolari, impiegati da 5.338 datori di lavoro; effettuato oltre 9.000 interventi nel settore dei giochi e delle scommesse, scoprendo violazioni in 3.500 casi a carico di 10.000 responsabili e rilevando scommesse non assoggettate a imposta per 123 milioni.

### L'azione dell'Agenzia delle Entrate

L'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2013-2015, firmato in data 24 aprile 2013 dal MEF, ha individuato tra le priorità politiche, di cui l'Amministrazione finanziaria deve tenere conto, il rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

L'Agenzia delle Entrate, anche in attuazione di quanto previsto nella Convenzione stipulata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF), opera sulla base di *budget* annuali, che tengono conto della funzionale allocazione delle risorse umane disponibili su ciascun territorio, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi attesi con l'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione rispetto alla quale assume rilevanza anche il correlato gettito conseguito. Gli obiettivi di budget, peraltro, sono fissati su livelli compatibili con il massimo sforzo delle risorse disponibili e con l'esigenza di ottimizzare gli esiti dei singoli controlli indirizzandoli sulle situazioni a maggior rischio fiscale e improntando l'azione amministrativa all'efficacia, efficienza ed economicità in modo da garantire il miglioramento qualitativo dei risultati conseguiti negli esercizi precedenti. L'Agenzia, infatti, richiede alle proprie strutture maggiore impegno sul fronte della qualità e dell'efficacia del controllo, anche a fronte di una diminuzione dei volumi di produzione.

L'azione di prevenzione e di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale dell'Agenzia delle Entrate, pertanto, si è sviluppata anche nel corso dell'esercizio 2013 secondo un modus operandi oramai consolidato: *i*) mappatura delle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi contribuenti e medie imprese, piccole imprese e lavoro autonomo, persone fisiche, enti non commerciali) e analisi del rischio mirate; *ii*) utilizzo di metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione, approfondendo le peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica; *iii*) contrasto dei fenomeni di evasione e/o elusione più pericolosi e diffusi; *iv*) selezione delle posizioni soggettive con situazioni di rischio elevate; *v*) miglioramento qualitativo dei controlli finalizzato

---

<sup>512</sup> Ai sensi dell'art. 36-ter del DPR 600/1973.

alla definizione della pretesa tributaria con la partecipazione dei contribuenti stessi al procedimento di accertamento mediante gli istituti dell'adesione ordinaria, dell'adesione ai contenuti del verbale di constatazione e ai contenuti dell'invito al contraddittorio, nonché dell'acquiescenza.

Le analisi del rischio, pertanto, effettuate in modo strutturato per comparto economico, sono finalizzate ad intercettare situazioni 'concrete' di rischio di evasione/elusione in ciascun comparto, tanto ai fini dell'attività istruttoria esterna quanto ai fini dell'attività di accertamento vera e propria. La qualità e l'efficacia dell'attività di controllo dipendono, infatti, da una selezione accurata delle posizioni soggettive da sottoporre a controllo tra quelle individuate a seguito dell'analisi del rischio, nonché da un'adeguata attività istruttoria, anche in contraddittorio con il contribuente. In tal modo, è possibile realizzare in tempi più rapidi non solo la definizione della pretesa tributaria, ma anche la riscossione delle somme dovute.

L'attività di controllo, oltre al recupero delle somme evase e all'irrogazione delle relative sanzioni, è mirata altresì a dissuadere i contribuenti da comportamenti fiscalmente non corretti e a interrompere condotte illecite di frode fiscale messe in atto, in molti casi, sin dall'avvio dell'attività economica. In altri termini, i risultati efficaci derivanti della complessiva attività di prevenzione e contrasto dell'evasione, oltre al necessario recupero dell'evasione pregressa, dovranno produrre un progressivo incremento dell'adempimento spontaneo (c.d. 'compliance').

#### **FOCUS** Collaborazione degli Enti Locali alla lotta all'evasione

La lotta all'evasione dei tributi erariali ha impegnato nel 2012 439 Comuni, e la sua espansione è continuata nel 2013. I sindaci che hanno deciso di lavorare a fianco dell'Agenzia delle Entrate sono cresciuti in un anno del 31 per cento, e l'ammontare delle riscossioni è cresciuta di pari passo.

A partire da giugno 2013, i Comuni possono accedere ai dati relativi alla superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, iscritte in catasto e corredate di planimetria, attraverso le piattaforme informatiche 'Portale per i Comuni' e 'Sistema di interscambio'. Attraverso i canali informatici dedicati, l'Agenzia delle Entrate rende disponibili i dati relativi alla superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, iscritte nel catasto edilizio urbano e corredate di planimetria (superficie catastale). Inoltre, per le sole destinazioni abitative, i Comuni possono consultare le informazioni relative alla superficie catastale al netto di quella relativa a balconi, terrazzi e aree scoperte pertinenziali e accessorie, comunicanti o non comunicanti.

La collaborazione tra gli Enti Locali e l'Amministrazione finanziaria ha trovato concreta attuazione grazie all'impianto normativo e regolamentare operato rispettivamente dal legislatore e dall'Agenzia delle Entrate tra gli anni 2005 e 2008<sup>513</sup>. L'interesse crescente del legislatore per l'istituto si è manifestato attraverso l'incremento della quota di compartecipazione al gettito derivante dall'accertamento dei tributi statali a seguito di segnalazioni comunali. Tale quota, infatti, è passata dall'iniziale 30 per cento delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo, al 33 e poi al 50 per cento delle stesse somme riscosse anche a titolo non definitivo, per arrivare al 100 per cento delle stesse per il triennio 2012-2014.

<sup>513</sup> L'attuale processo di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento fiscale e contributivo è, infatti, disciplinato dall'art.1 del D.L. 203/2005 ed è stato reso operativo mediante le disposizioni dei provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007, del 26 novembre 2008 e, da ultimo, del 29 maggio 2012.

L'85 per cento dei Comuni italiani (circa 7.000 su 8.101) sono collegati al portale SIATEL con cui l'Agenzia delle Entrate rende loro gratuitamente disponibili la gran parte delle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria<sup>514</sup>. Dal febbraio 2009 al febbraio 2014 sono state trasmesse circa 63.000 le segnalazioni da quasi 900 Comuni; di queste segnalazioni oltre 10.000 sono state già trasfuse in atti di accertamento con oltre 186 milioni di maggior imposta accertata: ciò significa che ogni segnalazione ha mediamente consentito di accertare più di 18.000 euro di maggiori imposte. Il trend di crescita del processo è stato costante dal 2009 a oggi.

Il processo di partecipazione dei Comuni prevede il riconoscimento di una quota delle maggiori somme riscosse, relative a tributi statali. In particolare, si tratta delle maggiori somme relative a IRPEF, IRES, IVA, imposte di registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali, comprensive di interessi e sanzioni. Il trend crescente del gettito recuperato a tassazione e incassato dai Comuni, che è passato da appena 95.000 euro del 2009 (anno d'inizio del processo) ai 3,5 milioni del 2010, ai circa 6,3 milioni del 2011 fino agli 11 milioni del 2012.

Con specifico riferimento al fenomeno del fittizio trasferimento all'estero della residenza fiscale, l'Agenzia delle Entrate ha evidenziato che il meccanismo di controllo ha iniziato a dare i primi risultati. Nel 2013 si è avuta anche l'introduzione del nuovo applicativo SONORE che permette di selezionare quei soggetti, persone fisiche, che presentano un profilo connotato da alto rischio. L'applicativo, inoltre, permette di individuare, per la prima volta, le posizioni di quei soggetti stranieri che, pur vivendo e lavorando in Italia da anni e che, quindi, sono residenti fiscalmente in Italia, non hanno mai provveduto a formalizzare la propria residenza, né tantomeno adempiuto agli obblighi fiscali nazionali.

Per affrontare le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività necessarie all'applicazione della disciplina sull'emersione e il rientro dei capitali detenuti all'estero, nonché per potenziare l'azione di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate fiscali e il miglioramento della qualità dei servizi, il Governo ha deciso di aumentare la dotazione organica agenzie fiscali<sup>515</sup>. Da un confronto effettuato nel 2013 con le amministrazioni fiscali della Francia e del Regno è emerso che il rapporto fra il numero dei contribuenti e gli addetti alle attività specifiche dell'Agenzia delle Entrate (per omogeneità di raffronto è stata inclusa fra gli addetti a tali attività anche la quota parte del personale della Guardia di Finanza - stimata in 10.000 unità - destinata a compiti di controllo fiscale) è attualmente assai più alto nel caso dell'Italia: 960 contribuenti per addetto, a fronte di 599 per la Francia e 478 per il Regno Unito. Dal confronto si evidenzia l'attuale sottodimensionamento dell'organico dell'Agenzia delle Entrate. In aggiunta al turn over consentito a legislazione vigente<sup>516</sup>, il Governo prevede un'ulteriore assunzione di 1.100 nuovi funzionari (400 il primo anno e 350 in ciascuno degli altri due anni del triennio).

---

<sup>514</sup> Tali informazioni vanno da dati di dettaglio delle dichiarazioni dei redditi ai modelli di versamento, dagli atti di registrazione ai dati delle successioni, dai dati delle utenze elettriche ai bonifici bancari versati per le ristrutturazioni edilizie, arrivando di recente anche ai dati degli studi di settore.

<sup>515</sup> D.L. 4/2014 contenente 'Disposizioni urgenti in materia di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia'.

<sup>516</sup> La legislazione vigente consente già un *turn-over* per un numero di unità corrispondente per il 2014, al 20 per cento della spesa per le retribuzioni che erano corrisposte al personale cessato nell'anno precedente, per il 2015 al 40 per cento e per il 2016 al 60 per cento. Si veda il par. II.2 'Efficienza e qualità della spesa pubblica'.

**FOCUS** **L'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

L'esame dei risultati annuali dei controlli effettuati in materia di lavoro e di legislazione sociale dagli ispettori del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>517</sup> e la lettura dei dati complessivi comprendenti anche gli accertamenti in ambito previdenziale svolti dal personale di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL, evidenziano nel 2013 un lieve aumento delle irregolarità rilevate. Infatti, a fronte della sostanziale conferma del numero delle aziende complessivamente ispezionate nell'anno<sup>518</sup>, si registra un ulteriore incremento di 1,78 punti percentuale del tasso di irregolarità rilevato. Si attesta così al 64,78 per cento il tasso di irregolarità (ossia 152.314 aziende), rispetto al 63 per cento del 2012, già in crescita sul dato dell'anno precedente. L'alta percentuale è riconducibile all'attività di selezione degli interventi in fase di programmazione e alla particolare attenzione riservata al contrasto degli illeciti di natura sostanziale.

L'ammontare dei contributi e dei premi evasi, oggetto di recupero da parte del personale ispettivo nel corso dell'anno 2013, è stato pari a 1,4 miliardi. Si registra, dunque, una flessione del 13 per cento rispetto al 2012, anche se il dato resta superiore (+16 per cento) a quello realizzato nel 2011. Permane, peraltro, un significativo scostamento tra le somme accertate e quelle effettivamente introitate, che si possono quantificare in 284 milioni, pari al 20 per cento degli importi oggetto di accertamento.

Il numero dei lavoratori irregolari è risultato pari a 239.020 unità (dato in diminuzione del 19 per cento rispetto al 2012), mentre quello dei lavoratori totalmente in nero è pari a 86.125 circa il 36 per cento rispetto al totale degli irregolari, con un incremento di 2 punti percentuali rispetto al 2012. Questo dato conferma l'affinamento della metodologia di programmazione e una maggior concentrazione dell'azione ispettiva sul contrasto al lavoro sommerso.

**Redditometro**

Nel corso del 2013 l'Agenzia delle Entrate ha pubblicato le istruzioni operative per l'applicazione dell'accertamento sintetico, c.d. 'redditometro'. Si ricorda che il D.L. 78/2010<sup>519</sup> aveva introdotto significative innovazioni di carattere procedurale alla disciplina dell'accertamento sintetico al fine di garantire più attuali modalità di riscontro della sperequazione tra la capacità di spesa dimostrata dai contribuenti e il reddito dichiarato. Successivamente il D.L. 78/2012 era intervenuto stabilendo che le nuove disposizioni si sarebbero applicate agli accertamenti relativi ai redditi dichiarati per il 2009<sup>520</sup>.

Questo strumento permette una maggiore incisività dell'azione di controllo. Le modifiche tengono conto di un utilizzo sempre più approfondito e integrato delle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, provenienti, oltre che dai dati in possesso dell'Amministrazione in ragione degli obblighi dei contribuenti (ad esempio, di registrazione degli atti, di dichiarazione)

<sup>517</sup> In adempimento di quanto previsto dall'art. 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, il MLPS fornisce annualmente una rappresentazione dettagliata dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo del Ministero, dell'INPS e dell'INAIL, in attuazione delle linee programmatiche definite a livello nazionale e territoriale.

<sup>518</sup> Il numero di imprese ispezionate ha subito un leggero decremento (-3,6 per cento) rispetto al 2012, quando si erano ispezionate 243.847 aziende.

<sup>519</sup> Art. 22 del D.L. 78/2010.

<sup>520</sup> Il previgente impianto normativo di accertamento sintetico rimane in vigore per i controlli relativi ai periodi d'imposta precedenti.

dai soggetti esterni tenuti per legge a comunicare elementi utili ai fini del controllo.

La norma dispone che gli uffici dell’Agenzia delle Entrate possano determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d’imposta. La determinazione sintetica del reddito può essere fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva. La nuova disciplina stabilisce che:

- la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione relativa che tutto quanto è stato speso nel periodo d’imposta sia stato finanziato con redditi del periodo medesimo, ferma restando la possibilità per il contribuente di provare che le spese sono state finanziate con altri mezzi, ivi compresi i redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.
- A detta presunzione si affianca, con pari efficacia, quella basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato, con decreto del MEF<sup>521</sup>, mediante l’analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell’area territoriale di appartenenza, ferma restando la prova contraria del contribuente.
- In ambedue i casi il contribuente è tutelato da una clausola di garanzia: la determinazione sintetica è consentita solo quando lo scostamento tra il reddito complessivo determinato presuntivamente e quello dichiarato sia pari ad almeno il 20 per cento.
- Il contribuente è inoltre garantito dalla possibilità di fornire eventuali elementi di prova per giustificare lo scostamento tra il reddito dichiarato e la capacità di spesa a lui attribuita, sia prima che dopo l’avvio del procedimento di accertamento con adesione, che deve essere obbligatoriamente attivato, in ossequio alle disposizioni contenute nello Statuto del contribuente<sup>522</sup>.
- Dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall’art. 10 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi<sup>523</sup>, ferma restando la spettanza delle detrazioni d’imposta.

La disciplina ha cercato di adeguare lo strumento dell’accertamento sintetico ai mutamenti, intervenuti nell’ultimo decennio, del contesto socio-economico in cui si manifesta la capacità di spesa, e di valorizzare il contraddittorio con il contribuente, nonché l’utilizzo del patrimonio informativo disponibile all’Agenzia Tributaria. La ricostruzione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche si fonda sulle ‘spese certe’ e sulle ‘spese per elementi certi’ (per queste tiene conto della tipologia di famiglia del contribuente e dell’area geografica di appartenenza), nonché della quota di risparmio riscontrata, formatasi nell’anno in esame.

Nel rinnovato accertamento sintetico assumono particolare rilevanza le modifiche consistenti nell’istituzionalizzazione del contraddittorio preventivo

---

<sup>521</sup> D.M. 24 dicembre 2012

<sup>522</sup> L.212/2000.

<sup>523</sup> Di cui al DPR 917 del 22 dicembre 1986.

obbligatorio. Rispetto alla disciplina sull'accertamento sintetico<sup>524</sup>, è ora sufficiente uno scostamento più ridotto (un quinto rispetto a un quarto). Inoltre, è sufficiente che lo scostamento si verifichi per un solo periodo d'imposta e non più per un biennio.

### **FOCUS** L'Anagrafe Tributaria

A marzo 2013 l'Agenzia delle Entrate ha stabilito le modalità e i termini per l'invio da parte degli operatori finanziari dei dati sui saldi dei rapporti e quelli aggregati delle movimentazioni con evidenza del totale del dare e avere sono stabilite<sup>525</sup>. La prima scadenza è quella del 31 ottobre 2013, data entro la quale devono essere trasmessi i dati relativi al 2011, mentre per quelli relativi al 2012, il termine è il 31 marzo 2014.

A regime, gli operatori finanziari dovranno effettuare la comunicazione annualmente e trasmetterla entro il 20 aprile dell'anno successivo a quello al quale sono riferite le informazioni che saranno gestite nel rispetto della normativa sulla privacy e confluiranno nell'apposita sezione dell'Anagrafe Tributaria, denominata Archivio dei rapporti finanziari.

In linea con le indicazioni dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, si utilizza per l'integrazione dell'archivio dei rapporti finanziari, il Sid (Sistema di Interscambio flussi Dati), nuovo canale di trasmissione di dati dell'Agenzia delle Entrate. I dati da trasmettere con la comunicazione integrativa annuale sono quelli identificativi del rapporto finanziario, quelli relativi ai saldi iniziali e finali del rapporto riferiti all'anno interessato dalla comunicazione e i dati degli importi totali delle movimentazioni distinte tra dare e avere per ogni tipologia di rapporto, conteggiati su base annua. Il provvedimento, inoltre, precisa che la comunicazione integrativa non sostituisce la comunicazione dei dati prevista dai provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 19 gennaio 2007 e del 29 febbraio 2008<sup>526</sup>.

E' stata da ultimo posticipata al 31 gennaio 2014<sup>527</sup> il termine per la trasmissione all'Anagrafe tributaria dei dati relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento a soci o familiari. Il rinvio nasce dall'esigenza di valutare le proposte di semplificazione avanzate dalle associazioni di categoria, con particolare riferimento al tipo d'informazioni da comunicare e alle relative modalità di trasmissione ed è, quindi, funzionale alla definizione del confronto in corso tra l'Agenzia delle Entrate e le stesse associazioni. Infatti, a partire dal 2012, le modalità e i termini per l'adempimento, dapprima contenuti nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 16 novembre 2011, sono state riviste, in un'ottica di semplificazione, con il provvedimento del 2 agosto 2013.

L'Agenzia delle Entrate ha quindi precisato<sup>528</sup> che a garanzia della corretta applicazione del nuovo strumento di accertamento ci sarà un'attenta attività di analisi che porta all'individuazione delle posizioni a maggior rischio di evasione. Saranno selezionati solo coloro che presentano scostamenti significativi tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata, avendo cura di evitare situazioni di marginalità economica e categorie di contribuenti che, sulla base dei dati conosciuti, legittimamente non dichiarano, in tutto o in parte, i redditi conseguiti. L'Agenzia valuterà in primis l'entità dello scostamento tra reddito dichiarato e reddito determinabile sinteticamente sulla base di situazioni e fatti certi, nonché

<sup>524</sup> Basato sul DM del 10 settembre 1992.

<sup>525</sup> Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12/3/2013.

<sup>526</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al PNR 2013.

<sup>527</sup> Comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate del 6 dicembre 2013.

<sup>528</sup> Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 24/E del 31 luglio 2013.

sulla concreta disponibilità di beni di cui l'Amministrazione possiede le informazioni relative alle specifiche caratteristiche. Nella selezione non avranno valenza le spese per i beni di uso corrente che fanno riferimento alla spesa media risultante dall'indagine annuale ISTAT sui consumi delle famiglie.

Il Garante per la *privacy* ha dato il via libera al nuovo redditometro, ma ha prescritto all'Agenzia delle Entrate l'adozione di una serie di misure e accorgimenti per ridurre al minimo i rischi per la *privacy* delle persone e nel contempo rendere lo strumento di accertamento più efficace nella lotta all'evasione fiscale. Alcune di queste criticità sono state risolte già nel corso della verifica preliminare mediante i correttivi apportati dall'Agenzia delle Entrate, anche su indicazione del Garante. Così è stato stabilito che i dati presunti di spesa, non ancorati ad alcun elemento certo e quantificabili esclusivamente sulla base delle spese ISTAT, non potranno costituire oggetto del contraddittorio. La richiesta di tali dati relativi a ogni aspetto della vita quotidiana, anche risalenti nel tempo entra, infatti, in conflitto con i principi generali di riservatezza e protezione dati sanciti in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In seguito al parere del Garante, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito le nuove linee. La corretta attribuzione al contribuente della tipologia di famiglia di appartenenza risulta di fondamentale importanza ai fini della ricostruzione del reddito familiare e delle spese attribuibili al contribuente, compreso il 'fitto figurativo'. In sede di selezione viene attribuito a ogni contribuente il *lifestage* risultante dalla c.d. 'famiglia fiscale' presente nell'anagrafe tributaria, determinata in base ai dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti e, pertanto, costituita dal contribuente, dal coniuge (anche se non fiscalmente a carico), dai figli e/o dagli altri familiari fiscalmente a carico<sup>529</sup>.

Il Garante della *privacy* ha ritenuto che la ricostruzione sintetica del reddito è conforme al Codice se basata su 'dati relativi alle spese certe, alle spese per elementi certi e al fitto figurativo che, nonostante sia un dato presunto, si presta a essere facilmente verificato anche in sede di contraddittorio con il contribuente'.

Le spese per beni e servizi di uso corrente, il cui contenuto induttivo è determinato con esclusivo riferimento alla media ISTAT della tipologia di nucleo familiare e area geografica di appartenenza non formeranno oggetto del contraddittorio. Se il contribuente fornisce chiarimenti esaustivi in ordine alle 'spese certe', alle 'spese per elementi certi', agli investimenti e alla quota di risparmio dell'anno, l'attività di controllo basata sulla ricostruzione sintetica del reddito si esaurisce nella prima fase del contraddittorio.

In materia di riscontro della correttezza dei dati, l'Agenzia delle Entrate ha intrapreso una preliminare analisi dei dati presenti nelle basi informative, al fine di espungere dalla selezione le posizioni che richiedono i necessari riscontri circa la correttezza dei dati presso gli enti fornitori. In ogni caso, gli uffici, qualora rilevino valori palesemente non coerenti con il quadro informativo complessivo relativo al contribuente, devono effettuare ulteriori controlli preventivi sulla

---

<sup>529</sup> Come precisato dalla circolare n. 6/E dell'11 marzo 2014 dell'Agenzia delle Entrate, la famiglia anagrafica, invece, comprende anche i figli maggiorenni e gli altri familiari conviventi, nonché i conviventi di fatto, non fiscalmente a carico. E' possibile, quindi, riscontrare la non coincidenza della 'Famiglia fiscale' rispetto alla 'Famiglia Anagrafica'.

correttezza dei dati utilizzati, provvedendo alle opportune modifiche, prima di procedere all'invito del contribuente.

### **FOCUS** Il parere del Garante per la privacy sul nuovo redditometro

Tra le principali misure che renderanno il nuovo redditometro conforme alla normativa sulla *privacy*, vi sono:

- **Profilazione:** per evitare la profilazione automatica dei contribuenti, il reddito potrà essere ricostruito utilizzando unicamente spese certe e spese che valorizzano elementi certi (possesso di beni o utilizzo di servizi e relativo mantenimento) senza utilizzare spese presunte basate unicamente sulla media ISTAT.
- **Spese medie ISTAT:** I dati delle spese medie ISTAT non possono essere utilizzati per determinare l'ammontare di spese frazionate e ricorrenti (es. abbigliamento, alimentari, alberghi etc.) per le quali il fisco non ha evidenze certe. Tali dati infatti, riferibili allo standard di consumo medio familiare, non possono essere ricondotti correttamente ad alcun individuo, se non con notevoli margini di errore in eccesso o in difetto.
- **Fitto figurativo:** il cosiddetto 'fitto figurativo' (attribuito al contribuente in assenza di abitazione in proprietà o locazione nel comune di residenza) non verrà utilizzato per selezionare i contribuenti da sottoporre ad accertamento, ma solo ove necessario a seguito del contraddittorio. Il 'fitto figurativo' dovrà essere attribuito solo una volta verificata la corretta composizione del nucleo familiare, qualora il contribuente non rappresenti la propria reale situazione abitativa.
- **Esattezza dei dati:** l'Agenzia dovrà porre particolare attenzione alla qualità e all'esattezza dei dati al fine di prevenire e correggere le evidenti anomalie riscontrate nella banca dati o i disallineamenti tra famiglia fiscale e anagrafica. La corretta composizione della famiglia è infatti rilevante per la ricostruzione del reddito familiare, l'individuazione della tipologia di famiglia o l'attribuzione del fitto figurativo.
- **Informativa ai contribuenti:** il contribuente dovrà essere informato, attraverso l'apposita informativa allegata al modello di dichiarazione dei redditi e disponibile anche sul sito dell'Agenzia delle entrate, del fatto che i suoi dati personali saranno utilizzati anche ai fini del redditometro.
- **Contraddittorio:** nell'invito al contraddittorio dovrà essere specificata chiaramente al contribuente la natura obbligatoria o facoltativa degli ulteriori dati richiesti dall'Agenzia (es. estratto conto) e le conseguenze di un eventuale rifiuto anche parziale a rispondere.

### **Spesometro**

Il cosiddetto 'spesometro' è stato introdotto al fine di rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per il contrasto e la prevenzione dei comportamenti fraudolenti, soprattutto in materia di IVA. Durante il 2013 sono state introdotte modifiche di carattere procedurale rilevanti.

A novembre 2013 è, infatti, scaduto il termine ultimo per la comunicazione da parte degli operatori finanziari dei dati delle operazioni rilevanti ai fini IVA, di importo non inferiore a 3.600 euro, in cui l'acquirente è un consumatore finale che ha pagato con carta di credito, di debito o prepagata.

Dopo tale periodo, la trasmissione dei dati delle operazioni rilevanti ai fini IVA relative al 2012<sup>530</sup> non può essere più effettuata con le stesse modalità previste per le annualità fino al 2011, compresa la scadenza del 30 aprile che non

<sup>530</sup> A seguito delle rilevanti modifiche normative introdotte dal D.L. 16/2012.

è più valida. Il D.L.16/2012 ha, infatti, stabilito che per le operazioni effettuate dall'1 gennaio 2012 tra operatori economici (*business to business*) l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle Entrate riguarda tutte le operazioni IVA rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto e non più soltanto quelle pari o superiori ai 3.000 euro. Resta, invece, fissata a 3.600 euro la soglia per le comunicazioni relative alle operazioni per le quali non è previsto l'obbligo di emissione della fattura (*business to consumer*).

Con provvedimento del direttore dell'Agenzia<sup>531</sup>, che ha tenuto conto delle numerose proposte formulate dalle associazioni di categoria, è stato approvato il nuovo modello polivalente di comunicazione con le relative specifiche tecniche. Per i dati relativi all'anno 2012, i soggetti che effettuano la liquidazione mensile ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, trasmettono la comunicazione entro il 12 novembre 2013; gli altri soggetti, in capo ai quali sussiste l'obbligo di comunicazione, trasmettono la comunicazione stessa entro il 21 novembre. Per l'anno d'imposta 2013 e successivi, i soggetti che effettuano la liquidazione mensile ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, trasmettono la comunicazione entro il 10 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento; gli altri soggetti trasmettono la comunicazione stessa entro il 20 aprile. L'Agenzia delle Entrate ha altresì previsto per lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri organismi di diritto pubblico l'esclusione dalla comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, per gli anni 2012 e 2013. Ciò in considerazione del fatto che la L. 196/2009 stabilisce che gli enti pubblici introducano progressivamente il piano dei conti integrato, insieme alle regole contabili di natura civilistica. In base a questo nuovo sistema di contabilità le pubbliche amministrazioni potranno superare le difficoltà emergenti connesse all'individuazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA. I predetti soggetti, a decorrere dal 1° gennaio 2014, saranno obbligati alla comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA non documentate da fattura elettronica<sup>532</sup>.

Nel provvedimento tra le diverse misure di semplificazione degli adempimenti è stata prevista anche la facoltà, per gli operatori commerciali che svolgono attività di locazione e/o noleggio, di optare per la comunicazione dei dati utilizzando il nuovo modello di comunicazione ed effettuando l'adempimento nei termini previsti per il 'nuovo spesometro'<sup>533</sup>.

La Legge di Stabilità 2014<sup>534</sup> introduce modifiche in materia di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'IVA e di norme per l'assistenza fiscale. In particolare, viene esteso l'ambito applicativo delle sanzioni per tardiva o omessa trasmissione telematica di dichiarazione. Vengono, inoltre, introdotti alcuni obblighi informativi nonché un inasprimento di sanzioni a carico dei CAF che non rispettino adeguati livelli di servizio o commettano gravi violazioni nell'esercizio dell'attività di assistenza fiscale.

---

<sup>531</sup> Provvedimento del 2/8/2013.

<sup>532</sup> Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, Prot. 2013/128483.

<sup>533</sup> In considerazione delle difficoltà rappresentate dagli operatori nell'effettuare la comunicazione delle operazioni IVA e quella integrativa all'Archivio dei rapporti finanziari, l'Agenzia delle Entrate ha aperto una finestra temporale che consentirà di inviare i dati fino al 31 gennaio 2014. Entro la stessa data è disposta la proroga della comunicazione da parte degli operatori finanziari dei dati rilevanti ai fini IVA, d'importo pari o superiore a 3.600 euro, nei casi in cui i pagamenti siano stati effettuati via POS.

<sup>534</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 616-617.

Vengono, poi, inseriti requisiti più stringenti per componenti del consiglio di amministrazione dei CAF. Si prevede, infine, che qualora dalla liquidazione della dichiarazione emerga un credito d'imposta, il contribuente può indicare di voler utilizzare in tutto o in parte l'ammontare del credito per il pagamento di somme per quali è previsto il versamento unitario.

### **Rapporti con il fisco**

Nel mese di maggio 2013 sono state approvate le correzioni agli studi di settore, applicabili per il periodo d'imposta 2012 per tenere conto della crisi che ha interessato tale annualità. Tali correttivi sono poi stati confermati dall'Agenzia delle Entrate anche per il periodo d'imposta 2013.

I correttivi sono suddivisi in quattro categorie: *i)* interventi relativi all'analisi di normalità economica, *ii)* correttivi specifici per la crisi, *iii)* correttivi congiunturali di settore e *iv)* correttivi individuali. La prima categoria, relativa all'analisi di normalità economica dell'indicatore della 'Durata delle scorte', interessa i soggetti che presentano una contrazione dei ricavi nel periodo d'imposta 2012 rispetto al 2011 e sono coerenti rispetto alla gestione delle esistenze iniziali. La seconda interviene su alcuni settori interessati dall'incremento dei prezzi del carburante. La terza categoria di correttivi, congiunturali di settore, è finalizzata a tener conto delle riduzioni delle tariffe per i 12 studi di settore dei professionisti per i quali sono state elaborate funzioni di compenso basate sul numero degli incarichi e della contrazione dei margini e della redditività per 194 studi di settore applicabili alle imprese. L'ultima tipologia di correttivi, congiunturali individuali, ha l'obiettivo di cogliere la ritardata percezione dei compensi a fronte delle prestazioni rese per i 12 studi di settore dei professionisti per i quali sono state elaborate funzioni di compenso basate sul numero degli incarichi e la contrazione dei costi variabili relativi al p.i. 2012 rispetto ai costi variabili storici di riferimento, per 194 studi applicabili alle imprese.

Ad aprile 2014 la Commissione di esperti per gli studi di settore<sup>535</sup>, dopo aver valutato il differente peso che la crisi economica ha avuto nei vari settori economici e nelle diverse regioni, ha dato parere positivo ai correttivi per adeguare gli studi di settore alla situazione di crisi economica che entrano nelle quattro categorie già previste per il periodo di imposta 2012.

A novembre 2013 la stessa Commissione ha dato parere favorevole all'unanimità all'evoluzione di 69 studi di settore, successivamente approvati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ed entrati in vigore a partire dal periodo di imposta 2013. La Commissione si è impegnata altresì ad analizzare gli indicatori di coerenza 'Margine per addetto non dipendente' e 'Indice di copertura del costo per il godimento dei beni di terzi e degli ammortamenti' e proporre l'eliminazione e/o la modifica e/o la sostituzione con altri<sup>536</sup>.

Il 12 luglio 2012 è stato emanato il Provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate che definisce e approva, per il periodo d'imposta 2011, i termini di

<sup>535</sup> La Commissione è composta da membri dell'Amministrazione finanziaria, dell'ANCI, delle Associazioni di categoria e della SOSE.

<sup>536</sup> Da approvare con decreto ministeriale da pubblicare in Gazzetta Ufficiale entro il 31 marzo 2014.

accesso al regime premiale<sup>537</sup>. Per rientrare nel regime, il contribuente deve dichiarare ricavi o compensi pari o superiori a quelli risultanti dall'applicazione degli studi di settore, aver regolarmente assolto gli obblighi di comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore e risultare coerente con gli specifici indicatori previsti dai decreti di approvazione degli studi di settore; con il successivo Provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate 5 luglio 2013 è stata invece approvata la differenziazione dei termini di accesso al regime premiale per il periodo di imposta 2012<sup>538</sup>. A seguito di tale provvedimento è aumentato il numero degli studi di settore ammessi al regime premiale (da 55 per il periodo d'imposta 2011 a 90 del 2012). In totale, circa un milione di contribuenti ha avuto accesso al regime agevolato. Il regime premiale prevede l'esclusione dagli accertamenti analitico-presuntivi basati sulle presunzioni semplici, la riduzione di un anno dei termini di decadenza per l'attività di accertamento e la determinazione sintetica del reddito complessivo è ammessa a condizione che lo stesso ecceda di almeno un terzo quello dichiarato invece che un quinto.

Al fine di sviluppare i servizi forniti con i sistemi telematici sono stati stipulati dei Protocolli d'intesa con gli Ordini professionali e le Associazioni di categoria che mirano a offrire all'utenza specializzata servizi più efficienti mediante il canale telematico e a limitare al massimo gli accessi presso gli Uffici territoriali, garantendo tempi più rapidi nell'erogazione dei servizi.

Nel 2014 l'Agenzia delle Entrate ha attivato il servizio di consultazione telematica delle banche dati ipotecaria e catastale relativo a beni immobili dei quali il soggetto richiedente risulta titolare, anche in parte, del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento. La consultazione è gratuita e in esenzione da tributi<sup>539</sup>. A decorrere dal 31 marzo 2014, l'accesso al servizio è consentito, in una prima fase di erogazione dello stesso, alle persone fisiche registrate ai servizi telematici *Entratel* e *Fisconline*.

### **FOCUS** Fisco on line

Il Cassetto fiscale è il servizio che consente la consultazione delle proprie informazioni fiscali relative a: dati anagrafici; dati delle dichiarazioni fiscali; dati relativi agli studi di settore, dati di condono e concordati; dati dei rimborsi; dati dei versamenti effettuati tramite Modello F24 e F23; dati patrimoniali (atti del registro). Il servizio è disponibile a tutti gli utenti con riferimento alla propria posizione fiscale. I professionisti abilitati al servizio Entratel possono consultare anche i dati relativi ai clienti, previa presentazione all'Ufficio delle Entrate delle

<sup>537</sup> In attuazione del D.L. 201/2011.

<sup>538</sup> Il regime premiale, per il 2012, interessa i contribuenti che applicano gli studi di settore che presentano:

- indicatori di coerenza economica riferibili ad almeno quattro diverse tipologie tra quelle indicate nel provvedimento del direttore dell'Agenzia 5 luglio 2013;
- indicatori di coerenza economica riferibili a tre diverse tipologie tra quelle indicate nel provvedimento del direttore dell'Agenzia 5 luglio 2013 e che contemporaneamente sono riferibili a settori di attività economica per i quali è stimata, sulla base delle risultanze della relazione finale sulle attività del gruppo di lavoro 'Economia non osservata e flussi finanziari', una percentuale del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico (ipotesi massima) inferiore alla percentuale di valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico del totale economia (ipotesi massima);
- indicatori di coerenza economica riferibili a tre diverse tipologie tra quelle indicate nel provvedimento del direttore dell'Agenzia 5 luglio 2013 e che contemporaneamente prevedono l'indicatore 'Indice di copertura del costo per il godimento di beni di terzi e degli ammortamenti' introdotto con il DM del 28 marzo 2013.

<sup>539</sup> Comunicazione dell'Agenzia delle Entrate, Prot. n. 2014/31224.

deleghe conferite dai clienti all'intermediario. Il Cassetto fiscale delegato è riservato agli intermediari che abbiano sottoscritto il regolamento, riportato dal provvedimento, nel quale sono indicate le condizioni di utilizzo del servizio. Si ricorda che il servizio Entratel consente la trasmissione telematica dei documenti fiscali e la visualizzazione dell'esito mediante ricevuta. L'utente è così libero di affidare la consultazione telematica dei propri dati fiscali a più professionisti, per esempio il fiscalista e il consulente del lavoro. Il servizio, previsto da un provvedimento del direttore dell'Agenzia, è online prima del 31 ottobre, termine indicato dalla tabella di marcia del pacchetto delle semplificazioni fiscali, presentato nella conferenza stampa dello scorso 3 luglio. Sempre nell'ottica di migliorare i servizi e alleggerire gli adempimenti, entrano nel Cassetto fiscale anche le informazioni relative all'archivio informatico degli operatori autorizzati a effettuare operazioni intracomunitarie (*Vat information exchange system - Vies*). Da marzo 2014 è, infatti, attivo il nuovo servizio che consente ai soggetti già titolari di partita Iva, abilitati a *FiscOnline* o *Entratel*, di richiedere direttamente in via telematica la propria iscrizione nell'archivio degli operatori autorizzati a compiere operazioni intracomunitarie.

Sarà poi più facile compilare il modello Unico 2013 per le persone fisiche che utilizzano *FiscOnline*, il servizio web disponibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate. Chi presenta la dichiarazione dei redditi con *UnicOnlinePF 2013* ha, infatti, la possibilità di 'importare' nel proprio modello Unico diverse informazioni contenute nella dichiarazione dei redditi 2012, anche se si tratta del modello 730. Tutte queste informazioni vanno confermate, se corrette, oppure modificate se sono intervenute variazioni.

A partire dal 2014, il modello 730 per la dichiarazione dei redditi potrà essere utilizzato anche dai titolari di reddito da lavoro dipendente e assimilati che non hanno un sostituto di imposta tenuto a effettuare il conguaglio (nel caso ad esempio di persona che rimanga senza lavoro)<sup>540</sup>.

È stata infine abrogata la norma che aveva introdotto l'obbligo di trasmissione mensile di alcuni dei dati contenuti nella dichiarazione del sostituto d'imposta (modello 770 mensile)<sup>541</sup>.

### **Mediazione Tributaria**

La mediazione tributaria<sup>542</sup> è uno strumento deflativo del contenzioso tributario per prevenire ed evitare le controversie che possono essere risolte senza ricorrere al giudice. La mediazione tributaria può essere applicata solo per le controversie di valore non superiore a 20.000 euro, relative a tutti gli atti impugnabili<sup>543</sup> emessi esclusivamente dall'Agenzia delle Entrate e notificati a partire dal 1° aprile 2012.

Nel 2012 e nel 2013, su 125.448 potenziali ricorsi, solo 53.681 sono stati depositati in giudizio, con un indice di proficuità che sfiora il 60 per cento. In tal modo, sono state evitate 71.767 controversie che, in assenza di mediazione, sarebbero state instaurate. L'efficacia dell'istituto può misurarsi anche rispetto al numero dei ricorsi depositati presso le Commissioni tributarie provinciali, che nel

<sup>540</sup> D.L. 69/2013, art.51-bis.

<sup>541</sup> D.L. 69/2013, art.51.

<sup>542</sup> La mediazione tributaria obbligatoria è stata introdotta dall'art. 39, c.9, del D.L.98/2011 che ha inserito l'art. 17-bis nel D.Lgs. 546/1992.

<sup>543</sup> Individuati dall'art. 19 del D.Lgs. 546/1992.

2013 sono scesi sotto i 100.000, con una diminuzione rispetto al 2011<sup>544</sup> del 38,8 per cento.

Inoltre, al di là dei numeri e dei risultati, la funzione più importante della mediazione tributaria è quella di rifondare su nuove logiche operative tutta la gestione del contenzioso, finalizzata a intercettare in fase preliminare e con significativi risparmi di costi le criticità degli atti impugnabili. Ciò consente di migliorare in prospettiva la legittimità e l'efficacia degli atti amministrativi che vengono predisposti in contraddittorio direttamente con il contribuente.

La Legge di Stabilità 2014<sup>545</sup> ha successivamente previsto che la presentazione del reclamo sia condizione di procedibilità del ricorso (anziché di ammissibilità). L'Agenzia delle entrate può eccepire l'improcedibilità in sede di rituale costituzione in giudizio e il Giudice tributario, se rileva l'improcedibilità, rinvia la trattazione per consentire la mediazione. La riscossione e il pagamento delle somme dovute in base all'atto impugnato sono sospesi in pendenza del procedimento di mediazione. Inoltre, l'esito del procedimento rileva anche per i contributi previdenziali e assistenziali la cui base imponibile è riconducibile a quella delle imposte sui redditi; sulle somme dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali non si applicano sanzioni e interessi.

Al fine di realizzare una proficua cooperazione nella gestione della mediazione tributaria, di migliorare i rapporti tra i contribuenti e Agenzia delle entrate e di sviluppare la *tax compliance*, sono stati stipulati protocolli d'intesa tra l'Agenzia delle entrate e gli Ordini degli avvocati, dei commercialisti e dei consulenti del lavoro, nonché con l'Istituto Nazionale dei Tributaristi (INT), con l'impegno fra l'altro di istituire osservatori locali sull'andamento della mediazione, nell'ottica di un confronto costruttivo finalizzato anche alla soluzione di eventuali criticità, e di effettuare, anche attraverso la costituzione di un 'nucleo' misto di esperti, una costante ricognizione della giurisprudenza delle Commissioni tributarie.

### **FOCUS** I risultati della mediazione tributaria

I risultati della mediazione tributaria sono incoraggianti. Le controversie fiscali di valore fino a 20 mila euro si risolvono nella maggior parte dei casi con la mediazione, senza arrivare davanti al giudice. Su circa 125 mila mediazioni attivate dal 2 aprile 2012 al 2 ottobre 2013 quasi 72 mila si sono chiuse con un accordo, registrando un indice di definizione di circa il 57 per cento.

Il 97 per cento circa delle richieste di mediazione si chiude in 90 giorni. Tale dato incide positivamente sull'intera gestione del contenzioso tributario riducendo il tasso di 'litigiosità'. Infatti, il numero dei ricorsi presentati in commissione tributaria è in discesa di quasi 39 punti percentuali in due anni, passando dai 159.409 del 2011 a 97.781 del 2013. Continua a crescere la percentuale delle controversie vinte dall'Amministrazione finanziaria, che ha ragione in circa il 65 per cento dei casi. Ancor più positivo è il trend registrato dall'indice di vittoria per valore, che è pari al 75 per cento, contro il 70 per cento nel 2012.

Il 2013 fa registrare complessivamente una diminuzione del contenzioso tributario rispetto al 2012: i ricorsi pervenuti alle Commissioni Tributarie sono stati 256.814, con un calo del 3 per cento (pari a 7.937 ricorsi in meno) rispetto all'anno precedente.

<sup>544</sup> Ultimo anno senza mediazione

<sup>545</sup> Legge di Stabilità, art. 1 co. 611.

La diminuzione considerevole del contenzioso si registra soprattutto sulle liti fino ai 20mila euro cioè quelle interessate dalla mediazione. Nel corso del 2013, infatti, le *'mini controversie'* scendono di circa il 22 per cento rispetto allo stesso periodo del 2012, passando da circa 71mila a circa 55mila. Si attesta intorno a 41mila il numero dei ricorsi di importo superiore ai 20mila euro, segnando una lieve variazione dello 0,6 per cento tra il periodo di riferimento del 2013 e lo stesso periodo del 2012. Questo dato rimarca indirettamente proprio l'efficacia deflativa della mediazione.

Nel 2013 cresce anche il dato sulle conciliazioni: al 31 dicembre scorso, infatti, sono 4.720 le conciliazioni raggiunte tra Agenzia e contribuenti, contro le 2.857 del 2012. Salgono anche gli importi conciliati, pari a 401 milioni circa nel 2013 rispetto ai 308 milioni del 2012.

### **Semplificazioni fiscali**

Il piano di semplificazione fiscale, introdotto sia in via amministrativa che legislativa, ha interessato 130 adempimenti che riducono ulteriormente gli oneri amministrativi da parte delle imprese e dei cittadini. Gli interventi si sono incentrati su quattro direttrici fondamentali: semplificare gli studi di settore, ricalibrare le informazioni richieste con i modelli di dichiarazione, rivedere e snellire le comunicazioni al fisco ai fini della lotta all'evasione e migliorare i servizi *on line*.

#### **FOCUS** **Semplificazioni fiscali**

**Semplificazione studi di settore:** *i)* a partire dal periodo d'imposta 2012 le imprese in liquidazione coatta amministrativa o fallimento non devono presentare il modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore; *ii)* a partire dall'annualità 2012, l'invito rivolto al contribuente a presentare il modello di comunicazione dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore viene inserito direttamente nella ricevuta telematica che attesta la trasmissione di Unico. È possibile, inoltre, chiedere che la comunicazione delle anomalie riscontrate automaticamente sia inviata direttamente all'intermediario incaricato della trasmissione del modello UNICO; *iii)* per l'annualità 2012 viene meno l'obbligo di presentare il modello per la comunicazione dei dati rilevanti, ai fini degli studi di settore, per i contribuenti con residenza o sede operativa in una delle zone colpite dal sisma del maggio 2012 (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia) che dichiarano la presenza delle seguenti cause di esclusione: cessazione dell'attività, liquidazione volontaria o periodo di non normale svolgimento dell'attività.

**Snellimento delle informazioni richieste con i modelli di dichiarazione:** *i)* semplificata la sezione del modello Unico (Quadro RU) che contiene le informazioni per i crediti d'imposta derivanti da agevolazioni concesse alle imprese; *ii)* le minusvalenze superiori a 50mila euro derivanti da operazioni su azioni e altri titoli negoziati, e quelle superiori ai 5 milioni derivanti da cessioni di partecipazioni che costituiscono immobilizzazioni finanziarie, confluiscono nella dichiarazione dei redditi senza obbligo di comunicazioni alla Direzione Regionale competente; *iii)* obbligo di comunicazione all'Agenzia delle Entrate direttamente nella dichiarazione dei redditi da parte delle imprese che variano i criteri di valutazione dei propri beni iscritti in bilancio; *iv)* le informazioni per il riepilogo delle liquidazioni periodiche effettuate dalle società partecipanti alla procedure di liquidazione IVA di gruppo dovranno essere comunicate nella dichiarazione annuale dell'IVA e non più nel suo apposito modello (modello IVA 26Lp); *v)* minori informazioni da dichiarare nel quadro EC del modello Unico per far valere le risultanze dei disallineamenti civili/fiscali; *vi)* nuovi modelli di domanda per i non residenti che hanno diritto al rimborso, all'esonero dall'imposta italiana o

all'applicazione dell'aliquota ridotta sui redditi corrisposti a soggetti non residenti in forza delle Convenzioni contro le doppie imposizioni sui redditi<sup>546</sup> e nuovo attestato di residenza fiscale per i soggetti residenti; *vii*) limite per la piena deducibilità delle spese per gli omaggi elevato a 50 euro anche per l'Iva e non solo per le imposte dirette; *viii*) eliminato l'obbligo per le società o gli enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato di indicare nella propria dichiarazione dei redditi l'indirizzo dell'eventuale stabile organizzazione nel territorio stesso e, in ogni caso, le generalità e l'indirizzo in Italia di un rappresentante per i rapporti tributari; *ix*) estensione alle società tra professionisti dello stesso trattamento fiscale delle associazioni tra professionisti.

**Semplificazioni nelle comunicazioni al fisco:** *i*) il c.d. spesometro che prevede l'obbligo per gli operatori economici di comunicare all'Agenzia delle Entrate le operazioni rilevanti a fini IVA, è interessato da alcune misure di semplificazione che riguardano le operazioni interessate, i dati da comunicare, le modalità e la tempistica di invio, a partire dalle comunicazioni relative al 2012. Sarà possibile comunicare, per ciascun cliente e fornitore, in alternativa a quelle già previste dalla norma: le singole operazioni effettuate, indipendentemente dall'importo; l'ammontare complessivo dell'imponibile e dell'imposta relativa all'anno di riferimento. Per fatture inferiori a 300 euro al mese, si dovrà comunicare il numero della fattura, l'imponibile delle operazioni e l'ammontare complessivo dell'imposta. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto 2013 è stato approvato il modello di comunicazione per la trasmissione dei dati tramite *Entratel* o *Fisconline* che potrà, tra l'altro, essere utilizzato anche per comunicare le operazioni in contanti legate al turismo, pari o superiori a 1.000, effettuate con persone fisiche non residenti di cittadinanza diversa da quella di uno dei Paesi dell'Unione Europea o dello Spazio Economico Europeo; *ii*) a partire dalle comunicazioni relative all'anno 2012, gli operatori che svolgono attività di leasing finanziario e operativo e di locazione e/o noleggio di autoveicoli, caravan, altri veicoli, unità da diporto e aeromobili, potranno comunicare all'Anagrafe Tributaria i dati relativi ai propri clienti, utilizzando, in alternativa alla vecchia comunicazione, il modello in uso per lo 'spesometro'; *iii*) gli operatori economici italiani che effettuano acquisti da operatori economici con sede a San Marino potranno comunicare le avvenute registrazioni degli acquisti direttamente online utilizzando il modello previsto per le operazioni rilevanti IVA (spesometro); *iv*) comunicazione telematica anche per i dati relativi alle operazioni effettuate nei confronti di soggetti aventi sede, residenza o domicilio negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato; *v*) semplificati gli adempimenti comunicativi per i beni concessi in godimento ai soci o ai familiari dell'imprenditore; *vi*) per la comunicazione dei trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori, a carico delle banche e degli altri operatori finanziari saranno utilizzate le causali già adottate dagli operatori finanziari per l'Archivio Unico Informatico; *vii*) decaduto l'obbligo per gli esercenti di inviare all'Agenzia delle Entrate la dichiarazione di messa in servizio dei registratori di cassa (le comunicazioni saranno inviate telematicamente dal soggetto che esegue la verifica periodica); *viii*) eliminato il modello per la comunicazione dei dati catastali nei casi di cessioni, risoluzioni e proroghe anche tacite dei contratti di locazione o affitto di beni immobili; *ix*) obbligo per gli agenti di presentare la dichiarazione che consente loro di ottenere l'applicazione della ritenuta di acconto del 20 per cento sulle provvigioni legate ai rapporti di commissione, agenzia, mediazione, rappresentanza di commercio e procacciamento d'affari solo nel caso in cui vengono meno le condizioni per fruire delle ritenute d'acconto ridotte e non più annualmente; *x*) per i premi incassati dagli assicuratori esteri si potrà presentare una sola denuncia annuale (in precedenza l'obbligo della comunicazione era mensile); *xi*) eliminato l'obbligo di nulla osta dell'Agenzia delle Entrate per poter dedurre le quote di ammortamento finanziario legate agli investimenti in costruzione ed esercizio di opere pubbliche; *xii*) prevista un'unica richiesta per ottenere i rimborsi dei crediti d'imposta e gli interessi in conto fiscale; *xi*) obbligo di presentare la

---

<sup>546</sup> Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate prot. n. 2013/84404 del 10/07/2013.

dichiarazione di successione solo se l'attivo supera i 75mila euro (prima 25.822,84 euro) per coniuge e parenti in linea retta; *xiii*) dal 1° gennaio 2014, l'obbligo di comunicazione all'Agenzia delle Entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento spetta all'esportatore abituale e non più al fornitore; *xiv*) semplificazione nella dichiarazione di operazioni straordinarie da parte di società di persone e revisione dei tempi per pagare le imposte ai fini di evitare il versamento delle imposte in largo anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione; *xv*) divieto per i professionisti di dedurre le spese di vitto e alloggio al committente dal proprio reddito di lavoro autonomo.

**Semplificazioni nei servizi online e con il sistema di interscambio dati 'Sid':** *i*) entro il 31 luglio 2013 le informazioni per l'iscrizione al 'VIES' per effettuare operazioni intracomunitarie potranno essere consultate telematicamente sul sito dell'Agenzia delle entrate; *ii*) Civis, il canale telematico dedicato all'assistenza ai contribuenti viene usato per inviare la documentazione richiesta ai fini del controllo formale delle dichiarazioni ai sensi dell'art. 36-ter del DPR n. 600 del 1973 e ne saranno potenziate le funzionalità in relazione agli esiti del controllo automatizzato; *iii*) estese le modalità di versamento anche ai pagamenti per l'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta sostitutiva Invim, dell'imposta di registro, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta catastale, delle tasse ipotecarie, dell'imposta di bollo e dei tributi speciali; *iv*) possibilità di richiedere l'abilitazione al servizio Entratel via PEC; *v*) dal 31 ottobre 2013 la consultazione del 'Cassetto fiscale', il servizio che consente la consultazione delle proprie informazioni fiscali da parte del contribuente, potrà avvenire da parte di due diversi intermediari per lo stesso contribuente; *vi*) possibilità di effettuare febbraio 2014 la registrazione dei contratti di locazione immobiliare con un nuovo modello che potrà essere inviato anche in via telematica e che sarà reso disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate, *vii*) possibilità per gli operatori finanziari che sono tenuti a inviare i dati relativi a: codice identificativo del rapporto, saldo di inizio e fine anno, importo totale dei movimenti attivi e passivi dell'anno di effettuare la trasmissione con un unico file e secondo i più elevati standard di sicurezza, tramite il nuovo canale 'Sid'; *viii*) unico invio per la comunicazione da parte delle società di assicurazione dei dati relativi ai premi assicurativi sulla vita e contro gli infortuni e quelli riguardanti i contratti di assicurazione; *ix*) possibilità di comunicazione più semplici per banche ed altri intermediari finanziari dei proventi per i quali non trova applicazione l'imposta sostitutiva tramite il canale 'Sid'; *x*) possibilità per le imprese, gli intermediari e tutti gli altri operatori del settore delle assicurazioni che erogano, in ragione dei contratti di assicurazione di qualsiasi ramo, somme di denaro a qualsiasi titolo nei confronti dei danneggiati, di comunicare tramite 'Sid' le informazioni necessarie al beneficiario e ai soggetti le cui prestazioni sono state valutate ai fini della quantificazione della somma liquidata.

### **Servizi telematici nel processo tributario**

Il piano di digitalizzazione della giustizia tributaria è stato avviato<sup>547</sup> ad aprile 2012. Con il decreto iniziale sono state definite le regole tecniche per l'invio delle comunicazioni processuali da parte delle Commissioni tributarie mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC). L'introduzione della PEC ha avuto l'obiettivo primario di ridurre le spese per oneri postali relative alle suddette comunicazioni generando, nel contempo, una semplificazione nell'organizzazione dei processi lavorativi e una maggiore efficienza nei servizi resi all'utenza. In particolare, considerato che nel periodo 1° gennaio - 31

<sup>547</sup> Con il decreto del Direttore Generale delle Finanze n. 7425 del 26 aprile 2012, pubblicato nella G.U. n. 102 del 3 maggio 2012.

dicembre 2013 le Commissioni tributarie hanno inviato, con esito positivo, circa 785.000 comunicazioni alle parti, il risparmio degli oneri postali conseguito nel periodo in questione è stato di circa 4 milioni.

L'azione del piano di digitalizzazione del contenzioso tributario è proseguita nel mese di febbraio 2014 con l'entrata in vigore del regolamento del MEF che disciplina l'uso degli strumenti informatici e telematici nell'ambito del processo tributario telematico<sup>548</sup>. Il regolamento contribuirà, attraverso la dematerializzazione dei flussi documentali, al miglioramento dei servizi di giustizia tributaria con una notevole riduzione dei costi diretti e indiretti per tutti gli operatori di settore (giudici, difensori, enti impositori, contribuenti, uffici di segreteria delle commissioni tributarie). Le successive regole tecnico-operative dell'informatizzazione del processo tributario saranno adottate con uno o più decreti direttoriali, il primo dei quali individuerà anche le commissioni tributarie presso le quali troverà applicazione la nuova modalità.

Infine è stato firmato un protocollo d'intesa tra Ministero della giustizia, MEF, Consiglio di Stato-Tar, Corte dei conti e Avvocatura dello stato, volto a realizzare un coordinamento permanente in materia d'informatizzazione della Giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria, incentivando forme di collaborazione tra le amministrazioni coinvolte e individuando soluzioni comuni e strumenti concreti.

### **Riscossione a mezzo ruolo**

Il Decreto 'Fare' ha cercato di risolvere una criticità legata ai pignoramenti effettuati sui conti correnti dei debitori sui quali vengono accreditati stipendi e pensioni. Il decreto ha, infatti, stabilito che l'ultimo accredito sui conti correnti bancari e postali del debitore, di stipendio, pensione o altre somme relative al rapporto di lavoro non può più essere pignorato e rimane a disposizione dello stesso debitore.

Per le procedure di pignoramento presso il datore di lavoro o l'ente pensionistico si procederà secondo le tradizionali regole: potrà essere pignorato un decimo dello stipendio sotto i 2.500 euro mensili di reddito, un settimo tra 2.500 e 5.000 euro un quinto sopra questa soglia.

A maggio 2013, Equitalia ha reso noto le nuove agevolazioni per i contribuenti che vogliono pagare a rate le cartelle. Sale da 20 mila a 50 mila euro la soglia massima che permette di chiedere la rateizzazione con una semplice richiesta motivata. Anche in questi casi, che non prevedono ulteriori adempimenti e consentono di presentare la domanda in modo semplice e veloce, sarà possibile ottenere fino 72 rate. Per gli importi superiori resta invece necessaria la presentazione di alcuni documenti aggiuntivi per dimostrare la situazione di temporanea difficoltà economica. La rateizzazione si conferma uno strumento efficace, essendo, al 31 dicembre 2013, già attive circa due milioni e duecentomila rateazioni per un totale di circa 24 miliardi. L'obiettivo è rendere il

---

<sup>548</sup> Regolamento del MEF del 23 dicembre 2013, n. 163, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 37 del 14 febbraio 2014.

pagamento a rate sempre più rispondente alle esigenze delle persone in modo che possano regolarizzare con più facilità la loro posizione con il fisco.

Successivamente<sup>549</sup>, con il D.L.69/2013 sono state introdotte misure finalizzate ad agevolare ulteriormente i contribuenti che si trovino, per ragioni indipendenti dalla loro responsabilità, in una grave e comprovata situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, prevedendo la possibilità di rateizzare il debito iscritto a ruolo in 120 mesi. Dalla rateazione si decade in caso di mancato pagamento di 8 rate, anche se non consecutive<sup>550</sup>. Sempre allo scopo di tutelare i debitori, è stata modificata la disciplina delle espropriazioni immobiliari stabilendo che non si possa procedere quando l'unico immobile di proprietà del debitore è destinato a uso abitativo e il debitore vi risiede anagraficamente. Ciò a esclusione degli immobili di lusso. Viene inoltre previsto che l'agente della riscossione non possa procedere all'espropriazione immobiliare quando l'importo del debito iscritto a ruolo sia inferiore a 120 mila euro e con riferimento ad alcuni beni definiti 'essenziali' che dovranno essere individuati con apposito decreto ministeriale. In materia di iscrizione di ipoteca il D.L.69/2013 chiarisce, inoltre, che la misura cautelare può essere iscritta dall'agente della riscossione anche quando non ci sono le condizioni per procedere all'espropriazione, purché il credito pubblico da recuperare non sia inferiore a 20.000 euro.

In materia di fermo dei beni mobili registrati, si prevede che l'agente della riscossione notifichi una comunicazione preventiva con la quale avvisi il debitore che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di 30 giorni, sarà eseguito il fermo del bene. Durante i predetti 30 giorni il debitore potrà, peraltro, dimostrare all'agente della riscossione che il bene mobile in questione è strumentale all'attività di impresa o della professione e inibire in tal caso l'iscrizione del fermo.

Gli effetti derivanti dall'applicazione delle misure relative all'introduzione di una franchigia di 120.000 euro per l'espropriazione degli immobili diversi dalla casa di abitazione, all'innalzamento a 120 del numero massimo di rate e all'ampliamento a otto del numero di rate il cui mancato pagamento fa venir meno il beneficio della rateazione saranno oggetto di specifico monitoraggio.

Tenendo conto delle difficoltà economiche che gravano in questo periodo anche sulle attività produttive, sono stati previsti, altresì, limiti al pignoramento dei beni strumentali per l'esercizio dell'attività d'impresa o della professione che sono estesi anche a favore dei debitori costituiti in forma di società. E', infatti, previsto che il pignoramento di tali tipologie di beni possa essere effettuato nei limiti di un quinto del valore complessivo degli stessi e sempre che gli altri beni del debitore, non strumentali, non siano sufficienti a saldare l'intero debito.

Novità sono state introdotte anche nella disciplina della 'vendita' dei beni pignorati allo scopo di semplificarne l'iter, rendendola più efficace ma anche agevolando il contribuente che, volendosi avvalere della facoltà che gli è riconosciuta dalla legge, intenda vendere direttamente il bene pignorato.

<sup>549</sup> Art. 52 del D.L. 69/2013.

<sup>550</sup> Come precisato dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate, Risoluzione n.32/E del 19 marzo 2014, la rateizzazione a 120 rate mensili è applicabile anche i piani di rateizzazione già in essere - e, dunque, non decaduti - alla data del 22 giugno 2013 (data di entrata in vigore del Decreto 'Fare').

La Legge di Stabilità 2014 modifica la deducibilità delle somme restituite al soggetto erogatore, se hanno concorso a formare il reddito in anni precedenti<sup>551</sup>. Viene consentito, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, ai contribuenti di recuperare le imposte assolte in anni precedenti su somme restituite al soggetto erogatore. Si prevede, inoltre, che l'ammontare, in tutto o in parte, non dedotto nel periodo d'imposta di restituzione possa essere portato in deduzione dal reddito complessivo dei periodi d'imposta successivi; in alternativa, il contribuente può chiedere il rimborso dell'imposta corrispondente all'importo non dedotto secondo modalità definite con decreto del MEF.

La stessa legge<sup>552</sup> ritornata sulla disciplina delle modalità di definizione agevolata dei carichi inclusi in ruoli affidati in riscossione. In particolare si prevede che l'estinzione del debito potrà aver luogo con il pagamento dell'importo iscritto a ruolo (somma originaria o residuo), senza la corresponsione degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo o interessi di mora. Dovranno essere versate invece le somme dovute a titolo di remunerazione degli agenti della riscossione. Dalla definizione agevolata sono escluse le somme aventi titolo in sentenze di condanna della Corte dei Conti. Il pagamento del dovuto dovrà aver luogo per l'intero importo in un'unica soluzione entro. In seguito a tale provvedimento, Equitalia ha reso noto che le adesioni sono state 75 mila, con un recupero di 300 milioni.

A fine gennaio 2014, con decreto del MISE<sup>553</sup>, sono state previste le modalità di accettazione obbligatoria delle carte di debito come modalità di pagamento per l'acquisto di beni, servizi e prestazioni professionali. Ciò al fine di garantire maggiore tracciabilità per le transazioni con imprese e professionisti. È pertanto obbligatoria l'accettazione delle carte di debito per i pagamenti di importo superiore ai 30 euro, sia per le transazioni con le imprese per l'acquisto di beni e servizi che per i professionisti. Tenuto conto del rilevante numero di soggetti destinatari delle disposizioni, fino al 30 giugno 2014 l'obbligo di accettazione varrà solo per le attività commerciali o professionali aventi un fatturato superiore a 200 mila euro (nell'anno precedente). In ogni caso, è espressamente previsto un ulteriore decreto che definisca le modalità di adeguamento per i soggetti con fatturato inferiore a 200 mila euro inizialmente esclusi, che potrà fissare nuove soglie minime di importo e nuovi limiti minimi di fatturato. Si potrà anche prevedere l'estensione dell'obbligatorietà agli strumenti di pagamento basati su tecnologie mobili.

In materia di rimborsi, il D.L. 69/2013<sup>554</sup> ha stabilito che i contribuenti che non hanno più un datore di lavoro e che vantano un credito possano presentare il modello 730 ottenendo così in tempi rapidi il rimborso delle imposte versate in più. Dal 2 al 30 settembre 2013, infatti, chi ha percepito redditi di lavoro dipendente o assimilati nel 2012 ma nel frattempo ha perso il posto di lavoro può presentare il modello 730 a un CAF o a un intermediario abilitato. Così facendo può ottenere in tempi brevi il rimborso delle imposte a credito che verranno

---

<sup>551</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co.174 modifica della lettera d-bis) dell'art. 10 del TUIR.

<sup>552</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co.620 come modificato dall'art. 2 del D.L. 16/2014.

<sup>553</sup> Attuativo di quanto disposto dal D.L. 179/2012, art.15.

<sup>554</sup> Come previsto dall' art. 51 bis, comma 4, D.L. 69/2013.

restituite direttamente dall'Agenzia delle Entrate. A partire dal 2014 il modello 730 può essere presentato anche da coloro che non hanno un sostituto d'imposta anche in presenza di un esito a debito della dichiarazione.

La Legge di Stabilità 2014 reca norme antielusive finalizzate a contrastare gli indebiti rimborsi IRPEF effettuati tramite sostituti d'imposta o centri di assistenza fiscale autorizzati. A tal fine viene disposto che in caso di rimborso complessivamente superiore a 4.000 euro, anche determinato da eccedenze d'imposta derivanti da precedenti dichiarazioni, il pagamento della somma richiesta è subordinato a un controllo preventivo effettuato dall'Agenzia delle Entrate in relazione alla spettanza delle detrazioni IRPEF per carichi di famiglia. Dopo tale verifica il rimborso è effettuato dall'Agenzia delle Entrate.

Si<sup>555</sup> introduce l'obbligo di apporre il visto di conformità alla dichiarazione dalla quale emerge un credito d'imposta annuo superiore a 15.000 euro. A decorrere dal corrente periodo di imposta 2013, i contribuenti che utilizzano in compensazione crediti di imposta per imposte dirette o sostitutive di ammontare complessivo superiore a 15.000 euro annui, hanno l'obbligo di richiedere l'apposizione del visto di conformità da parte dei responsabili dei centri di assistenza fiscale. In alternativa, la dichiarazione dovrà essere sottoscritta, oltre che dal rappresentante legale, di fatto o negoziale dell'ente, anche dai soggetti che sottoscrivono la relazione di revisione (revisori, società di revisione) relativamente ai contribuenti per i quali è esercitato il controllo contabile. La norma contempla infine le sanzioni per i casi d'infedele attestazione e per le ipotesi di recidiva.

E' prorogato dal 31 dicembre 2013<sup>556</sup> al 31 dicembre 2014 il termine entro il quale le società del Gruppo Equitalia cesseranno di effettuare la riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali dei Comuni e delle società da essi partecipate.

In ordine alla riscossione nella fase della mediazione tributaria, la Legge di Stabilità 2014 prevede che la riscossione e il pagamento delle somme dovute in base all'atto oggetto di reclamo sono sospesi fino allo spirare dei novanta giorni assegnati alla Agenzia per l'eventuale accoglimento del reclamo medesimo fermo restando che in assenza di mediazione sono dovuti gli interessi previsti dalle singole leggi d'imposta. La sospensione non si applica nel caso di improcedibilità<sup>557</sup>.

Relativamente ai carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali, agenzie fiscali, regioni, province e comuni, e affidati agli agenti della riscossione fino al 31 ottobre 2013, la possibilità per i debitori di estinguere il debito senza corrispondere gli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e gli interessi di mora e

<sup>555</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 574.

<sup>556</sup> L'art. 1, comma 610 della Legge di Stabilità 2014 ha portato al 31.12.2014 il termine precedentemente stabilito al 31.12.2013 dal comma 2-ter dell'art. 10 del D.L. 35/2013.

<sup>557</sup> Sono poi, apportate delle modifiche alle norme recate dall'art. 1 della L.228/2012 che trattano dei compiti del Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione. In particolare è stabilito che il Comitato debba anche elaborare i criteri di individuazione mirata e selettiva delle posizioni da sottoporre a controllo puntuale, tenuto conto della capacità operativa delle strutture a tal fine deputate. In generale, nella definizione dei criteri che il Comitato elabora per ottimizzare le attività di riscossione si deve tenere conto della necessità di salvaguardare i crediti affidati in riscossione, mediante atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione, e di assicurare la deterrenza e la massima efficacia dell'azione di riscossione avuto anche riguardo alle specificità connesse al recupero delle diverse tipologie di crediti.

con il pagamento di una somma pari all'importo originariamente iscritto a ruolo ovvero di quello residuo e delle somme dovute a titolo di remunerazione<sup>558</sup>. Nella prevista definizione dei carichi dei ruoli non rientrano le somme dovute per effetto di sentenze di condanna della Corte dei Conti.

### **Contrasto al riciclaggio, contraffazione e frodi**

L'utilizzo del contante è di per sé un fattore di rischio che diventa sintomo di irregolarità o addirittura strumento per la realizzazione di comportamenti penalmente sanzionabili. Proprio per questo negli ultimi anni sono state fissate una serie di soglie che ne limitino l'utilizzo e addirittura ne vietano lo scambio quando lo stesso si realizza tra privati. Dal 2008 a oggi il limite per le operazioni in valuta è stato modificato ben 6 volte oscillando dagli 12.500 euro dell'aprile del 2008 ai 1.000 euro attualmente in vigore; a tali provvedimenti devono aggiungersi quelli relativi agli assegni, ai libretti al portatore e alle movimentazioni di valuta contante in ingresso e in uscita dal territorio nazionale. Per tale motivo, la Banca d'Italia ha emanato ad Aprile 2013, d'intesa con CONSOB e IVASS, le disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela che le banche e gli intermediari finanziari devono adottare a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, in applicazione della normativa antiriciclaggio<sup>559</sup>.

Gli adempimenti e i controlli sull'identificazione della clientela e sulla verifica dei relativi dati sono calibrati in base al concreto rischio di riciclaggio; analogo criterio si attua per l'esecutore delle operazioni e per il beneficiario effettivo dei rapporti e delle transazioni.

A fronte di casi in cui è possibile attuare procedure semplificate, sono previsti obblighi di verifica rafforzati, ove è più forte il rischio di comportamenti illeciti. Ad esempio, le maggiori cautele attualmente adottate per le persone politicamente esposte residenti all'estero sono estese anche ai soggetti residenti in Italia; si attuano, così, le nuove raccomandazioni in sede internazionale del GAFI.

Banca d'Italia pone l'attenzione sulle operazioni di importi comunque superiori alla soglia antiriciclaggio di cui all'articolo 49 (attualmente fissata in 1.000 euro); infatti si individua il limite di 2.500,00 euro oltre il quale scatta l'obbligo dell'indagine da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria. In particolare, il provvedimento della Banca d'Italia, che vede quali destinatari gli intermediari finanziari e gli altri soggetti che svolgono tale attività (banche, Poste, istituti di pagamento), evidenzia quale possibile elemento di criticità ai fini antiriciclaggio l'effettuazione di operazioni in contanti e in particolare quelle che prevedono l'utilizzo di banconote di taglio elevato (200 e 500 euro) a prescindere dalla soglia. Lo svolgimento di transazioni con banconote di grosso taglio è, quindi, individuata quale elemento di attenzione in sé in quanto rappresentativa di un maggiore rischio di riciclaggio e/o finanziamento al terrorismo poiché agevola il trasferimento di importi elevati di

---

<sup>558</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 618-622.

<sup>559</sup> D.Lgs. 231/2007.

contante rispetto alle banconote di taglio minore, favorendo le transazioni finanziarie non tracciabili. Conseguenza dell'illecito è la restituzione dell'ammontare dovuto, ovvero in assenza di giustificazioni la chiusura del rapporto<sup>560</sup>.

La lotta alla contraffazione e la difesa dei diritti di proprietà industriale impongono una strategia complessiva in cui all'azione di contrasto si deve accompagnare la diffusa consapevolezza da parte delle imprese degli strumenti a loro disposizione per proteggersi da azioni illecite o concorrenze sleali<sup>561</sup>.

La crescente diffusione delle carte di pagamento in sostituzione del denaro contante va giudicata con favore ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio, in considerazione del fatto che tutte le transazioni effettuate con le carte sono censite e, quindi, l'operatività è ricostruibile a posteriori seguendo le movimentazioni<sup>562</sup>. La Banca d'Italia ha elaborato uno schema operativo che individua anomalie nell'operatività con carte di pagamento che possono risultare funzionali al riciclaggio di disponibilità illecite. In particolare, va posta attenzione per le carte prepagate, alla ricorrenza esclusiva o preponderante di operazioni di ricarica e prelievo in contanti rispetto al totale delle operazioni; per le carte di credito, ai prelievi di contante ripetuti e di ammontare consistente, specie se eseguiti all'estero, in assenza o comunque in presenza di un ridotto numero di operazioni di *spending*.

#### **FOCUS** Gruppo di studio sul riciclaggio

Il Gruppo di studio sul riciclaggio istituito presso il Ministero della Giustizia è stato incaricato di procedere alla ricognizione e all'analisi critica del complesso degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle convenzioni e ai trattati internazionali in materia di contrasto e prevenzione del riciclaggio. Obiettivo principale del Gruppo è stato quello di studiare il riciclaggio nelle sue varie manifestazioni, nella prospettiva, in particolare, di elaborare una proposta di modifica legislativa per estendere, a determinate condizioni, la punibilità per riciclaggio anche all'autore o al concorrente nel reato-presupposto che ha generato i proventi illeciti (c.d. autoriciclaggio).

Linee direttrici del lavoro del gruppo di studio sono state: *i)* l'analisi della fenomenologia del riciclaggio e dell'attuale quadro normativo; *ii)* le problematiche teoriche tradizionalmente connesse alla previsione della figura del c.d. autoriciclaggio. Alla luce di tale analisi si è

<sup>560</sup> Le disposizioni - aggiungendosi ai provvedimenti su organizzazione e controlli interni antiriciclaggio e sulla tenuta dell'AUI - completano il quadro delle norme della Banca d'Italia. Le nuove regole sono entrate a pieno regime dal 1° gennaio 2014. La Banca d'Italia provvederà a monitorare la concreta applicazione delle regole da parte delle banche e degli intermediari finanziari nell'ambito dell'attività di vigilanza, anche in sede ispettiva. Con un Provvedimento della Banca d'Italia sulle 'Informazioni da acquisire e conservare in caso di operazioni di restituzione di cui all'art. 23, co 1bis, del D.Lgs. n. 231 DEL 2007' viene stabilito che per ogni operazione di restituzione, a prescindere dal relativo importo, devono essere acquisite e conservate le seguenti informazioni: i) la data, l'importo e la tipologia dell'operazione di restituzione; ii) i dati identificativi: a) del cliente; b) degli eventuali cointestatari; c) se presente, del soggetto esecutore; d) dei titolari effettivi, ove l'astensione non sia determinata dall'impossibilità di identificare e verificare l'identità del titolare effettivo; iii) gli estremi del rapporto o dei rapporti in favore dei quali è effettuata l'operazione di restituzione, con l'indicazione dell'intermediario finanziario presso il quale sono aperti e l'eventuale indicazione del Paese di destinazione delle disponibilità finanziarie; iv) ove noti, i dati identificativi dei cointestatari del rapporto in favore del quale il cliente ha chiesto di effettuare l'operazione di restituzione.

<sup>561</sup> Per un maggiore dettaglio si rinvia al cap. II. 15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese'.

<sup>562</sup> L'esame degli ultimi dati disponibili relativi alle frodi con Carte di pagamento nel periodo gennaio-settembre 2013 mostra un aumento sostenuto in termini di numero di transazioni e un aumento, molto inferiore, in termini di valore. In altri termini, le transazioni non riconosciute sono aumentate sensibilmente di numero riducendosi però come importo medio.

registrata una tendenziale convergenza sull'opportunità di rivedere l'attuale collocazione sistematica della fattispecie nel senso di un inserimento del riciclaggio e, in prospettiva, dell'autoriciclaggio in un titolo del codice penale dedicato alla tutela dell'ordine economico e finanziario. Allo stesso modo si è delineato un indirizzo favorevole a semplificare l'attuale quadro normativo, facendo confluire all'interno delle fattispecie di cui sopra la condotta di impiego in attività economiche e finanziarie di denaro, beni o altra utilità di provenienza delittuosa oggi contemplata dall'art. 648 ter del codice penale. Il Gruppo di studio ha formulato le seguenti proposte alternative: *i)* previsione di un'unica fattispecie, che comprenda riciclaggio e autoriciclaggio, mediante l'eliminazione della attuale clausola di riserva di cui al vigente art. 648 bis c.p. ('Fuori dei casi di concorso'); *ii)* costruzione di un'autonoma fattispecie di autoriciclaggio, circoscrivendo il suo ambito di applicazione soltanto ad alcune delle condotte oggi punibili a titolo di riciclaggio (condotte di sostituzione o trasferimento di denaro, beni o altra utilità di provenienza delittuosa con finalità speculative, economiche o finanziarie nonché di impiego con le medesime finalità). Entrambe le proposte prevedono il mantenimento dell'attuale cornice edittale della reclusione (da quattro a dodici anni), con aumento della multa (che può variare a seconda delle ipotesi da euro 5.000 a 50.000 oppure da euro 10.000 a 100.000). In parallelo si sono valutati interventi modificativi della normativa antiriciclaggio, prevista dal D.Lgs. 231/2007, atti a porre rimedio ad alcune difficoltà applicative, con particolare riguardo al quadro delle sanzioni penali e amministrative e agli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio. Il Gruppo di studio, in linea con le indicazioni formulate dai numerosi esperti auditi, ha altresì ritenuto di soffermare l'analisi anche su temi in varia misura connessi, quali quello dell'abuso dei beni sociali, del monitoraggio fiscale, della previsione di strumenti a carattere premiale.

### Cooperazione internazionale per la lotta all'evasione

A maggio 2013 il Consiglio ha conferito alla Commissione Europea mandato a negoziare nuove condizioni per la cooperazione fiscale con 5 paesi terzi (Svizzera, Liechtenstein, Monaco, Andorra e San Marino) sulla tassazione dei redditi da risparmio e in prospettiva, di altra natura, senza completare il negoziato sulla revisione della direttiva. Tale negoziato mira a ottenere il riconoscimento dello scambio automatico delle informazioni fiscali quale standard comune, superando la fase della ritenuta sui redditi da risparmio dei cittadini non residenti<sup>563</sup>.

---

<sup>563</sup> E' stata inoltre siglata la Convenzione tra la Repubblica di San Marino e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali. Il Protocollo Aggiuntivo, firmato a Roma il 21 marzo 2002 è stato modificato con il Protocollo di modifica a detta Convenzione, firmato a Roma il 13 giugno 2012. La suddetta Convenzione è volta a rafforzare l'ordinato sviluppo delle relazioni economiche tra San Marino e Italia nel contesto di una maggiore cooperazione, rendendo possibile un'equa distribuzione del prelievo fiscale tra lo Stato in cui viene prodotto un reddito e lo Stato di residenza dei suoi beneficiari. L'emendamento principale introdotto dal Protocollo di modifica firmato il 13 giugno 2012 riguarda l'Articolo 26 della Convenzione 'Scambio di informazioni', le cui disposizioni vengono pienamente allineate ai più recenti standard OCSE. Fra l'altro, il Protocollo di modifica sostituisce, al suo Articolo VI, il Protocollo aggiuntivo della Convenzione ed alcuni suoi Articoli. La Convenzione prevede la caduta del segreto bancario in tutti i casi in cui ciò serva al contrasto dell'evasione e frodi fiscali negli stati contraenti. Gli stati non potranno opporsi allo scambio d'informazioni perché queste sono coperte dal segreto bancario

**La collaborazione volontaria ('voluntary disclosure')**

A gennaio 2014 il Governo aveva introdotto nel D.L.4/2014 una procedura speciale di 'collaborazione volontaria' (cd. 'voluntary disclosure'). La proposta era finalizzata a consentire ai contribuenti italiani soggetti agli obblighi di monitoraggio fiscale<sup>564</sup> e che non avevano indicato nella propria dichiarazione dei redditi gli investimenti e le attività finanziarie detenute all'estero fino al 31 dicembre 2012, di regolarizzare la propria posizione fiscale. In sede di conversione, il Parlamento ha ritenuto di sopprimere tale provvedimento e riprenderlo nelle proposte di legge d'iniziativa parlamentare che hanno iniziato ad Aprile la discussione nelle sedi referenti<sup>565</sup>. In tal modo, il Parlamento avrà la possibilità di esaminare in maniera più approfondita e ordinata tale materia, allo scopo di superare alcune criticità contenute nella normativa soppressa, anche sulla base delle evidenze emerse durante le audizioni svolte in occasione dell'esame di conversione del decreto legge.

Di seguito si descrivono alcuni elementi del progetto originario, poi soppresso<sup>566</sup>.

- La *disclosure* non è ammessa se la richiesta viene presentata dopo che la violazione sia stata già constatata ovvero nei casi in cui il contribuente abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie, relativi alle attività detenute illecitamente all'estero.
- La richiesta di collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona. La richiesta di ammissione a beneficiare della nuova procedura di collaborazione volontaria deve essere presentata entro il 30 settembre 2015. Questa deve riguardare tutti i periodi di imposta per i quali non siano scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione delle violazioni in materia di monitoraggio fiscale alla data della presentazione della richiesta.
- Per essere ammesso alla procedura il contribuente deve fornire nella richiesta di ammissione al programma tutte le informazioni su ogni attività detenuta all'estero che ha omesso di indicare nelle proprie dichiarazioni dei redditi per tutti i periodi d'imposta accertabili e specificare i redditi che ha sottratto alla tassazione nazionale e che ha utilizzato per realizzare gli investimenti esteri o che ha ritratto dagli stessi.
- La procedura di collaborazione volontaria si perfeziona con il versamento in un'unica soluzione, senza possibilità di compensazione ed entro i termini previsti, di quanto indicato negli atti di accertamento e di contestazione a titolo di maggiori imposte, sanzioni e interessi.
- Il perfezionamento della procedura comporta notevoli vantaggi sia con riferimento alla determinazione della sanzione relativa alle violazioni degli obblighi dichiarativi sul cd. monitoraggio fiscale<sup>567</sup> sia per quanto riguarda le pene relative a eventuali fatti costituenti reato riferibili alla sottrazione alla tassazione nazionale dei redditi correlati con gli investimenti oggetto di emersione.
- Per la semplice regolarizzazione la sanzione è ridotta di un quarto e si riduce fino alla metà se il contribuente trasferisce i capitali in Italia o in un altro Paese dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo che consentono

<sup>564</sup> Previsti dall'art. 4 del D.L.167/1990, ovvero le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici nonché i soggetti a essi equiparati.

<sup>565</sup> Il 1° aprile 2014 la VI Commissione Finanze ha avviato l'esame delle proposte di legge in materia.

<sup>566</sup> La materia era contenuta nel D.L. 4/2013, entrato in vigore il 28 gennaio 2014. La legge di conversione (L.50/2014 in vigore dal 2 aprile 2014) sopprime l'art. 1. L'art. 1, co. 2, della legge di conversione mantiene espressamente la validità degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del citato articolo soppresso.

<sup>567</sup> Per effetto della legge 97/2013 ('legge europea'), le sanzioni per omessa o infedele presentazione del modulo RW sono state ridotte nella misura compresa tra il 3 e il 15% dell'ammontare dell'attività o dell'investimento estero non dichiarato e, nel caso di *asset* detenuti in Stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui ai decreti ministeriali del 4 maggio 1999 e del 21 novembre 2001, nella più alta misura compresa tra il 6 e il 30 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati.

un effettivo scambio di informazioni, oppure se si rilascia all'intermediario estero l'autorizzazione a trasmettere le informazioni al fisco italiano, quindi a seconda del livello di *compliance* fiscale futura con riferimento ai redditi derivanti dai capitali oggetto di emersione.

- Sul piano penale, nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria è esclusa la punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione. Inoltre, le pene previste per la dichiarazione fraudolenta, mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti o mediante altri artifici, sono diminuite fino alla metà.
- Nel caso in cui la procedura in parola non si dovesse perfezionare a causa del mancato pagamento nei termini previsti di quanto dovuto, l'Agenzia delle entrate è legittimata a rideterminare le sanzioni amministrative e non operano i suddetti benefici penali.
- Contro gli abusi della procedura è stata introdotta una nuova fattispecie penale che sanziona pesantemente coloro che, nel corso della procedura, forniscono informazioni non veritiere o producono documenti falsi.
- Per la speciale procedura è attivo il tradizionale presidio preventivo antiriciclaggio, mentre rimane allo studio la questione dell'autoriciclaggio.

Gli istituti di pagamento comunitari sono tenuti a comunicare mensilmente all'Archivio dei rapporti finanziari l'esistenza e la natura di qualsiasi rapporto o operazione compiuta per conto proprio o a nome di terzi, con l'indicazione dei dati anagrafici<sup>568</sup>. Sono tenuti a tali comunicazione i soggetti che svolgono in Italia attività di prestazione di servizi di pagamento per conto di istituti di pagamento comunitari quali gli istituti di pagamento italiani, gli agenti in attività finanziaria italiani e gli agenti esteri e i cd. *Money transfer*.

### **FOCUS** *Foreign Account Tax Compliance Act: Italia - USA*

A gennaio 2014 è stato firmato l'accordo tra Italia e USA per applicare la normativa del *Foreign Account Tax Compliance Act* (Fatca) e migliorare la *tax compliance* internazionale. L'accordo bilaterale riflette nei contenuti il modello di accordo intergovernativo per lo scambio automatico di informazioni tra amministrazioni finanziarie da e verso gli Stati Uniti che è stato negoziato a luglio 2012 tra gli Usa e cinque Paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna).

Lo scambio automatico d'informazioni avrà luogo su basi di reciprocità. La cooperazione riguarderà i conti detenuti negli Stati Uniti da soggetti residenti in Italia e quelli detenuti in Italia da cittadini e residenti americani. Tra i dati oggetto dello scambio di informazioni ci sono quelli identificativi del titolare del conto, il numero di conto, l'istituzione finanziaria che effettua la comunicazione, il saldo o il valore del conto.

Tra i principali benefici dell'accordo, oltre alla reciprocità dei flussi informativi, vi sono l'esenzione dalla ritenuta del 30 per cento sui pagamenti di fonte statunitense, la semplificazione e la minimizzazione degli oneri di adempimento per gli intermediari finanziari italiani, che dovranno interfacciarsi soltanto con l'amministrazione finanziaria nazionale e non con l'amministrazione finanziaria statunitense.

<sup>568</sup> Come previsto dall'articolo 11 del D.L. 201/2011.

### **Ruling internazionale**

Cresce del 137,5 per cento il numero delle istanze di *Ruling* internazionale presentate all’Agenzia delle Entrate nell’ultimo triennio. Sono sempre di più le imprese con attività internazionale che decidono di definire preventivamente con l’Amministrazione finanziaria la propria posizione fiscale principalmente in materia di *transfer pricing*, interessi, dividendi e royalties. Istituita per prevenire possibili conflitti tra amministrazione fiscale e contribuente, attenuando al tempo stesso il rischio di doppie imposizioni, la peculiare procedura di interpello è stata introdotta nell’ordinamento italiano nel 2003. Nel 2010 è stata inoltre prevista la possibilità di stipulare accordi preventivi sui prezzi di trasferimento Bi/Multilaterali con altre amministrazioni finanziarie (APA) al fine di eliminare la doppia imposizione. I soggetti che possono presentare istanza di *ruling* e di APA sono le imprese residenti in Italia con attività internazionale e le imprese non residenti con stabile organizzazione in Italia che effettuano prevalentemente cessioni di beni e prestazioni di servizi con consociate estere.

Con il D.L. Destinazione Italia<sup>569</sup>, il Governo ha introdotto nuove norme finalizzate ad ampliare l’oggetto dell’istituto del *ruling* di *standard* internazionale. La norma prevede la possibilità per il contribuente di attivare la procedura di *ruling* anche con riferimento alla richiesta di accertamento in via preventiva circa la sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio italiano<sup>570</sup>. La modifica, inoltre, estende da tre a cinque periodi d’imposta la validità giuridica dell’accordo di *ruling*. Viene poi sancita la definitiva riorganizzazione degli uffici competenti alla trattazione delle richieste di *ruling*. L’Agenzia delle Entrate infatti ha istituito un ufficio unico, incardinato sempre presso la Direzione Centrale Accertamento, ma articolato in due sedi (Roma e Milano), in luogo dei due precedenti uffici (l’Ufficio *Ruling* Internazionale Centro-sud e l’Ufficio *Ruling* Internazionale Nord).

Tra le misure presentate dal Governo in materia fiscale e contenute nel piano Destinazione Italia è prevista l’istituzione, presso l’Agenzia delle Entrate di un Desk dedicato agli investitori esteri<sup>571</sup>. Nell’ambito del settore fiscalità Internazionale e Agevolazioni della Direzione Centrale Normativa è istituito un Punto di assistenza dedicato agli investitori esteri la cui attività è finalizzata a favorire e incentivare gli investimenti stranieri in Italia. Il Desk dedicato risponde per iscritto a quesiti formulati da soggetti esteri interessati a effettuare investimenti in Italia, concernenti le tematiche fiscali collegate ai progetti imprenditoriali da avviare sul territorio nazionale. Alle risposte fornite ai quesiti non si applicano le disposizioni vigenti in materia di interpello del contribuente. Il servizio di assistenza e consulenza reso dal Desk dedicato agevola e rende più rapidi i flussi di comunicazione, risolve preventivamente potenziali controversie e indirizza il contribuente estero verso gli strumenti di cooperazione con l’amministrazione finanziaria italiana già previsti nell’ordinamento.

<sup>569</sup> D.L. Destinazione Italia, art. 7.

<sup>570</sup> Tenuti presenti i criteri previsti dall’articolo 162 del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate all’Italia.

<sup>571</sup> Nota dell’Agenzia dell’Entrata, 18 dicembre 2013 (Prot. 2013/149505).

### Informazione vincolante in materia di origine e Dogane

L'Agenzia delle Dogane<sup>572</sup> ha impartito le istruzioni per l'attuazione, in via sperimentale, dell'ampliamento degli spazi portuali a luoghi autorizzati collegati all'area portuale da corridoi controllati. Tale dispositivo nasce a seguito di un Accordo di Collaborazione con UIRNET, siglato nel 2008, soggetto attuatore della Piattaforma Logistica Nazionale, con l'obiettivo di costituire una rete di controllo in tempo reale per il monitoraggio fisico delle merci al fine di ampliare la ricettività portuale avvalendosi di corridoi controllati che colleghino il porto a nodi logistici. In particolare le semplificazioni riguardano: lo sdoganamento telematico in procedura domiciliata per merci in entrata via mare a l'attivazione sperimentale del trasferimento dei container da sottoporre a verifica fisica presso luoghi autorizzati esterni all'area portuale, attraverso un corridoio controllato dalla Piattaforma Logistica Nazionale.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha migliorato e semplificato l'istituto dell'informazione vincolante in materia di origine (IVO)<sup>573</sup>. L'IVO è vincolante per tutte le amministrazioni doganali dell'Unione europea per un periodo di tre anni dalla data del suo rilascio a condizione che le merci importate o esportate e le circostanze che disciplinano l'acquisizione dell'origine corrispondano sotto tutti gli aspetti con quanto descritto nell'informazione

### IRPEF

Nel 2013 sono oltre 1,8 miliardi i rimborsi erogati per IRPEF e IRES a famiglie e imprese. In particolare, sul fronte delle famiglie sono stati erogati dall'Agenzia circa 1,3 milioni di rimborsi, per un totale di circa 1 miliardo. Tra i beneficiari dei pagamenti anche gli oltre 96 mila contribuenti che, non avendo più un datore di lavoro e vantando un credito fiscale, hanno usufruito dell'opportunità offerta dal Decreto 'Fare' di presentare il modello 730 e ricevere così i rimborsi direttamente dall'Agenzia in tempi rapidi, per un importo complessivo di circa 75 milioni. Alle imprese, oltre all'IVA, l'Agenzia ha pagato circa 93 mila rimborsi d'imposte dirette per oltre 800 milioni. Per le imposte c.d. minori (registro, concessioni governative e altre) sono stati erogati più di 18 mila rimborsi per un importo complessivo di oltre 200 milioni.

Il Governo ha deciso di abrogare i provvedimenti normativi di razionalizzazione delle detrazioni per oneri<sup>574</sup> che avrebbero ridotto i benefici fiscali ai contribuenti e assicurato maggiori entrate nel bilancio dello Stato per 488,4 milioni nel 2014, 772,8 milioni nel 2015 e 564,7 milioni a decorrere dal 2016<sup>575</sup>. La copertura per il mancato gettito viene garantita dalla modifica degli obiettivi minimi della revisione della spesa.

---

<sup>572</sup> Nota 70372/RU del 24 giugno 2013.

<sup>573</sup> Le disposizioni dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 2913/1992 e degli artt. 6 e 7 del regolamento (CE) n. 2454/1993, recante le relative disposizioni d'applicazione prevedono l'istituto dell'IVO rilevante facilitazione per gli operatori economici.

<sup>574</sup> Di cui all'art. 15 del TUIR.

<sup>575</sup> L'art. 2, co. 1, lett. a), del D.L. 28 gennaio 2014, n. 4, recante 'Disposizioni urgenti in materia di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva', ha abrogato i co. 575 -576 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014.

### **Detrazione per i figli a carico**

Si ricorda che in merito alle detrazioni per i figli a carico la Legge di Stabilità 2013<sup>576</sup> ha previsto a decorrere dal 1° gennaio 2013, un incremento dell'importo delle detrazioni IRPEF per i figli a carico. In particolare, rispetto agli importi in vigore fino al 31 dicembre 2012, è stato elevato: *i)* da 800 a 950 euro, l'importo della detrazione spettante per ciascun figlio a carico, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, di età pari o superiore a tre anni; *ii)* da 900 a 1.220 euro, l'importo della detrazione per ciascun figlio di età inferiore a tre anni; *iii)* da 220 a 400 euro, l'importo aggiuntivo della detrazione per ogni figlio portatore di handicap.

### **Detrazione per lavoro dipendente**

La Legge di Stabilità 2014<sup>577</sup> è intervenuta sul Testo unico delle imposte sui redditi nella parte del c.d. cuneo fiscale al fine di ridurre il carico tributario per i lavoratori dipendenti. In particolare, viene incrementata l'importo della detrazione IRPEF per lavoro dipendente spettante ai soggetti che realizzano un reddito complessivo non superiore a 55.000 euro annui. In base alla nuova disciplina, la detrazione risulta pari a 1.880 euro se il reddito complessivo non supera 8.000 euro e comunque non può essere inferiore a 978 euro per i redditi compresi tra 8.000 e 28.000 euro. La misura della detrazione è basata sul principio per cui al crescere del reddito complessivo si riduce il beneficio fruito, fino ad azzerarsi nel caso di redditi complessivi superiori a 55.000 euro.

### **Cedolare secca sugli affitti**

Il D.L.102/2013 ha ridotto di quattro punti percentuali l'aliquota per la cedolare secca sui canoni concordati portandola così al 15 per cento dal 2013 per i contratti a canone concordato per le abitazioni situate nei Comuni con carenze di disponibilità abitative o in quelli ad alta tensione abitativa. Il decreto per l'emergenza abitativa<sup>578</sup> ha rivisto al ribasso, per il quadriennio 2014-2017, l'aliquota portandola al 10 per cento.

In materia di locazioni, la Legge di Stabilità 2014<sup>579</sup> ha stabilito che i pagamenti riguardanti canoni di locazione di unità abitative, fatta eccezione per quelli di alloggi di edilizia residenziale pubblica, sono corrisposti obbligatoriamente, quale ne sia l'importo<sup>580</sup>, in forme e modalità che escludano l'uso del contante e ne assicurino la tracciabilità anche ai fini dell'asseverazione dei patti contrattuali per l'ottenimento delle agevolazioni e detrazioni fiscali da parte del locatore e del conduttore. La norma è entrata in vigore dal 1° gennaio 2014 e in sede interpretativa è stato chiarito che per le limitazioni all'uso del contante valgono le stesse misure previste dalle norme antiriciclaggio, quindi che

<sup>576</sup> Ai sensi del comma 483 dell'articolo unico della L. 228/2012.

<sup>577</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 127.

<sup>578</sup> D.L.47/2014.

<sup>579</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 49-50.

<sup>580</sup> In deroga al limite all'uso del contante e dei titoli al portatore dell'importo di 1.000 euro dal 31 dicembre 2011 contenuto nel D.L. 201/2011.

è possibile corrispondere canoni di locazione fino a mille euro in contanti a fronte del rilascio di ricevuta. Inoltre, per assicurare il contrasto dell'evasione fiscale nel settore delle locazioni abitative, sono state attribuite ai Comuni funzioni di monitoraggio sui contratti di locazione anche utilizzando l'anagrafe condominiale (prevista dalla riforma del condominio del 2012).

### **Detrazione per interventi di recupero del patrimonio edilizio ed efficienza energetica**

Il Governo tramite il D.L. 63/2013 ha predisposto alcune misure agevolative dirette a favorire il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e il recupero del patrimonio edilizio, anche con finalità di stimolo dei settori produttivi di riferimento. Le detrazioni spettanti vanno ripartite in dieci quote annuali di pari importo<sup>581</sup>.

In particolare, il D.L. 63/2013 ha prorogato<sup>582</sup> fino al 31 dicembre 2013 la detrazione per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici elevando contestualmente dal 55 per cento al 65 per cento l'aliquota della detrazione. La proroga è stata estesa al 30 giugno 2014 per gli interventi riguardanti parti comuni degli edifici condominiali o tutte le unità immobiliari del condominio. La Legge di Stabilità 2014<sup>583</sup> ha ulteriormente esteso le detrazioni per gli interventi di efficienza confermando le seguenti aliquote: *i)* 65 per cento per le spese sostenute nell'anno 2014; *ii)* 50 per cento per le spese sostenute nell'anno 2015. Nel caso in cui tali spese siano sostenute per interventi su parti comuni degli edifici condominiali le aliquote applicabili sono: *i)* 65 per cento, per le spese sostenute fino al primo semestre 2015; *ii)* 50 per cento, per le spese sostenute dal secondo semestre 2015 fino al primo semestre 2016

Per interventi antisismici su costruzioni ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità, il D.L. 63/2013 decreto ha previsto la detrazione del 65 per cento delle spese sostenute dal 4 agosto al 31 dicembre 2013. Le unità immobiliari che possono essere oggetto degli interventi agevolabili sono individuate con un duplice criterio: la localizzazione territoriale in zone sismiche ad alta pericolosità e il tipo di utilizzo. Non rileva, invece, la categoria catastale dell'unità immobiliare, non sussistendo alcun vincolo al riguardo. Per il profilo territoriale, gli edifici devono ricadere nelle zone sismiche (ogni zona coincide con il territorio di un comune) ad alta pericolosità<sup>584</sup>. Per il tipo di utilizzo, rileva la circostanza che la costruzione sia adibita ad abitazione principale o ad attività produttive. La Legge di Stabilità 2014 ha prorogato la detrazione 'adozione di misure antisismiche fino a un ammontare complessivo di 96.000 euro per unità immobiliare con le seguenti

---

<sup>581</sup> Per maggiori dettagli si veda la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 29/E.

<sup>582</sup> Le detrazioni per gli interventi di efficienza energetica sono state introdotte dall'art. 1, co. 344 e seguenti, della legge n. 296 del 2006 e più volte prorogate con apposite disposizioni negli anni successivi. Tra le ultime proroghe, si ricorda l'art. 1, co. 48, della L. 220/2010 che aveva prorogato le detrazioni per gli interventi di efficienza energetica al 31 dicembre 2011. Successivamente, questo termine era stato spostato al 31 dicembre 2012, a opera dell'art. 4, co.4 del D.L. 201/2011, e poi al 30 giugno 2013 a opera dell'art. 11, co. 2 del D.L. 83/2012.

<sup>583</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 139.

<sup>584</sup> Tali zone sono individuate con i codici 1 e 2 nell'allegato A dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante 'Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica'.

aliquote: *i)* 65 per cento, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2014; *ii)* 50 per cento, per le spese sostenute nel 2015.

In terzo luogo, il decreto ha prorogato fino al 31 dicembre 2013 la detrazione per il recupero del patrimonio edilizio con la maggiore aliquota del 50 per cento e con il maggior limite di spesa di 96.000 euro. Anche in questo caso la Legge di Stabilità 2014 ha esteso il periodo di validità delle detrazioni, confermando le seguenti aliquote: *i)* 50 per cento, per le spese sostenute nel 2014; *ii)* 40 per cento, per le spese sostenute nel 2015.

### **Agevolazioni per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici**

Il Governo ha previsto<sup>585</sup> la possibilità di detrarre le spese per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione<sup>586</sup>. Lo sconto IRPEF è calcolato nella misura del 50 per cento delle spese sostenute dal 6 giugno al 31 dicembre 2013 per l'acquisto di mobili nonché di grandi elettrodomestici di classe non inferiore alla A+ come frigoriferi, lavatrici, lavastoviglie, solo qualora gli stessi siano destinati all'arredo dell'immobile residenziale oggetto di ristrutturazione. La detrazione spetta su un ammontare complessivo non superiore a 10.000 euro ed è ripartita in dieci quote annuali. La Legge di Stabilità 2014<sup>587</sup> ha prorogato anche per l'anno 2014 tale detrazione confermando l'aliquota del 50 per cento sulle spese sostenute dal 6 giugno 2013 al 31 dicembre 2014. La spesa per l'acquisto di mobili a seguito di ristrutturazione può essere superiore a quella per la ristrutturazione stessa<sup>588</sup>.

### **Defiscalizzazione della produttività**

Per permettere alla contrattazione di secondo livello di defiscalizzare le quote d'incrementi salariali concretamente legati, negli specifici contesti produttivi, all'aumento della produttività, la Legge di Stabilità 2013 ha prorogato per l'anno 2013 e 2014 le 'misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro'. Il Governo ha poi definito le modalità di attuazione di tali misure sperimentali per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013<sup>589</sup> prevedendo l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali con l'aliquota del 10 per cento sulla retribuzione di produttività, nei limiti 2.500 lordi, per i soggetti che nell'anno 2012 hanno conseguito redditi di lavoro dipendente non superiori a euro 40.000. Sono in via di definizione le modalità di attuazione per l'anno 2014.

<sup>585</sup> Art. 16 co. 2 del D.L. 63/2013.

<sup>586</sup> Questa detrazione presenta sostanziali analogie con la detrazione prevista dall'art. 2 del D.L. 5/2009 anch'essa diretta ad agevolare le ulteriori spese sostenute per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione.

<sup>587</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 139.

<sup>588</sup> D.L.47/2014.

<sup>589</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il MEF del 22 gennaio 2013, pubblicato sulla GU del 29 marzo 2013, n. 75.

### **Contributo di solidarietà sui redditi**

La Legge di Stabilità 2014 proroga l'applicazione del contributo di solidarietà introdotto dal D.L. 138/2011 fissato in misura pari al 3 per cento della parte eccedente il reddito complessivo di 300.000 euro al triennio 2014-2016.<sup>590</sup> Tale contributo non è dovuto sui trattamenti pensionistici che, tuttavia, rilevano ai fini della verifica del superamento del predetto limite. Il contributo è deducibile ai fini IRPEF.

### **Erogazioni liberali al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato**

Ad aprile 2013 è stato pubblicato il decreto di modifica in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale<sup>591</sup>. Il decreto prevede sostanziali novità in materia di presentazione delle istanze di richiesta di contributo otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, sia dal punto di vista delle modalità di presentazione della domanda e della valutazione dei progetti presentati sia dal punto di vista dell'erogazione dei fondi e del monitoraggio degli stessi. Per tutti il decreto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014. Con l'effetto di ammettere alla detrazione dall'IRPEF, nella misura del 19 per cento, le erogazioni liberali in denaro al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato<sup>592</sup> e di estendere la detrazione ai soggetti passivi IRES. Per avvalersi della detrazione è necessario che le erogazioni in denaro siano effettuate mediante versamento bancario o postale. La norma, comunque, consente al MEF di stabilire con apposito decreto anche altre modalità di effettuazione delle erogazioni liberali.

### **5 per mille**

La Legge di Stabilità 2014<sup>593</sup> prevede la proroga delle disposizioni relative al riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte del contribuente con riferimento alle dichiarazioni dei redditi 2013. Le risorse complessivamente destinate alla liquidazione nel 2014 della quota del 5 per mille IRPEF sono circa 400 milioni. Come in precedenza, le somme non utilizzate entro il 31 dicembre di ciascun anno potranno esserlo nell'esercizio successivo.

## **IRES e IRAP**

### **Deducibilità di beni in locazione finanziaria**

Nella determinazione del reddito d'impresa ai fini IRES, il TUIR stabilisce la deducibilità dei canoni di leasing relativi ai beni mobili e immobili strumentali La

---

<sup>590</sup> Si veda il paragrafo sulla Finanza pubblica. Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 590.

<sup>591</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 2013 n. 82 concernente il regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76.

<sup>592</sup> Di cui all'art. 45, comma 1, lett. e), del testo unico di cui al DPR 30 dicembre 2003, n. 398.

<sup>593</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 205.

Legge di Stabilità 2014<sup>594</sup> modifica la durata del periodo di deducibilità fiscale del costo dei beni in locazione finanziaria in relazione ai contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2014. In particolare: per le imprese, il costo dei canoni leasing è deducibile in un periodo non inferiore alla metà (in luogo dei due terzi) del periodo di ammortamento del bene oggetto del contratto; in caso di beni immobili, il periodo è, in ogni caso, non inferiore a 12 anni (in luogo di un periodo compreso tra 11 e 18 anni).

Per le cessioni di contratti di locazione finanziaria d'immobili strumentali assoggettati a IVA, anche da costruire, viene introdotta l'imposta di registro nella misura del 4 per cento. Qualora la cessione riguardi il fabbricato l'atto è già soggetto a imposta ipotecaria e catastale nella misura complessiva del 4 per cento.

Con il decreto sull'emergenza abitativa, il Governo ha incrementato i vantaggi a favore di chi mette in affitto alloggi sociali nuovi o ristrutturati. In particolare, i redditi derivanti dalla locazione di nuovi alloggi o ristrutturati non concorrono alla formazione del reddito d'impresa ai fini IRPEF/IRES e IRAP nella misura del 40 per cento per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori.

### **Rivalutazione dei beni d'impresa**

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>595</sup> ha previsto la possibilità per le imprese di rivalutare i beni materiali e immateriali e le partecipazioni in società controllate e collegate, risultanti dal bilancio in corso al 31 dicembre 2012. Sono esclusi i beni alla cui produzione e scambio è diretta l'attività dell'impresa. Il riconoscimento fiscale del maggior valore attribuito ai beni in sede di rivalutazione, per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare, decorre dal 2016 per gli ammortamenti e dal 2017 per il calcolo di plusvalenze e minusvalenze da realizzo. Tale rivalutazione avviene a fronte del pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP ed eventuali addizionali fissata nella misura del 16 per cento per i beni ammortizzabili e del 12 per cento per i beni non ammortizzabili. Il saldo attivo di rivalutazione può essere affrancato mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva del 10 per cento sulle imposte sui redditi, sull'IRAP ed eventuali addizionali. Le imposte sostitutive devono essere versate in tre rate annuali senza interessi di pari importo sia per la rivalutazione che per l'affrancamento del saldo attivo<sup>596</sup>.

La stessa legge introduce anche la possibilità di riallineare le differenze tra valori civili-fiscali.

E' inoltre possibile affrancare fiscalmente i maggiori valori delle partecipazioni di controllo iscritti a seguito di operazioni straordinarie e attribuiti nel bilancio consolidato ad avviamento, marchi, brevetti e attività immateriali.

<sup>594</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 162-163.

<sup>595</sup> Legge di stabilità 2014, art. 1 co.140-152.

<sup>596</sup> Nel caso di cessione a titolo oneroso, di assegnazione ai soci, di destinazione a finalità estranee all'esercizio dell'impresa o al consumo personale o familiare dell'imprenditore dei beni rivalutati, prima del quarto esercizio successivo a quello nel cui bilancio la rivalutazione è stata eseguita, ai fini della determinazione delle plusvalenze o minusvalenze si considera il costo del bene prima della rivalutazione.

### Contributi alle imprese

La Legge di Stabilità 2014 dispone la riduzione di talune autorizzazioni di spesa concernenti trasferimenti correnti in favore di imprese<sup>597</sup> per un importo complessivo pari a 45,2 milioni per l'anno 2014, a 57,9 milioni per l'anno 2015 e a 58,7 milioni a decorrere dall'anno 2016. La riduzione media è valutabile intorno al 10 per cento degli stanziamenti complessivi delle autorizzazioni interessate<sup>598</sup>.

Nella stessa legge<sup>599</sup>, è prevista la razionalizzazione della spesa per crediti d'imposta. Al fine di un riallineamento dei corrispondenti stanziamenti iscritti in bilancio all'effettivo andamento delle fruizioni dei crediti d'imposta individuati dalla legge, si prevede che con un DPCM, su proposta del MEF, siano stabilite le quote percentuali di fruizione dei crediti d'imposta non inferiori all'85 per cento di quanto spettante sulla base della normativa vigente istitutiva del credito imposta, in maniera tale da assicurare effetti positivi non inferiori: a 214 milioni per l'anno 2014 e 294,5 milioni a decorrere dall'anno 2015, in termini di saldo netto da finanziare, ed a 87 milioni per l'anno 2014 e 197 milioni a decorrere dall'anno 2015 in termini di fabbisogno e indebitamento netto (comma 387). Si prevede, inoltre, che per l'anno 2014, la riduzione prevista non si applichi al credito d'imposta relativo all'agevolazione sul gasolio per autotrazione degli autotrasportatori. Il MEF è incaricato di effettuare il monitoraggio dell'andamento della fruizione dei crediti d'imposta interessati dalla disposizione. Si dispone inoltre che, nel caso in cui si sia in procinto di verificarsi uno scostamento rispetto agli obiettivi indicati, il MEF procederà, con decreto, alla rideterminazione delle percentuali di fruizione in misura tale da assicurare la realizzazione dei predetti obiettivi.

La legge di Stabilità 2014<sup>600</sup> inoltre prevede che a decorrere dal 2014, siano abrogate le agevolazioni fiscali e i crediti d'imposta, con la conseguente cancellazione dei relativi stanziamenti iscritti in bilancio. I regimi abrogati sono: *i*) il regime fiscale di attrazione europea; *ii*) il regime fiscale per i distretti produttivi; *iii*) le esenzioni delle plusvalenze reinvestite in società costituite da non più di tre anni; *iv*) il credito d'imposta in favore delle PMI per la ricerca scientifica<sup>601</sup>.

La stessa legge prevede la decadenza dai benefici e la conseguente restituzione di quanto ricevuto per tutte quelle imprese che possono beneficiare di contributi pubblici in conto capitale, qualora entro tre anni delocalizzino la

---

<sup>597</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 438.

<sup>598</sup> Tra questi vi sono le somme da corrispondere alle concessionarie dei servizi di telecomunicazioni a titolo di rimborso delle agevolazioni tariffarie per le imprese editrici, somme da erogare alle poste italiane spa per i servizi offerti in convenzione allo Stato, somma da erogare per il completamento delle operazioni connesse alla liquidazione coatta amministrativa del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali, somma da versare alla Rai per l'esenzione dal pagamento del canone annuo di abbonamento alle radiodiffusioni concessa agli anziani a basso reddito e ai centri sociali per anziani, contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale; somme varie da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi (tra questi per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne; per le imprese, anche in forma cooperativa, i loro consorzi, gli enti pubblici economici, le associazioni sindacali dei lavoratori ed i centri di formazione professionale, per il finanziamento dei progetti di azioni positive).

<sup>599</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 577-580.

<sup>600</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 583.

<sup>601</sup> Di cui alla L.449/1997.

produzione in un Paese non UE con riduzione del personale di almeno il 50 per cento<sup>602</sup>.

### **Costo del lavoro**

Nella Legge di Stabilità per il 2014<sup>603</sup> è prevista dal 1° gennaio 2014 la riduzione dell'importo dei premi e contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. A tal fine è previsto un decreto del Ministero del Lavoro con cui viene stabilita la riduzione percentuale dell'importo dei premi e contributi dovuti da applicare per tutte le tipologie di premi e contributi e terrà conto dell'andamento infortunistico aziendale. La riduzione è quantificata nel limite complessivo di 1 miliardo per l'anno 2014, di 1,1 miliardi per l'anno 2015 e 1,2 miliardi a decorrere dall'anno 2016. Il decreto dovrà anche contenere riduzioni di favore per le imprese giovani che hanno iniziato l'attività da meno di due anni<sup>604</sup>. Sono comunque escluse dalla riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali colf, badanti, apprendisti, prestatori di lavoro accessorio, casalinghe. In attesa dell'attuazione della norma, il Governo ha differito al 16 maggio 2014 il termine di pagamento dei premi e contributi INAIL (previsto in un'unica soluzione alla prima scadenza annuale del 16 febbraio 2014) così da permettere alle imprese di beneficiare immediatamente del bonus. Il differimento si applica anche ai premi speciali unitari artigianali.

È altresì riconosciuto all'INAIL un trasferimento pari a 500 milioni per l'anno 2014, 600 milioni per l'anno 2015 e 700 milioni a decorrere dall'anno 2016 per l'aggiornamento dei coefficienti di capitalizzazione<sup>605</sup> dei premi e contributi sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali<sup>606</sup>. L'aggiornamento è operato distintamente per singola gestione assicurativa, tenuto conto dell'andamento economico, finanziario e attuariale registrato da ciascuna di esse e garantendo il relativo equilibrio assicurativo. E' previsto che dal 2016 l'INAIL effettui una verifica annuale di sostenibilità economica, finanziaria e attuariale asseverata dal MEF, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La Legge di Stabilità 2014 ha modificato alcune previsioni della L.92/2012. In caso di trasformazione del contratto in contratto a tempo indeterminato, era prevista<sup>607</sup> la restituzione al datore di lavoro del contributo ASPI e pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile, nei limiti delle ultime sei mensilità, successivamente al decorso del periodo di prova. La legge di Stabilità 2014<sup>608</sup> ha

<sup>602</sup> L. 147/2013, art.1 co.60-61. Per maggiori dettagli sul sostegno alle imprese si veda par.II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese'.

<sup>603</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1. Co. 128.

<sup>604</sup> L'onere del differimento è stato interamente a carico dello Stato. Si veda D.L. presentato in CdM 24 gennaio 2014: Disposizioni urgenti in materia di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva.

<sup>605</sup> Di cui all'art. 39, co. 1 del Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (DPR 1124/1965).

<sup>606</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co.128.

<sup>607</sup> Art. 3, co. 30 del L.92/2012.

<sup>608</sup> Legge di Stabilità, art. 1, co. 135.

ritenuto opportuno eliminare questo limite, quindi al datore di lavoro verrà restituita l'intero contributo ASPI versato per il lavoratore.

Con la Legge di Stabilità 2014, l'aliquota contributiva a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro e in favore del Fondo per la formazione professionale dei lavoratori in somministrazione viene mantenuta al 4 per cento<sup>609</sup>, eliminando così la decontribuzione prevista dalla Legge 92/2014 che sarebbe entrata a regime dal 2014 (prevedendo l'aliquota al 2,6 per cento). La disposizione è quindi volta a lasciare inalterata la capacità del Fondo di adempiere alla sua primaria funzione di politica attiva, consentendo l'adeguamento professionale dei lavoratori e fornendo risposte rapide ed efficaci ai fabbisogni delle imprese utilizzatrici.

A decorrere dal 2014, è riconosciuta ai datori di lavoro una deduzione triennale ai fini IRAP per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato che determinano un incremento, rispetto all'anno precedente, del numero dei lavoratori con la medesima tipologia di contratto, (anno di assunzione e due periodi d'imposta successivi)<sup>610</sup>. La deduzione IRAP non può essere superiore a 15.000 euro annui per ciascun nuovo dipendente assunto ed entro il limite complessivo dell'incremento del costo del personale sostenuto. Si introduce, inoltre, una disposizione antielusiva finalizzata a evitare che l'incremento del numero dei lavoratori sia dovuto a un trasferimento di lavoratori dall'attività istituzionale all'attività commerciale. La deduzione decade nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia mantenuto per tutti e tre i periodi d'imposta.

### **Fisco per le imprese del settore creditizio, finanziario e assicurativo**

Il D.L.133/2013<sup>611</sup> introduce un'addizionale IRES per il settore creditizio, finanziario e assicurativo, nonché modifiche alla misura dell'aliquota dell'acconto dovuto ai fini dell'IRES. In particolare vengono integrate le disposizioni contenute nel D.L. 76/2013<sup>612</sup> in materia d'incremento degli acconti sulle imposte sui redditi dovuti per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Il decreto fissa al 128,5 per cento l'acconto per gli enti creditizi e finanziari<sup>613</sup>, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa. E' poi disciplinata l'addizionale IRES di 8,5 punti percentuali applicabile agli enti creditizi e finanziari, alla Banca d'Italia e alle società ed enti che esercitano attività assicurativa, esclusivamente per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. In particolare, il decreto contiene le disposizioni specifiche per i soggetti aderenti ai regimi opzionali del consolidato fiscale e della trasparenza fiscale mutuando, di fatto, le disposizioni già operanti per le c.d. società di comodo e per le società operanti nel settore energetico per le quali, come noto, trova applicazione la cd. *Robin tax*. Considerato che l'addizionale all'IRES riverbera i suoi effetti per un solo periodo d'imposta, la disposizione non avrà effetto per il

---

<sup>609</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 136.

<sup>610</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 132.

<sup>611</sup> Art. 2 del D.L. 133/2013.

<sup>612</sup> Come stabilite dall'art. 11 del D.L. 76/2013.

<sup>613</sup> Di cui al D.lgs. 87/1992.

calcolo degli acconti da effettuarsi ai fini IRES con riferimento al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014.

E', inoltre, disposta la proroga per tutti i soggetti IRES del termine di scadenza per il versamento della seconda o unica rata di acconto al 10 dicembre 2013 ovvero, per i soggetti il cui periodo d'imposta non coincide con l'anno solare, al decimo giorno del dodicesimo mese del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Le modifiche della misura degli acconti e del relativo termine di versamento hanno effetto anche ai fini dell'imposta sul reddito delle attività produttive (IRAP). Infatti, ai fini IRAP e successive modificazioni, gli acconti devono essere versati con le modalità e nei termini stabiliti per le imposte sui redditi.

A decorrere dall'anno 2013, i soggetti che applicano l'imposta sostitutiva sul risparmio amministrato<sup>614</sup> devono versare, entro il 16 dicembre di ciascun anno, un importo, a titolo di acconto, pari al 100 per cento dell'ammontare complessivo dei versamenti dovuti nei primi undici mesi dell'anno di riferimento. Il versamento effettuato può essere scomputato, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo, dai versamenti della stessa imposta sostitutiva<sup>615</sup>.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>616</sup> ha introdotto, a partire dal periodo di imposta 2013, la deducibilità fiscale in cinque anni, ai fini IRES e IRAP, delle rettifiche su crediti e delle perdite su crediti verso la clientela o verso gli assicurati iscritte in bilancio per i soggetti che operano nei settori bancario, finanziario e assicurativo<sup>617</sup>, con esclusione delle perdite derivanti dalle cessioni a titolo oneroso dei crediti.

Coerentemente con la suddetta modifica, la Legge di Stabilità per il 2014 ha modificato la deducibilità per le imprese di assicurazione, della variazione della riserva sinistri relativa ai contratti di assicurazione dei rami danni per la parte riferibile alla componente di lungo periodo. Questa risulta deducibile in quote costanti nell'esercizio in cui è iscritta in bilancio e nei quattro successivi a partire dal periodo d'imposta 2013. Dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, viene estesa all'IRAP la disciplina della trasformazione delle imposte differite attive (*Deferred Tax Assets - Dta*) in crediti d'imposta. In particolare, ai fini IRES, la trasformazione riguarda ora le Dta relative alle svalutazioni e perdite su crediti deducibili in quote costanti in cinque esercizi. Ai fini IRAP, s'introduce la trasformazione delle Dta riferite alle rettifiche di valore nette per deterioramento dei crediti non ancora dedotte dalla base imponibile. Con tale previsione si garantisce la piena liquidabilità delle Dta riferibili all'Irap relative alle rettifiche dei crediti.

<sup>614</sup> Di cui all'art. 5 del D.Lgs. 461/1997, ai sensi del co. 3 dell'art. 6 del medesimo decreto.

<sup>615</sup> Lo stesso decreto modifica la cosiddetta clausola di salvaguardia contenuta nel D.L. 102/2013, prevedendo che, qualora dal monitoraggio sulle entrate emerga un andamento che non consenta il raggiungimento degli obiettivi di maggior gettito indicati, il MEF ha facoltà di emanare un decreto di incremento della misura degli acconti ai fini dell'IRES e dell'IRAP, sia emanato entro il 2 dicembre 2013 e riguardi i due periodi d'imposta 2013 e 2014, nonché, l'aumento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, delle accise di cui alla Direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008, in misura tale da assicurare il conseguimento dei predetti. A tal fine, è stato emanato il DM 30 novembre 2013, pubblicato sulla G.U. n. 282 del 2 dicembre 2013.

<sup>616</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 160.

<sup>617</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo relativo alle azioni volte a ripristinare l'erogazione di credito all'economia.

Al fine di provvedere alla copertura del provvedimento che abolisce la seconda rata dell'IMU 2013 sull'abitazione principale a eccezione degli immobili di lusso, il Governo ha reperito 1,5 miliardi attraverso l'aumento al 130 per cento dell'acconto IRES e IRAP dovuto per l'anno d'imposta 2013 dalle società del settore finanziario e assicurativo. Per questi stessi soggetti l'aliquota IRES viene elevata per il solo anno d'imposta 2013 al 36 per cento.

### **Novità in materia di fatturazione**

A maggio 2013, l'Agenzia delle Entrate ha emanato la circolare 12/E/2013 in attuazione delle norme previste dalla Legge di Stabilità 2013, con importanti novità in materia di fatturazione in vigore dallo scorso 1° gennaio. Le nuove norme richiedono un maggior livello di dettaglio sulla fattura dei dati relativi all'emittente e al cliente/committente. Le novità sono le seguenti:

- In ogni fattura deve essere riportata la partita IVA, il numero identificativo IVA o il codice fiscale dell'acquirente.
- Ogni fattura dovrà sempre essere identificata in modo univoco ma l'articolo 21 non prevede più la numerazione 'in ordine progressivo per anno solare'; si potrà pertanto scegliere tra due sistemi di numerazione: *i)* continuativo, cioè che non ricomincia da 1 ogni anno solare ma prosegue di anno in anno; *ii)* tradizionale, cioè progressivo nell'arco dell'anno con l'indicazione dell'anno stesso.
- Le fatture denominate in valuta estera devono essere convertite in euro.
- La fattura elettronica è equiparata a quella cartacea.
- E' prevista una fattura semplificata se l'importo non supera i 100 euro IVA inclusa.

### **Imposta unica comunale**

La disciplina sulla tassazione degli immobili è stata rivista interamente dalla Legge di Stabilità 2014 che ha istituito l'imposta unica comunale (IUC). Tale imposta comprende: *i)* l'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore dell'immobile con esclusione delle abitazioni principali; *ii)* una componente riferita ai servizi, articolata in un tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile e una tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

### **IMU**

La Legge di Stabilità 2014 ha sancito l'entrata in vigore a regime dell'IMU e la fine della sua natura sperimentale. Si prevede l'abrogazione dell'IMU sugli immobili non di lusso (ossia iscritti in catasto in categorie diverse da A/1, A/8, A/9) adibiti ad abitazione principale e le relative pertinenze, nonché sulle unità immobiliari delle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale dai soci assegnatari, degli alloggi sociali, ossia agli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici o privati destinati prevalentemente alla locazione per individui e nuclei familiari svantaggiati, della casa coniugale assegnata all'ex

coniuge, dell'unico immobile, posseduto e non locato, dal personale delle Forze armate e altre categorie di soggetti, pur in mancanza dei requisiti richiesti dalla legge per l'abitazione principale. Nel caso di immobili iscritti nelle categorie catastali A/1, A/8, A/9 e utilizzati come abitazione principale, si prevede l'applicazione dell'aliquota ridotta pari a 0,4 per cento (con facoltà per i Comuni di variarla in aumento o in diminuzione di 0,2 punti percentuali) e la detrazione annua pari a 200 euro.

Tale detrazione per l'abitazione principale si applica anche agli alloggi assegnati dagli IACP e dagli altri enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità degli IACP (ad esempio ATER e ALER). Viene riconosciuta ai Comuni la facoltà di assimilare ad abitazione principale: *i*) gli immobili, non locati, posseduti a titolo di proprietà o di usufrutto, da anziani o disabili ricoverati in istituti di ricovero permanente; *ii*) gli immobili, non locati, posseduti a titolo di proprietà o di usufrutto, da cittadini italiani residenti all'estero; *iii*) gli immobili concessi in comodato ai parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale<sup>618</sup>.

Dal periodo d'imposta 2013, è prevista la parziale deducibilità dell'IMU pagata sugli immobili strumentali ai fini della determinazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo. In particolare, la quota ammessa in deduzione ai fini IRPEF/IRES è fissata in misura pari al 30 per cento annuo nel 2013 e al 20 per cento a decorrere dal 2014. L'IMU è invece indeducibile ai fini IRAP<sup>619</sup>.

Lungo il corso del 2013 l'IMU è stata oggetto di vari ripensamenti da parte del Governo. A maggio 2013, con il D. L. 54/2013, il Governo decise di sospendere la prima rata dell'IMU<sup>620</sup> sulle abitazioni principali (a esclusione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9), sulle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché sugli alloggi regolarmente assegnati dagli IACP, sui terreni agricoli e fabbricati rurali<sup>621</sup>. Tale prima rata era pari al 50 per cento dell'imposta determinata sulla base dell'aliquota e della detrazione del 2012 e, quindi, non era influenzata dalle aliquote applicate nell'anno 2013. La sospensione del versamento è stata, infatti, finalizzata a consentire l'elaborazione di una riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare. Furono così escluse dalla sospensione del versamento della prima rata IMU, per quanto riguarda, in particolare le abitazioni principali, le abitazioni di tipo signorile, le ville, i castelli o i palazzi di pregio storico o artistico.

Il D.L.54/2013 ha delineato una precisa correlazione tra la riforma e la sospensione del versamento della prima rata, fissando una scadenza certa per la revisione della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina della tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (31 agosto 2013). La sospensione del versamento della prima rata dell'IMU non ha comportato

<sup>618</sup> Prevedendo che l'agevolazione operi o limitatamente alla quota di rendita risultante in catasto non eccedente il valore di 500 euro oppure nel solo caso in cui il comodatario appartenga a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 15.000 euro annui

<sup>619</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 715 - 716.

<sup>620</sup> D.L. n. 54/2013.

<sup>621</sup> D.L. n. 54/2013.

problemi di liquidità per gli enti locali, in quanto il Governo ha consentito ai Comuni di incrementare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria in misura corrispondente alla metà del gettito 2012, considerando le variazioni deliberate dai Comuni per l'anno medesimo<sup>622</sup>.

Ad agosto 2013, con il D.L. 102/2013, il Governo stabilì che la prima rata dell'IMU, relativamente agli immobili oggetto di sospensione (abitazione principale, IACP, terreni agricoli e fabbricati rurali), non era dovuta per il 2013.

Al fine di assicurare ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, delle Regioni Siciliana e Sardegna, il rimborso per il minor gettito IMU, è stato attribuito un contributo di circa 2,3 miliardi per il 2013 e di 75,7 milioni per il 2014. Per i Comuni delle rimanenti e le autonomie speciali la compensazione del minor gettito IMU è avvenuto attraverso un minor accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali<sup>623</sup>.

Nello stesso provvedimento è stata prevista l'abolizione della seconda rata dell'IMU 2013 e, a regime, l'esenzione dal pagamento dell'IMU per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati.

A novembre 2013, il Governo ha sancito l'abolizione della seconda rata dell'IMU per quasi tutti gli immobili già beneficiati della sospensione della prima rata. Sono esclusi dal beneficio in commento i terreni agricoli non posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli IAP e i fabbricati rurali diversi da quelli strumentali, vale a dire i fabbricati rurali a uso abitativo che non rientrano nella definizione di abitazione principale ai fini IMU.

Il contribuente deve invece versare l'eventuale residuo dell'IMU per l'anno 2013 in misura pari al 40 per cento della differenza tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e della detrazione per ciascuna tipologia di immobile come deliberate dal comune di residenza per l'anno 2013, e quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione di base previste per tale immobile dalla normativa statale. Ovviamente, se l'importo risultante da tale operazione ha valore negativo ciò non significa che il contribuente abbia diritto a un eventuale rimborso<sup>624</sup>.

La riforma della tassazione immobiliare contenuta nella Legge di Stabilità 2014 è stata attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2013 come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo.

La Legge di Stabilità 2014<sup>625</sup> prevede anche alcune disposizioni dirette a disciplinare le modalità di regolazione tra i diversi enti del gettito indebitamente conseguito in relazione a erronei versamenti IMU effettuati per gli anni 2012 e 2013, da parte dei contribuenti. Tra le altre, non sono applicati sanzioni e interessi nel caso di insufficiente versamento della seconda rata dell'IMU dovuta

---

<sup>622</sup> Nel 2012, il gettito IMU sulle abitazioni principali e relative pertinenze è risultato pari a 4,1 miliardi di euro. La distribuzione comunale del 50 per cento del gettito IMU per tale tipologia di fabbricati, pari a 2 miliardi di euro.

<sup>623</sup> Ai sensi dell'articolo 13, comma 17, del D.L. n. 201/2011.

<sup>624</sup> D.L. 133/2013, art. 1, co. 5.

<sup>625</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 722-728.

per l'anno 2013, qualora la differenza sia versata entro il termine di versamento della prima rata, relativa alla medesima imposta, dovuta per l'anno 2014.

Si ricorda, inoltre, che viene ridotto l'effetto sostitutivo dell'IRPEF per gli immobili tenuti a disposizione<sup>626</sup>. In particolare, si stabilisce che gli immobili non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale concorrono, con decorrenza 2013, alla formazione della base imponibile IRPEF in misura pari al 50 per cento<sup>627</sup>.

## **TARI**

La Legge di stabilità 2014 ha introdotto il tributo sulla componente relativa alla gestione dei rifiuti (TARI)<sup>628</sup> in sostituzione della TARES. Il gettito TARI deve assicurare la copertura integrale dei costi d'investimento e di esercizio del servizio a esclusione del trattamento dei rifiuti speciali non assimilati o non assimilabili.

La TARI è determinata per tutte le superfici, comprese le aree scoperte, in quanto suscettibili di produrre rifiuti.

Il criterio della superficie calpestabile si applica, per le unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, solo fino al momento in cui potrà essere applicato il criterio della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal DPR 23 marzo 1998, n. 138. Pertanto, quest'ultimo non può essere considerato alternativo, ma solo ai fini dell'accertamento delle superfici, ove il comune abbia a disposizione tali dati.

Per le unità immobiliari diverse da quelle a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, si applica, invece, il criterio della superficie calpestabile.

Sono previste procedure d'interscambio dati tra Agenzia delle entrate e Comuni nonché l'obbligo a carico dei Comuni di comunicare ai contribuenti le nuove superfici imponibili. Ai Comuni è consentito introdurre riduzioni o esenzioni nei casi di unico occupante, locali tenuti a disposizione per utilizzo stagionale, soggetti residenti all'estero, fabbricati rurali a uso abitativo.

Il comune può deliberare, con proprio regolamento, ulteriori riduzioni e esenzioni e la relativa perdita di gettito può essere coperta attraverso autorizzazioni di spesa che non possono superare il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio. In questo caso la copertura deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune stesso.

I Comuni che hanno realizzato un sistema di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva in luogo della TARI. In tal caso, la tariffa è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

A decorrere dal 2016, per la determinazione dei costi, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard. La TARI non è dovuta per le quantità di rifiuti assimilati che i produttori dimostrino di avere avviato al

<sup>626</sup> Prevista dall'art. 8 del D.lgs. 23/2011.

<sup>627</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 717 - 718.

<sup>628</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 649 - 650.

recupero. Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita.

Con l'introduzione della IUC viene contestualmente soppresso l'art. 14 del D.L. n. 201/2011 che ha introdotto, dal 2013, la disciplina TARES<sup>629</sup>. Per l'accertamento e la riscossione della maggiorazione TARES per l'anno 2013 si applicano le disposizioni vigenti in materia di tributo comunale sui rifiuti e servizi e tali attività sono svolte dai Comuni ai quali spettano le maggiori somme a titolo di maggiorazione, sanzioni e interessi.

### TASI

La legge di Stabilità 2014 ha introdotto il tributo per i servizi indivisibili (TASI). E' demandato al regolamento del consiglio comunale l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta.

Il presupposto impositivo<sup>630</sup> della TASI è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati, ivi compresa l'abitazione principale, e di aree edificabili, come definiti ai sensi dell'IMU, a eccezione, in ogni caso, dei terreni agricoli.

La base imponibile coincide con quella determinata ai fini IMU e l'aliquota è fissata in misura pari all'1 per mille, ferma restando la facoltà per i Comuni di ridurla fino ad azzerarla. Eventuali modifiche in aumento dell'aliquota sono ammesse purché la somma tra l'aliquota TASI e l'aliquota IMU non sia superiore alla misura massima consentita dalla legge in materia di IMU al 31 dicembre 2013 in relazione alle diverse tipologie di immobile<sup>631</sup>. Tale aliquota massima è pari a 10,6 per mille. Per il 2014 l'aliquota massima TASI non può eccedere la misura del 2,5 per mille. Come per la TARI, i Comuni possono inoltre introdurre riduzioni o esenzioni nei casi di unico occupante, abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale, locali, diversi dalle abitazioni, a uso stagionale,, soggetti residenti all'estero, fabbricati rurali a uso abitativo, Per consentire le detrazioni sull'abitazione principale di cui hanno beneficiato i contribuenti nel 2012, il Governo<sup>632</sup> ha stabilito che i limiti massimi dell'aliquota TASI per l'anno 2014 possono essere aumentati complessivamente fino a un massimo dello 0,8 per mille. L'incremento può essere deliberato dai Comuni a condizione che il gettito relativo sia destinato a finanziare detrazioni o altre misure relative all'abitazione principale in modo tale che gli effetti sul carico della TASI siano equivalenti a quelli dell'IMU prima casa.

Nel caso in cui il soggetto detentore sia diverso dal titolare del diritto reale, la TASI è ripartita fra i due soggetti nella misura stabilita dal Comune che deve essere compresa, per l'occupante, tra il 10 e il 30 per cento del totale e per la parte residua a carico del titolare del diritto reale.

---

<sup>629</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 704 - 706.

<sup>630</sup> Come chiarito dall'art. 2 del D.L. 16/2014.

<sup>631</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 677.

<sup>632</sup> D.L. 16/2014, art.1.

Il versamento della Tasi avviene mediante modello F24 e/o bollettino di conto corrente postale con esso compatibile. Questa disposizione consente all'Amministrazione finanziaria di disporre dei dati in tempo reale e non è possibile utilizzare servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari e postali come è invece previsto per la TARI. Il Comune stabilisce le scadenze di pagamento della TASI e della TARI prevedendo almeno due rate a scadenza semestrale. È consentito il pagamento in un'unica soluzione entro il 16 giugno di ciascun anno.

Il D.L. 16/2014 precisa che sono esenti dal tributo gli immobili posseduti dallo Stato, nonché gli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, ove non soppressi, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali. Sono esentati dal versamento della Tasi

Gli immobili che godono già delle esenzioni IMU, ossia:

- i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;
- i fabbricati destinati a usi culturali;
- i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto e le loro pertinenze;
- i fabbricati di proprietà della Santa Sede;
- i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali.

Sono perciò esenti gli immobili utilizzati dagli enti pubblici e privati diversi dalle società, non aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale, residenti nel territorio dello Stato, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché di attività di culto. Gli immobili degli enti non commerciali sono, quindi, assoggettati alla TASI solamente sulla parte del bene in cui viene esercitata una attività commerciale<sup>633</sup>.

Gli immobili posseduti da partiti politici restano, invece, comunque assoggettati alla TASI, indipendentemente dalla destinazione d'uso dell'immobile.

### **Disposizioni in materia di imposte e accise**

La legge di Stabilità 2014<sup>634</sup> prevede che con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 31 dicembre 2016, è disposto, per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018, l'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 220 milioni per l'anno 2017 e a 199 milioni per l'anno 2018.

Al fine di assicurare maggiori entrate per 33 milioni per l'anno 2014 e a 50 milioni a decorrere dall'anno 2015, è stato previsto<sup>635</sup> un provvedimento

<sup>633</sup> Per quanto riguarda l'applicazione della lett. i), essa è condizionata all'applicazione dell'art. 91-bis del D. L. 1/2012.

<sup>634</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 626.

<sup>635</sup> Prima dal D.L.91/2013, art. 14, co. 3 e poi modificato dalla Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 625.

dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottarsi entro il 20 aprile 2013 volta ad aumentare il prelievo fiscale sui prodotti da fumo a partire dal 1° maggio 2014. In tale segmento, la sigaretta elettronica è considerata come un prodotto da 'vapore' e non da fumo, ed è quindi assoggettata a imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico<sup>636</sup>.

Il D.L.91/2013 contiene disposizioni per l'aumento a partire dal 2014 dell'aliquota dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti da 750 a 787,81 euro per 1000 kg e per l'aumento delle aliquote di accisa dei prodotti alcolici e delle bevande alcoliche<sup>637</sup>.

### IVA

A giugno 2013, il Governo ha approvato la norma che sposta al 1° ottobre 2013 il termine a partire dal quale viene applicato l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA dal 21 al 22 per cento<sup>638</sup>. Il 1° ottobre 2013 l'aliquota ordinaria IVA è passata al 22 per cento.

Dal 1° gennaio 2015 i titolari di partita IVA potranno comunicare quotidianamente in via telematica all'Agenzia delle Entrate i dati analitici delle fatture di acquisto e cessione di beni e servizi, comprese le operazioni effettuate non soggette a fatturazione. Al fine di semplificare gli adempimenti per i contribuenti, per i soggetti che optano per l'invio telematico sono previste una serie di agevolazioni quali, ad esempio, non dover più inviare l'elenco di clienti e fornitori né l'elenco '*black list*', non dover più ottemperare alle regole collegate alle comunicazioni all'anagrafe tributaria<sup>639</sup>.

Non è più rimborsabile l'imposta sul valore aggiunto assolta sulle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti delle agenzie di viaggio stabilite fuori dell'UE a diretto vantaggio dei viaggiatori<sup>640</sup>.

Infine, è stata eliminata la responsabilità solidale dell'appaltatore con il subappaltatore per i versamenti dell'IVA dovuta, mentre è mantenuta la responsabilità solidale per i contributi dei lavoratori<sup>641</sup>.

A partire dal 1° gennaio 2014 l'IVA sulle somministrazioni di alimenti e bevande, effettuate mediante distributori automatici è portata dal 4 al 10 per cento<sup>642</sup>. I prezzi di vendita possono essere incrementati solo nella misura dell'aumento dell'IVA.

In vista della riforma dei regimi IVA speciali dell'Unione Europea previsti dalla Direttiva 112/2006/UE, la Legge di Stabilità 2013<sup>643</sup> aveva alzato l'aliquota IVA

---

<sup>636</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 22, del D.L. 76/2013.

<sup>637</sup> Su quest'ultimi prodotti, interviene nuovamente il D.L.104/2013 che stabilisce l'aumento, a partire dal 10 ottobre 2013 delle accise. In questo modo le accise sulla birra sono fissate a 2,66 euro per ettolitro e per grado-Plato a partire dal 10 ottobre 2013, a 2,70 euro a partire dal 1 gennaio 2014 e a 2,99 euro a partire dal 1 gennaio 2015. Per i prodotti alcolici intermedi le accise sono fissate in: 77,53 euro per ettolitro (dal 10 ottobre 2013), a 78,81 euro per ettolitro dal 1 gennaio 2014 e a 87,28 euro per ettolitro dal 1 gennaio 2014. Per l'alcole etilico l'accisa è pari a 905,51 euro per ettolitro anidro dal 10 ottobre 2013, 920,31 euro dal 1 gennaio 2014 e 1.019,21 euro per ettolitro anidro dal 1 gennaio 2015.

<sup>638</sup> Come previsto dal comma 1-ter del D.L. 98/2011.

<sup>639</sup> D.L. 69/2013, art.50-bis.

<sup>640</sup> D.L. 69/2013, art.55.

<sup>641</sup> D.L. 69/2013, art.50.

<sup>642</sup> D.L. 63/2013, art. 20.

<sup>643</sup> L. 228/2012, art. 1, co. 488 e 489.

agevolata del 4 per cento per le prestazioni socio-sanitarie ed educative rese dalle cooperative sociali<sup>644</sup> portandola al 10 per cento. La legge di Stabilità 2014 ripristina l'aliquota IVA ridotta del 4 per cento per le tali prestazioni socio-sanitarie o educative. Resta ferma, invece, l'aliquota IVA del 10 per cento qualora tali prestazioni siano rese da cooperative diverse da quelle sociali.

Più in generale il Governo ha incrementato la liquidazione dei rimborsi fiscali alle imprese. Nel 2013 la somma dei rimborsi IVA dall'inizio dell'anno è stata pari a circa 11,5 miliardi a beneficio di oltre 65 mila imprese, artigiani e professionisti. I rimborsi IRPEF e IRES, a famiglie e imprese, sono stati per oltre 1,8 miliardi, mentre per il registro, concessioni governative e altre imposte sono stati erogati oltre 200 milioni di euro con più di 18 mila rimborsi.

#### **FOCUS** Attività di verifica sui rimborsi IVA

L'Agenzia delle Entrate<sup>645</sup> ha predisposto una procedura semplificata per consentire la liquidazione dei rimborsi alle aziende in tempi brevi. A marzo 2014 sono, infatti, state definite le linee guida per razionalizzare l'attività di verifica sui rimborsi. In particolare, viene introdotta una misura del livello del rischio (*risk score*) per ogni istanza di rimborso, vengono standardizzati i documenti richiesti e l'attività di controllo, preliminarmente al pagamento del rimborso, viene graduata sulla base del livello di rischio. Un basso *risk score* consente all'Agenzia delle Entrate di limitare al minimo i controlli e le richieste di documenti per ridurre drasticamente i tempi di erogazione. In questo modo si concentra l'attenzione sulle posizioni a più alto rischio. Il *risk score* è determinato sulla base di parametri predefiniti, come, per esempio, la continuità aziendale; la regolarità delle dichiarazioni e dei versamenti; l'assenza di accertamenti e verifiche; l'assenza di frodi e violazioni penali tributarie; nonché la conoscenza del soggetto da parte dell'ufficio, in quanto fisiologicamente a credito. Nei confronti dei contribuenti cui risulta attribuito un livello più elevato di rischio sono effettuati controlli più stringenti rispetto a quelli svolti nei confronti dei soggetti cui è attribuito un più basso livello di rischio, per i quali non c'è necessità di subordinare la liquidazione del rimborso al completamento di tutti i controlli documentali.

#### **Imposte ipotecarie e di bollo**

Il Governo è intervenuto sulle imposte di registro, ipotecaria e catastale<sup>646</sup> relativamente ai trasferimenti immobiliari.

Con decorrenza dal 1° gennaio 2014, l'imposta di registro si applica nella misura del 9 per cento agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere, agli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento (compresa la rinuncia agli stessi) ai provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e ai trasferimenti coattivi. Se il trasferimento investe case di abitazione, per le quali ricorrano le condizioni per il configurarsi della cosiddetta prima casa e, sempre che non si tratti di un immobile appartenente alle categorie catastali A1, A8 e A9 (immobili signorili, ville e castelli), la misura dell'aliquota è pari al 2 per cento. A fronte del mantenimento delle agevolazioni previste per il

<sup>644</sup> Le prestazioni che beneficiano di tale aliquota sono quelle di assistenza domiciliare o ambulatoriale o in comunità, in favore di anziani e inabili adulti, di tossicodipendenti e malati di AIDS, di handicappati psicofisici, di minori, anche coinvolti in situazioni di disadattamento e di devianza, rese da cooperative sociali e loro consorzi, sia direttamente sia in esecuzione di contratti di appalto e di convenzioni.

<sup>645</sup> Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 5/E del 10 marzo 2014.

<sup>646</sup> D.L. 104/2013 art. 26

settore agricolo è, inoltre, prevista un'aliquota pari al 12 per cento per i trasferimenti di terreni agricoli a soggetti che non siano coltivatori diretti o imprenditori agricoli. Gli altri trasferimenti immobiliari a titolo oneroso verranno tassati con aliquota del 9 per cento. L'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari è comunque dovuta in misura pari a 1000 euro. Per i trasferimenti di cui sopra si rendono, inoltre, applicabili le sole imposte ipotecaria e catastale nella misura di cinquanta euro cadauna: è, infatti, prevista l'esenzione per l'imposta di bollo, per i tributi speciali catastali e per le tasse ipotecarie su detti trasferimenti. Con decorrenza dalla stessa data dell'1° gennaio 2014, inoltre, sono state soppresse le preesistenti agevolazioni in materia di trasferimenti immobiliari soggetti a imposta di registro<sup>647</sup>.

Giova evidenziare che a decorrere dalla stessa data sono cambiati anche i requisiti per la definizione d'immobile di lusso limitatamente ai trasferimenti immobiliari assoggettati a imposta di registro, per cui l'aliquota agevolata pari al 2 per cento non può essere applicata per gli immobili che al Catasto risultano iscritti nelle categorie A8, A9 e A1. Per i trasferimenti soggetti a IVA sono rimaste immutate le precedenti previsioni.

Ferme restando le suindicate misure fisse di 50 euro in materia di trasferimenti immobiliari ricadenti nelle previsioni dell'articolo 1 della Tariffa, parte prima, del DPR n. 131 del 1986, in tutti i casi in cui la normativa vigente stabilisce che le imposte di registro, ipotecaria e catastale siano liquidate in misura fissa, il relativo importo è aumentato, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, da 168 a 200 euro.

Da gennaio 2014, sono entrate in vigore molte misure di para fiscalità. L'Agenzia delle Entrate ha chiarito<sup>648</sup> alcuni importanti aspetti relativi all'imposta di bollo applicabile ai conti correnti e agli altri strumenti finanziari. Di particolare importanza erano le modalità di conteggio per le esenzioni dal tributo o per la determinazione del limite massimo di imposta (1.200 euro) per le persone fisiche nel solo 2012, così come per il conteggio temporale.

La Legge di Stabilità 2014<sup>649</sup> prevede l'incremento dello 0,5 per mille, a decorrere dall'anno 2014 dell'imposta di bollo sulle comunicazioni periodiche alla clientela relative a prodotti finanziari, attualmente prevista in misura pari all'1,5 per mille, a partire dall'anno 2013. La stessa legge<sup>650</sup> incrementa l'aliquota dell'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE) dalle persone fisiche residenti in Italia dall'1,5 per mille al 2 per mille a decorrere dal 2014.

Inoltre, la Legge di Stabilità 2014<sup>651</sup> determina in maniera forfetaria e nella misura 16 euro l'imposta di bollo dovuta in relazione: *i)* a istanze trasmesse per via telematica agli uffici e agli organi, anche collegiali dell'Amministrazione dello

---

<sup>647</sup> La norma abrogativa è stata oggetto d'interpretazione da parte dell'Agenzia delle entrate con circolare n. 2/E del 2014.

<sup>648</sup> Si veda la circolare 15/E del 10 maggio 2013, che integra i contenuti della circolare 48/E del 21 dicembre 2012 (con cui erano stati forniti chiarimenti operativi sull'applicazione dell'imposta di bollo da parte degli intermediari su estratti conto o rendicontazioni periodiche di attività finanziarie).

<sup>649</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 581.

<sup>650</sup> Legge di Stabilità 2014, art.1 co. 582.

<sup>651</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 591-597, concernente modifiche alla tariffa annessa alla disciplina dell'imposta di bollo prevista dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642.

Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, loro consorzi e associazioni, delle comunità montane e delle unità sanitarie locali, nonché agli enti pubblici in relazione alla tenuta di pubblici registri, tendenti a ottenere l'emanazione di un provvedimento amministrativo o il rilascio di certificati, estratti, copie e simili; *ii*) a atti e provvedimenti di soggetti pubblici in relazione alla tenuta di pubblici registri, rilasciati per via telematica, anche in estratto o in copia dichiarata conforme all'originale, a prescindere dalla dimensione del documento. Si prevede, inoltre, che, al fine di consentire l'assolvimento degli obblighi connessi all'invio delle istanze per via telematica, sia emanato, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame, un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate per la definizione delle modalità per il pagamento in via telematica dell'imposta di bollo dovuta, anche attraverso l'utilizzo di carte di credito, di debito o prepagate.

#### **FOCUS** L'Agenzia del Territorio

Dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia del Territorio è stata incorporata nell'Agenzia delle Entrate<sup>652</sup>. Per effetto del decreto, le funzioni già attribuite all'Agenzia del Territorio sono state trasferite all'Agenzia delle Entrate unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali.

L'Agenzia delle Entrate ha così acquisito: la gestione dei servizi catastali, cartografici e di pubblicità immobiliare; la gestione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare e i servizi tecnico-estimativi; le attività di costituzione e di aggiornamento dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale e di integrazione delle attività in materia catastale con quelle attribuite agli enti locali; le attività finalizzate al conseguimento dell'equità nel campo dell'imposizione fiscale immobiliare e al contrasto all'elusione e all'evasione fiscale. A seguito dell'incorporazione, l'Agenzia delle Entrate è diventata una realtà con circa 40 mila dipendenti e un costo di 3,3 miliardi di euro che amministra circa l'80 per cento delle entrate tributarie (circa 400 miliardi di euro).

L'integrazione dei due siti istituzionali in un unico sito web è stata completata nel 2013. Il nuovo portale unico garantisce non solo risparmi di spesa, ma anche maggiore speditezza nella ricerca delle informazioni. L'unificazione dei siti web, infatti, è stata attuata avendo cura, da un lato, di non modificare l'abituale modalità di navigazione del sito dell'Agenzia delle Entrate e, dall'altro, di rendere i contenuti prima presenti sul sito dell'Agenzia del Territorio agevolmente individuabili. Con l'integrazione, si arricchisce la gamma di servizi online. Il cittadino può adesso muoversi all'interno dello stesso sito senza alcuna registrazione, sia per accedere ai classici servizi fiscali (dal calcolo del bollo alla compilazione e all'invio delle dichiarazioni) sia per entrare in quelli del 'mondo immobiliare' (fare una visura, correggere i dati sull'intestatario e sull'indirizzo dell'immobile, consultare la lista delle particelle di terreno interessate da variazioni di coltura ecc.).

### **Imposta sulle transazioni finanziarie**

La Legge di Stabilità 2013 ha introdotto l'imposta sulle transazioni finanziarie (c.d. *Tobin Tax*), che si applica ai trasferimenti di proprietà di azioni e altri strumenti finanziari partecipativi (per semplicità, anche, operazioni su azioni), alle operazioni su strumenti finanziari derivati e altri valori mobiliari (per

<sup>652</sup> Così come stabilito dall'articolo 23 quater del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

semplicità, anche, operazioni in derivati) e, infine, alle operazioni ‘ad alta frequenza’<sup>653</sup>. Per il 2013, l’aliquota si attesta allo 0,22 per cento, ridotto allo 0,12 per cento per i trasferimenti che avvengono in mercati regolamentati e sistemi multilaterali di negoziazione. Le operazioni in derivati, sono soggette a imposta in misura fissa, determinata con riferimento alla tipologia di strumento e al valore del contratto. Per quanto riguarda le operazioni ad alta frequenza, effettuate sul mercato finanziario italiano, l’imposta si applica con l’aliquota dello 0,02 per cento.

Il D.M. attuativo del 21 febbraio 2013 elenca i casi di esenzione e di esclusione<sup>654</sup>. Riguardo alla decorrenza viene precisato che<sup>655</sup>: *i)* l’imposta sui trasferimenti di proprietà di azioni e altri strumenti finanziari partecipativi si applica alle operazioni regolate a decorrere dal 1° marzo 2013, se negoziate successivamente al 28 febbraio; *ii)* l’imposta su derivati e altri valori mobiliari si applica ai contratti sottoscritti, negoziati, modificati o trasferiti a decorrere dal 1° settembre 2013; *iii)* l’imposta sulle negoziazioni ad alta frequenza di azioni e strumenti finanziari partecipativi si applica agli ordini inviati a decorrere dal 1° marzo 2013; quella relativa a strumenti finanziari derivati e valori mobiliari, agli ordini inviati a decorrere dal 1° settembre 2013. Va versata entro il 16 ottobre 2013, in ogni caso, l’imposta sui trasferimenti di proprietà di azioni e altri strumenti finanziari partecipativi e quella sulle relative negoziazioni ad alta frequenza, effettuati fino al 30 settembre. Stesso termine per il versamento dell’imposta relativa a operazioni su derivati e altri valori mobiliari e su transazioni ad alta frequenza relativi agli stessi, eseguite a settembre 2013. I versamenti a cura della Società di Gestione Accentrata, relativi a operazioni effettuate dai deleganti fino al 30 settembre 2013, vanno eseguiti entro il 16 novembre 2013.

I Fondi Sovrani sono esenti dall’imposta, laddove investano riserve ufficiali dello Stato. Nel caso di scambio di azioni contro azioni, la *Tobin tax* deve essere pagata da entrambi le controparti (a meno che non si tratti di azioni di nuova emissione). Sono poi previsti limiti sulla base imponibile: nel prezzo di acquisto non vanno ricompresi gli oneri accessori. L’imposta è invece esclusa nel caso di operazioni tra società controllate dallo stesso gruppo e nel caso di Buy-back di azioni proprie, ma solo quando questo è finalizzato all’annullamento delle azioni. Il MEF ha poi chiarito che sul valore della transazione, ad esempio, viene specificato che anche in caso di clausole di aggiustamento del prezzo (*earn out*), l’imposta va applicata anche sulla parte di prezzo variabile, che costituisce integrazione del prezzo fissato al momento del *closing* dell’operazione.

L’evoluzione del contesto internazionale in materia di contrasto all’evasione fiscale *cross-border*, che ha subito una forte accelerazione. Attraverso la creazione di un modello di accordo intergovernativo (IGA) per lo scambio di

---

<sup>653</sup> L’Italia non è il primo paese ad aver applicato la tassazione sugli scambi azionari ad alta frequenza. Tale tassazione, infatti, è in vigore nel nostro Paese dal 1° marzo 2013 mentre in Francia è in vigore dall’agosto 2012.

<sup>654</sup> Decreto del MEF 21 febbraio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 28 febbraio 2013, recante attuazione dei commi da 491 a 499 dell’articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Successivamente, il Dipartimento delle Finanze ha predisposto uno schema di decreto di modifica in materia di imposta sulle transazioni finanziarie. Propedeutico a tale elaborazione è stato la consultazione pubblica chiusasi il 30 agosto 2013 su di un documento contenente le possibili integrazioni da apportare al suddetto decreto.

<sup>655</sup> D.L. 69/2013, art.56.

informazioni tra gli USA e gli altri Paesi, è ormai superata la disposizione che ha introdotto la ritenuta alla fonte sui redditi derivanti da investimenti esteri e dalle attività estere di natura finanziaria applicata automaticamente dagli intermediari finanziari. La disposizione prevedeva l'obbligo, per gli intermediari residenti, di applicare la ritenuta del 20 per cento sui redditi derivanti da investimenti esteri e dalle attività estere di natura finanziaria, è stata originariamente predisposta, nel corso dell'anno 2012, nel quadro delle iniziative di risposta alla richiesta di informazioni della Commissione Europea (caso *EU Pilot 171/11/Taxu*), relative alla non proporzionalità degli adempimenti e delle sanzioni in materia di monitoraggio fiscale, rispetto agli obiettivi di contrasto all'evasione perseguiti dall'Italia, attraverso il predetto monitoraggio. La stessa disposizione è stata introdotta nell'ordinamento soltanto il 6 agosto 2013 con la legge europea n. 97. A febbraio 2014 il MEF ha quindi sospeso, tramite un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, l'operatività della ritenuta del 20 per cento sui redditi derivanti da investimenti esteri e dalle attività estere di natura finanziaria applicata automaticamente dagli intermediari finanziari. Gli acconti eventualmente già trattenuti da intermediari finanziari sulla base della norma in oggetto saranno rimessi a disposizione degli interessati dagli stessi intermediari. Contestualmente al provvedimento di sospensione degli effetti della norma, è stata predisposta, per le valutazioni del prossimo Governo - nell'ambito del disegno di legge concernente disposizioni per l'attuazione dell'accordo IGA con gli USA e per l'implementazione del Common Reporting Standard - una norma di abrogazione della ritenuta di cui sopra, ai fini di semplificazione.

Il provvedimento di sospensione è stato necessario perché le informazioni sui redditi di fonte estera di pertinenza di residenti italiani saranno disponibili attraverso il canale dello scambio automatico multilaterale di informazioni. Tale modello ha costituito la base per la nascita di un sistema automatico di scambio di informazioni multilaterale tra Paesi (*Common Reporting Standard*), presentato dall'OCSE nel gennaio 2013, e sottoposto all'approvazione del meeting del G20 di febbraio 2014. Lo scambio d'informazioni costituisce il nuovo percorso condiviso per la lotta all'evasione fiscale internazionale. A marzo 2014, con una dichiarazione comune, 44 Paesi cosiddetti '*early adopters*' si sono formalmente impegnati ad implementare secondo un preciso calendario il *Common Reporting Standard*. Sulla base di tale impegno, questi Paesi concluderanno nei prossimi mesi accordi tra autorità competenti e adotteranno le legislazioni nazionali necessarie per effettuare tale scambio. Il calendario condiviso dai 44 Paesi prevede che gli intermediari finanziari raccoglieranno le informazioni sia sui conti intrattenuti al 31 dicembre 2015 che su quelli aperti successivamente mentre il primo scambio di informazioni tra autorità fiscali avrà luogo nel 2017.

### **Tassa da diporto**

E' stata introdotta la rimodulazione del tributo prevista dal Decreto 'Fare'<sup>656</sup> sulle tasse delle unità da diporto. Possono chiedere il rimborso i possessori di unità da diporto fino a 20 metri che nel 2013 hanno pagato la tassa sulle imbarcazioni.

<sup>656</sup> D.L. 69/2013, art.23.

Sono state, infatti, escluse dalla tassazione le unità da diporto di lunghezza compresa fra 10,01 e 14 metri, mentre per le imbarcazioni fra 14,01 e 20 metri la tassazione è stata ridotta del 50 per cento. Il rimborso può essere richiesto anche da coloro che, per qualsiasi motivo, come, ad esempio, la duplicazione di versamenti o la mancata applicazione di riduzioni o esenzioni, hanno effettuato versamenti in eccesso.

### II.11 CONCORRENZA, TUTELA DEI CONSUMATORI E MERCATO INTERNO

Nel processo di risanamento economico e di creazione delle condizioni per la crescita, è necessario mettere al primo posto le riforme strutturali che accrescono la competitività del Paese. La politica per la concorrenza ne costituisce uno degli aspetti più importanti.

L'Italia, soprattutto per effetto delle direttive europee volte alla promozione del mercato unico, ha progressivamente liberalizzato mercati un tempo dominati da monopoli pubblici e privati. Il passaggio da un'economia caratterizzata dalla pervasiva presenza pubblica a un mercato concorrenziale è un processo complesso che si è articolato in più tappe. Oggi è possibile affermare, come riconosciuto dai rapporti sulla concorrenza in Italia annualmente redatti da osservatori indipendenti, che il livello di apertura dei mercati, comparato a quello delle principali economie capitalistiche, è andato significativamente crescendo, specie in alcuni settori.

Tuttavia persistono ancora in alcuni settori dell'economia rigidità che richiedono di essere superate, mentre alcune importanti misure pro-concorrenziali, varate nel 2012, devono ancora essere coerentemente attuate per dispiegare i loro benefici effettivi. Nei paragrafi che seguono saranno illustrati gli sviluppi più recenti della concorrenza in Italia, con un'attenzione particolare a settori rilevanti per l'economia e per i consumatori.

#### Il ruolo dell'Autorità Antitrust a tutela della concorrenza

Tra il 2012 e il 2013 l'Autorità Antitrust (Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato, AGCM) ha svolto la sua consueta attività di sorveglianza della concorrenza, che si è esplicata innanzitutto in interventi di *enforcement*, per l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza (repressione dei cartelli, delle intese e degli abusi di posizione dominante e controllo delle concentrazioni). L'AGCM ha poi svolto la sua funzione di *advocacy* inviando al Governo segnalazioni affinché siano rimosse le regole restrittive che creano inefficienze e colli di bottiglia in diversi mercati.

Di particolare rilevanza sono state le indagini conoscitive concluse nel corso dell'anno, ed in particolare quelle relative ai servizi bancari e al settore del commercio al dettaglio.

## Servizi bancari

Negli ultimi anni gli interventi effettuati nel settore bancario sono stati molteplici. Ciò ha portato, sotto alcuni profili, a un'evoluzione anche più competitiva del settore, sia in termini di struttura di mercato che dell'ambiente concorrenziale (numerose le operazioni di concentrazione che hanno coinvolto diversi istituti di credito). A questo si sono aggiunti gli effetti delle riforme della normativa secondaria in materia di trasparenza e informativa sui servizi bancari.

In particolare si sono introdotte importanti misure in materia di doppi incarichi, requisiti per le nomine degli organi di governo delle Fondazioni, servizi di pagamento, ricorso a strumenti telematici, abbinamento tra servizi diversi (assicurazione, conto corrente, mutui).

Tuttavia, nonostante la maggiore apertura del settore, permangono ancora ostacoli al pieno dispiegarsi della concorrenza, che impediscono una riduzione dei prezzi a vantaggio del consumatore finale e un aumento della mobilità della domanda. Una recente indagine dell'AGCM ha rilevato che i prezzi più alti sono praticati dalle banche dove si concentra il 70 per cento dei conti correnti, e ha confermato la convenienza dei conti *on line*, i cui costi sono scesi in misura maggiore rispetto ai conti allo sportello.

### **FOCUS** Indagine conoscitiva sui costi dei conti correnti bancari

Si è conclusa a settembre 2013 l'indagine dell'Autorità Antitrust sui costi dei conti correnti in Italia. Dall'indagine, avviata nel marzo del 2011 per verificare l'evoluzione dei costi dei conti correnti rispetto al 2007, anno della precedente indagine in materia, emergono prezzi in calo solo per talune tipologie di correntista e per determinati periodi. Una sostanziale riduzione dei prezzi medi dei conti allo sportello si è verificata esclusivamente per i giovani (-19 per cento), mentre una discesa meno rilevante si è registrata per le famiglie e i pensionati con operatività minore (rispettivamente -2,8 per cento e -3,6 per cento), anche se considerando il valore assoluto dell'ISC (Indicatore Sintetico di Costo), tali diminuzioni non risultano essere di particolare rilievo. Anche per le restanti tipologie di consumatori i prezzi medi risultano invariati, infatti le variazioni rispetto al 2007 sono inferiori all'1 per cento.

Al contrario i costi salgono, soprattutto per alcuni profili, nelle banche di maggiori dimensioni, dove si concentra il 70 per cento dei conti correnti. I prezzi di tenuta e movimentazione di un c/c sono compresi, a seconda del suo utilizzo (quindi in funzione del profilo di correntista) tra un minimo di 53 ad un massimo di 111 euro.

L'indagine conferma la convenienza (-30 per cento) dei conti *on line* rispetto a quelli tradizionali, in termini assoluti, con punte che superano il 40 per cento per i giovani, e le famiglie e i pensionati con operatività bancaria maggiore.

Il tasso di mobilità dei correntisti - che rappresenta l'incidenza dei conti correnti accesi ed estinti sul totale - risulta compreso tra il 10 per cento e il 12 per cento, in linea con i risultati disponibili a livello europeo, e sostanzialmente stabile nel corso degli anni. Ne deriva un elevato grado di dispersione dei prezzi: per i conti allo sportello, la differenza tra il prezzo massimo e minimo è almeno pari a 100 euro ma può anche superare i 150 euro, fino ad arrivare a 180 euro, a seconda del profilo del correntista.

Nonostante queste differenziazioni, il grado di fidelizzazione della clientela resta molto elevato ed è bassa la tendenza a rinegoziare le condizioni anche all'interno della stessa banca.

I risultati dell'indagine mostrano che la diffusione del Conto di Base, nato da un'iniziativa del Governo nel 2011 per favorire la lotta al contante e l'inclusione finanziaria, non ha sortito gli effetti sperati. Secondo l'Antitrust, per intensificare le dinamiche competitive virtuose

finalizzate alla riduzione dei prezzi e all'aumento del benessere dei consumatori, occorre muoversi lungo tre direttrici:

- Migliorare il grado di trasparenza delle informazioni. Vanno in particolare ripensate le forme di comunicazione dell'ISC, indicatore sintetico di costo. Le banche dovrebbero inoltre essere obbligate a comunicare alla propria clientela, almeno annualmente e con adeguata evidenza grafica, i nuovi conti disponibili informandola dell'esistenza di offerte a condizioni migliori.
- Tagliare il legame esistente tra conto corrente ed altri servizi bancari. In particolare, secondo l'Autorità, occorre garantire l'eliminazione di tutti i vincoli, contrattuali o di fatto, non necessari tra conto corrente e altri servizi, quali mutuo, risparmio amministrato e polizze assicurative. Sui fogli informativi e sulle comunicazioni periodiche le banche dovranno chiarire che per avere i servizi bancari accessori non occorre avere obbligatoriamente il conto corrente presso la banca.
- Ridurre i tempi di chiusura del conto corrente. L'Antitrust propone di rendere obbligatoria la chiusura del conto entro 15 giorni, in linea con quanto previsto dalla proposta di direttiva comunitaria attualmente in discussione.

Un contributo all'efficienza dei servizi bancari potrà venire dalla norma, introdotta dalla Legge di Stabilità per il 2014<sup>657</sup>, che prevede che il cliente possa chiedere di trasferire i servizi di pagamento connessi al rapporto di conto ad altro prestatore di servizi di pagamento, senza spese aggiuntive. Con il trasferimento dei servizi, il prestatore dei servizi di pagamento subentra nei mandati di pagamento e riscossione conferiti al prestatore di origine. Il trasferimento dei servizi di pagamento deve perfezionarsi entro il termine di 14 giorni lavorativi dalla richiesta del cliente<sup>658</sup>.

### Distribuzione commerciale

Nel settore della distribuzione l'Italia è caratterizzata da un importante *gap* strutturale, rispetto ai principali Paesi europei, sia in termini di superfici commerciali moderne rispetto alla popolazione, sia in termini di efficienza distributiva. A queste persistenti limitazioni si è cercato di porre rimedio con ripetuti interventi legislativi che hanno inciso sulla struttura distributiva ma che lasciano ancora aperte numerose problematiche di natura concorrenziale.

In questo senso l'AGCM ha ritenuto di svolgere un monitoraggio<sup>659</sup> sulle problematiche afferenti all'effettiva realizzazione della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, disposta dal D.L. 'Salva Italia'<sup>660</sup>. Ciò che emerge dal monitoraggio è che la liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi sta incontrando una serie di difficoltà, riconducibili non unicamente all'esistenza di ostacoli normativi, amministrativi o di altra natura posti dalle amministrazioni regionali e/o locali ma anche, più semplicemente, a

---

<sup>657</sup> L. 147/2013, art.1 co.584-585.

<sup>658</sup> Con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia, verranno disciplinati, in stretta coerenza con le previsioni della Direttiva UE relativa alla 'trasparenza delle spese dei conti di pagamento, il trasferimento del conto di pagamento e l'accesso ai conti di pagamento', i servizi oggetto di trasferibilità, le modalità e i termini di attuazione delle disposizioni.

<sup>659</sup> AS1065 - Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione degli orari dei negozi, del 22 luglio 2013

<sup>660</sup> D.L. 201/2011, art. 31 comma 1.

motivazioni di mancata convenienza economica e, più in generale, a scelte di politica aziendale condizionate dalla congiuntura economica.

Altri problemi derivano dal processo di concentrazione avvenuto di recente nel settore distributivo, e dal contestuale rafforzamento del potere di mercato delle principali catene di distribuzione. La crescente tensione fra il mondo produttivo e quello della grande distribuzione, riguardo le concrete modalità di contrattazione delle condizioni di acquisto dei prodotti da distribuire, ha portato l'Autorità Antitrust ad aprire una indagine conoscitiva, conclusasi nel 2013.

## FOCUS

### **Conclusioni dell'indagine conoscitiva dell'Antitrust sulla grande distribuzione organizzata**

Un aumento del potere di mercato della grande distribuzione organizzata (GDO) nei rapporti commerciali con i fornitori, anche attraverso un rafforzamento del ruolo delle centrali di acquisto, i cui effetti si riverberano non solo sulle condizioni economiche nel mercato a monte dell'approvvigionamento, ma anche in quello a valle delle vendite, con possibili ripercussioni a danno dei consumatori finali.

E' questa la fotografia del ruolo della GDO nella filiera agroalimentare che emerge dall'indagine conoscitiva dell'Antitrust conclusasi a agosto 2013. L'indagine ha evidenziato la presenza di criticità, tanto nelle caratteristiche strutturali quanto in quelle di funzionamento del settore, riscontrando in particolare un aumento della problematicità nei rapporti tra fornitori e grandi distributori.

A conclusione dell'indagine - alla luce dell'incremento del potere di mercato della GDO dal lato della domanda (c.d. *buyer power*) - l'Autorità ricorrerà a tutti gli strumenti d'intervento previsti dalla normativa a tutela della concorrenza, valutando gli eventuali effetti anticompetitivi sul benessere del consumatore.

Dal punto di vista della maggiore efficienza del settore, tramite regolamentazioni che hanno disciplinato modalità di apertura e distribuzione sul territorio, rileva la recente disposizione contenuta nel Decreto 'Fare'<sup>661</sup> secondo la quale, a tutela della salute (anche dei lavoratori), dell'ambiente (anche urbano) e dei beni culturali è possibile interdire l'apertura di nuovi esercizi commerciali in alcune aree.

## **La concorrenza nel settore energetico**

### **Gas naturale**

Nell'ultimo anno è proseguita in Italia la profonda evoluzione del mercato del gas, dove la contrazione della domanda, l'aumento dell'offerta e le nuove regole europee e nazionali, hanno favorito lo sviluppo di una maggiore concorrenza e l'allineamento dei prezzi all'ingrosso con quelli degli altri mercati europei. Gli sviluppi più rilevanti in questi ultimi mesi hanno riguardato il mercato all'ingrosso del gas naturale e la riforma della formula tariffaria per l'aggiornamento delle bollette.

A marzo 2013, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), è stata approvata la Disciplina del mercato del Gas naturale, che raccoglie in un

<sup>661</sup> D.L. 69/2013 cvt in L. 98/2013, art.30 co.5-ter.

unico corpo normativo le regole di funzionamento del mercato a termine fisico del gas naturale, e quelle riguardanti il mercato a pronti del gas naturale<sup>662</sup>, già operativo dal 10 dicembre 2010. Nello stesso decreto si differiva l'avvio del mercato a termine del gas naturale, decorso un adeguato periodo di sperimentazione.

Tenuto conto delle sinergie tra il meccanismo di funzionamento dei due mercati (a termine e a pronti) anche l'efficacia delle regole di funzionamento del mercato a pronti era stata rinviata alla data di avvio del mercato a termine. Quest'ultima è stata determinata con il Decreto MISE del 9 agosto 2013 e il mercato a termine è ora operativo dal 2 settembre. Da questa data si applica integralmente la Disciplina del mercato del Gas naturale, e la piattaforma dell'attuale mercato a pronti del gas cesserà il proprio esercizio per essere sostituita dalla piattaforma di mercato del nuovo MGAS. 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 periodo.

Lo sviluppo di un mercato all'ingrosso del gas concorrenziale, inoltre, permette una riduzione complessiva della bolletta per i consumatori, che può avvantaggiarsi interamente dei prezzi spot che si formano sul mercato del gas e che sono più vantaggiosi di quelli derivanti dai contratti *take or pay*<sup>663</sup>.

Questa modifica fa parte della riforma complessiva delle condizioni economiche del servizio di tutela del gas- avviata dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito AEEGSI) a inizio d'anno - che ha permesso una riduzione della bolletta del 7,8 per cento da aprile a settembre 2013, annullando tutti gli aumenti della materia prima dal 2011 in poi. Dal 1° ottobre vengono utilizzati al 100 per cento i prezzi spot del gas che si formano sui mercati spot nel trimestre dell'aggiornamento (in questo caso ottobre-dicembre), e non più i contratti di fornitura di lungo periodo indicizzati alle quotazioni dei prodotti petroliferi dei nove mesi precedenti: in questo modo, il consumatore finale paga il gas al valore effettivo del momento in cui lo consuma. Per il primo anno termico, il 2013-2014, vengono quindi utilizzate le quotazioni a termine rilevate presso l'*hub* olandese TTF (*Title Transfer Facility*) e, in seguito, quelle che si formeranno nel mercato a termine italiano recentemente avviato (MGAS).

Per tutelare le famiglie dal rischio di futuri rialzi delle quotazioni spot -per loro natura più soggette alla volatilità dei mercati- l'AEEGSI ha definito anche un meccanismo regolatorio che introduce uno 'scudo' pro-consumatori rispetto ai picchi di prezzo.

In tema di tariffe è intervenuto anche il Decreto 'Fare' che, escludendo i piccoli clienti industriali, ha ristretto ai soli clienti domestici la categoria dei clienti vulnerabili. Soltanto per questi ultimi, pertanto, resta in vigore

---

<sup>662</sup> Disciplinato dal Regolamento del mercato del gas, approvato dal Ministero dello Sviluppo Economico in data 26 novembre 2010.

<sup>663</sup> Va rilevato a questo proposito che prima dell'attuale evoluzione del mercato del gas il prezzo della materia prima gas veniva calcolato in tariffa utilizzando le quotazioni spot degli *hub* esteri (più vantaggiose) per il 5 per cento e il prezzo derivante dai contratti *take or pay* per il 95 per cento.

l'applicazione transitoria del servizio di tutela dei prezzi del gas, i cui prezzi di riferimento sono determinati dall'AEEGSI stessa.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale del settore è stato completato un ulteriore passaggio nella separazione proprietaria della società che detiene la rete del gas (Snam Rete Gas) dalla società operante nei settori della produzione e fornitura (Eni S.p.A). A novembre 2013, infatti, l'AEEGSI ha approvato la certificazione definitiva di Snam Rete Gas (SRG) in qualità di gestore del sistema di trasporto del gas naturale in separazione proprietaria, che potrà operare, quindi in piena indipendenza dagli interessi della produzione o vendita di gas naturale. Il prossimo passo verso la conclusione di questo iter è la trasmissione del parere dell'AEEGSI alla Commissione, ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia, a Cassa Depositi e Prestiti (CDP), alla controllante Snam e a Snam Rete Gas.

Nella certificazione l'AEEGSI ritiene che l'attuale assetto giuridico garantisca l'effettiva separazione e indipendenza dell'azionista CDP dal Ministero dell'Economia e consenta di escludere l'esistenza d'incentivi o di poteri d'ingerenza di CDP che possano indurre SRG ad adottare, anche indirettamente, comportamenti discriminatori rispetto allo sviluppo della rete o degli utenti, per favorire le partecipazioni detenute in particolare in ENI S.p.A.

Un contributo essenziale alla sicurezza del sistema verrà dalla realizzazione del progetto '*Trans Adriatic Pipeline*' (TAP, si veda par.II.12 'Infrastrutture'), che costituisce per l'Italia un utile strumento di diversificazione delle fonti energetiche e dei fornitori di energia. Esso inoltre determinerà un aumento dell'offerta di gas e del numero di fornitori in concorrenza sul mercato italiano ed europeo, con benefici per i consumatori e per le imprese, anche in termini di competitività dei prezzi.

Per tali motivi il TAP era incluso anche nella Strategia Energetica Nazionale. Infatti, grazie alle infrastrutture che già collegano la rete gas italiana con quelle del Centro e del Nord Europa, in fase di potenziamento, sarà possibile avere un mercato più articolato, con scambi transfrontalieri, ottimizzando così l'utilizzo delle infrastrutture italiane e una loro maggiore integrazione con quelle europee, anche ai fini di sviluppare una maggiore concorrenza.

Con il D.L. per l'avvio del piano 'Destinazione Italia'<sup>664</sup>, il Governo è intervenuto per dare seguito a quanto stabilito nella Strategia Energetica Nazionale circa l'opportunità di realizzare lo stoccaggio strettamente necessario alle esigenze del sistema del gas. Tenuto conto che, al momento, lo sviluppo di nuova capacità di stoccaggio di gas naturale in Italia non appare più necessario - essendo già richiesta dal mercato una capacità inferiore a quella esistente - il Governo ha ritenuto opportuno realizzare il solo spazio richiesto dai c.d. soggetti investitori (consumatori industriali di gas naturale, piccole e medie imprese in forma singola o associata)<sup>665</sup>.

A tal fine, si prevede che i soggetti investitori debbano confermare al Ministero dello Sviluppo Economico il loro interesse e, nel caso tali conferme non

<sup>664</sup> D.L. 145/2013, cvt. L. 9/2014, art. 1 co. 16-bis e 16-ter.

<sup>665</sup> Non verrà quindi realizzato lo stoccaggio riservato ai produttori di energia elettrica con impianti a gas naturale, che molto probabilmente non verrebbe richiesto da tali soggetti.

ammontino al valore di 3 miliardi di metri cubi, la realizzazione di nuova capacità sia corrispondentemente ridotta.

Inoltre l'ENI Spa, nel termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, tramite Stogit Spa, dovrà avviare la procedura di asta competitiva riservata ai soggetti produttori di energia elettrica, con prezzo a base d'asta pari al costo medio di realizzazione e gestione degli stoccaggi da realizzare, determinato dall'AEEGSI.

In questo caso dovrà essere realizzata unicamente la capacità di stoccaggio derivante dai quantitativi richiesti. Ciò risulterà vantaggioso al fine di ridurre gli oneri in capo ai consumatori di gas naturale e non costituirà alcun pericolo per la sicurezza del sistema nazionale del gas.

Al fine di incrementare la liquidità del mercato, specie nella sua fase di avvio, ciascun soggetto che immette gas naturale nella rete nazionale di gasdotti, la cui quota di mercato all'ingrosso supera il valore del 10 per cento, deve, a partire da gennaio 2014, partecipare al mercato a termine del gas naturale gestito dal Gestore dei mercati energetici, per un periodo di tre anni, presentando un'offerta di acquisto pari al quantitativo di gas offerto in vendita.

Inoltre, la differenza tra il prezzo offerto in vendita e il prezzo offerto in acquisto per le corrispondenti quantità, non deve essere superiore a uno specifico valore definito con decreto del Ministro dello sviluppo economico, su proposta dell'AEEGSI. La medesima Autorità definisce inoltre le modalità per l'adempimento del suddetto obbligo, mentre il Gestore dei Mercati Energetici (GME) trasmette i relativi dati all'Autorità Antitrust.

Dal punto di vista tariffario, l'AEEGSI ha recentemente approvato la regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019<sup>666</sup>. Tra le altre misure innovative l'AEEGSI ha previsto l'aumento da 30 a 35 euro dell'indennizzo base accreditato automaticamente in bolletta ai consumatori in caso di mancato rispetto dei parametri di qualità del servizio. Altre novità riguardano il rafforzamento della sicurezza nella distribuzione del gas tramite reti, con l'obbligo per i distributori di pubblicare mensilmente sui propri siti internet, mantenendole visibili per almeno due anni, le ispezioni effettuate alla rete, specificando nel dettaglio il Comune e l'indirizzo stradale dell'intervento.

Sul fronte della sicurezza, l'Autorità ha anche previsto un'extra-remunerazione per gli investimenti nella sostituzione delle condotte e per ammodernare i sistemi di odorizzazione: l'extra-remunerazione è collegata ai risultati effettivamente ottenuti nella riduzione delle dispersioni segnalate da terzi e nell'aumento del numero minimo di misure del grado di odorizzazione.

Fra i miglioramenti nella qualità del servizio, c'è anche l'obbligo di ridurre i tempi dei preventivi: in caso di lavori complessi saranno di 30 giorni al massimo invece dei precedenti 40 giorni, mentre le attivazioni e disattivazioni di fornitura si potranno ottenere anche via telefono. Inoltre, in caso d'interruzioni programmate della fornitura di gas le società di distribuzione dovranno avvertire i clienti con un minimo di tre giorni lavorativi rispetto al precedente termine di un giorno.

---

<sup>666</sup> Deliberazione 573/2013/R/gas

È stata avviata il 1° ottobre 2013 la campagna annuale di controlli dell'AEEGSI sulla qualità del gas distribuito in rete. La fase di verifica, giunta al suo decimo anno, si concluderà il 30 settembre 2014 e avverrà con controlli senza preavviso presso 60 impianti di società di distribuzione su tutto il territorio nazionale. Queste verifiche vengono effettuate grazie alla collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza e dell'Azienda Speciale *Innovhub*. L'obiettivo è di accertare il rispetto, nella prossima stagione invernale, di alcune norme dell'Autorità particolarmente rilevanti per la sicurezza, la qualità del servizio e le bollette dei consumatori.

In particolare, sarà controllata la corretta applicazione delle regole sul potere calorifico superiore e la pressione di fornitura, fondamentale per garantire più sicurezza per i consumatori. Le verifiche riguarderanno anche la corretta odorizzazione del gas, essenziale per prevenire esplosioni o intossicazioni.

### **Energia elettrica**

Nel corso del 2013 diverse azioni sono state intraprese per rafforzare la competitività delle imprese.

In primo luogo, alcune misure introdotte con il D.L. 69/2013, sono destinate a incidere positivamente sul prezzo dell'energia elettrica. La '*Robin Tax*' è stata estesa alle imprese con volume di ricavi superiore a 3 milioni (prima erano 10 milioni) e un reddito imponibile superiore a 300mila euro (prima era 1 milione). Le maggiori entrate generate sono destinate alla riduzione della componente A2 (messa in sicurezza del nucleare e compensazioni territoriali) della tariffa elettrica. Inoltre, sono state modificate le modalità di determinazione delle tariffe concesse agli impianti in regime CIP6, che andranno a ridurre la componente A3 della tariffa (oneri di sistema diretti a incentivare le fonti rinnovabili).

Successivamente, anche il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'<sup>667</sup> ha introdotto una serie di misure riguardanti, tra l'altro, la componente tariffaria A3, finalizzate a favorire una riduzione in modo strutturale del costo dell'energia elettrica in Italia. Gli oneri di sistema rappresentano attualmente circa il 20 per cento della bolletta elettrica di una famiglia-tipo, e la componente A3 pesa per il 90,6 per cento, ossia la quasi totalità<sup>668</sup>.

In particolare, il decreto incide sul prezzo delle forniture fornendo un indirizzo all'AEEGSI affinché aggiorni gli attuali criteri di definizione del 'prezzo di riferimento' per i clienti non riforniti sul mercato libero, dove era stata a suo tempo introdotta la tariffa bioraria. L'andamento del mercato all'ingrosso, soprattutto dopo l'ingresso massiccio del fotovoltaico, ha infatti modificato la curva del prezzo giornaliero, determinando uno spostamento delle ore di maggior prezzo dalla fascia diurna a quella serale. Di conseguenza, l'attuale struttura della bioraria non rispecchia più condizioni di convenienza per i consumatori. Pertanto,

<sup>667</sup> D.L. 145/2013, art. 1, co. 1 e 2.

<sup>668</sup> Il peso crescente della componente A3 è stato in parte rallentato con la riforma degli incentivi alle rinnovabili elettriche (avvenuta nel 2012) e con la fine del sistema di sostegno al fotovoltaico, (sempre 2012). Tuttavia, rimane la difficoltà di gestire una spesa elevatissima, che ammonta oggi a 11,2 miliardi/anno (6,7 Fotovoltaico + 4,5 altre fonti) ed arriverà nel 2015 a 12,5 miliardi/anno.

il regolatore dovrà adeguare i propri provvedimenti in modo che ne derivino prezzi di riferimento ‘profilati’, per tener conto dei costi reali registrati in ciascuna fascia oraria sul mercato dell’energia elettrica.

Inoltre, il D.L. modifica l’istituto del ‘ritiro dedicato’, ossia del prezzo che il Gestore dei Servizi Elettrici (GSE) paga per l’energia elettrica derivante da impianti a fonti rinnovabili programmabili di potenza fino 10 MW, ovvero da impianti rinnovabili (di qualunque potenza) non programmabili. Attualmente, il prezzo di ritiro per i piccoli impianti è superiore ai prezzi di mercato e la differenza si carica sulla componente A3. La norma interviene su tale situazione, stabilendo che, a partire dal 1 gennaio 2014, per gli impianti a fonti rinnovabili già incentivati, il prezzo di ritiro sia pari al prezzo zonale orario, ad eccezione dell’energia elettrica immessa da impianti fotovoltaici di potenza nominale fino a 100 kw, e da impianti idroelettrici di potenza elettrica fino a 500 kw.

Ulteriori disposizioni sono state introdotte per distribuire nel tempo una parte degli oneri per l’incentivazione delle fonti rinnovabili, a fronte di una migliore valorizzazione della vita tecnica degli impianti. A tal fine, i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili possono optare, in alternativa al mantenimento degli incentivi previgenti, per una riduzione dell’incentivo accoppiata a un aumento del periodo di diritto. L’entità della riduzione viene rinviata a successivo decreto, in quanto sarà determinata dal periodo residuo spettante, dal tipo di fonte rinnovabile e dall’istituto incentivante, nonché dai costi indotti dall’operazione di rimodulazione degli incentivi.

In seguito al decreto di attuazione del Ministro dello Sviluppo Economico del 31 gennaio 2014, il cosiddetto ‘costo evitato del combustibile’ è calcolato sulla base di un paniere di riferimento nel quale il peso dei prodotti petroliferi è progressivamente ridotto in ciascun trimestre del 2013<sup>669</sup>. A decorrere dal 2014, il contributo per il costo evitato del combustibile è aggiornato trimestralmente sulla base del costo di approvvigionamento del gas naturale nei mercati all’ingrosso. Una parziale deroga è prevista per gli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti, situati in zone di emergenza nella gestione del ciclo dei rifiuti: il valore è determinato sulla base del paniere di riferimento, in cui il peso dei prodotti petroliferi è pari al 60 per cento, fino al completamento dell’ottavo anno di esercizio.

In seguito a tali modifiche, per i clienti in servizio di maggior tutela, nel primo trimestre del 2014 l’incremento complessivo dello 0,7 per cento della bolletta elettrica è ricollegabile all’introduzione, dal mese di gennaio, di un nuovo onere generale di sistema: la componente ‘Ae’, per finanziare le agevolazioni alle imprese manifatturiere con elevati consumi di energia elettrica, introdotte recentemente (si veda commento pagine successive). L’effetto di questa componente in bolletta è stata controbilanciata da un forte calo dei costi del chilowattora (-1,2 per cento), riferito invece ad un’attività in libera concorrenza. Nel secondo trimestre del 2014, la riduzione dell’1,1 per cento della bolletta elettrica è legata alla forte discesa dei prezzi del gas utilizzato nella produzione

---

<sup>669</sup> La riduzione sarà pari all’ 80 per cento nel primo trimestre, al 70 per cento nel secondo e al 60 per cento nel terzo e nel quarto. Il complemento al 100 per cento è determinato in base al costo di approvvigionamento del gas naturale nei mercati all’ingrosso.

termoelettrica, dopo la riforma del 2012: alla diminuzione ha infatti contribuito sostanzialmente il calo del 2,8 per cento dei costi di acquisto dell'energia elettrica all'ingrosso (la cosiddetta componente materia prima), in parte attenuato dalla necessità di incrementare le componenti per la commercializzazione (+0,2 per cento) e per i meccanismi di riequilibrio dei costi di perequazione, ovvero i conguagli per i servizi di rete (+1 per cento).

Nell'ambito dei lavori di conversione in legge del D.L. è stato previsto che l'Autorità di settore operi una revisione della struttura della bolletta elettrica, al fine di rendere più trasparenti per l'utenza le voci di costo in essa presenti, e di conseguenza più facilmente confrontabili le offerte destinate agli utenti finali del mercato libero. In tale contesto, è stato altresì previsto che la regolazione intervenga affinché i dati di lettura dei contatori siano resi disponibili ai clienti, secondo modalità tali da consentire la facile lettura dei consumi e garantendo, nel massimo grado e tempestivamente, la corrispondenza dei consumi fatturati con quelli effettivi.

Tra le altre misure di lungo periodo è da annoverare la riforma delle tariffe elettriche di trasmissione, distribuzione e misura e la revisione dell'articolazione degli oneri generali di sistema, avviata dall'Autorità di settore a settembre 2013. Obiettivo della riforma è promuovere l'utilizzo delle fonti rinnovabili, l'efficienza, l'innovazione tecnologica e l'uso razionale delle risorse, consentendo il miglior utilizzo dell'energia elettrica negli usi domestici, attraverso un maggior allineamento delle tariffe ai costi effettivi del servizio.

La riforma consentirà di ridisegnare le tariffe elettriche e di dare contributo positivo all'attuazione delle *policy* europee, ai traguardi fissati dal Pacchetto Clima-Energia (c.d. 20-20-20), ai mutamenti legati alla rapida e intensa penetrazione delle rinnovabili e allo sviluppo di nuove tecnologie.

L'intervento dell'Autorità si è reso necessario in quanto l'attuale tariffa, rimasta invariata dagli anni '90, utilizza criteri ormai superati, quali alcuni livelli tariffari inferiori ai costi del servizio, anche con obiettivi redistributivi tra categorie di utenza. Queste criticità erano state superate solo in parte nel 2007, in occasione della completa liberalizzazione del mercato per le famiglie, lasciando però forti sussidi fra utenti basati sui consumi, per mantenere un regime speciale per le utenze disagiate. A ciò si è posto rimedio nel 2009, con l'introduzione del bonus elettrico, rafforzato anche di recente. Tuttavia i mutati obiettivi energetici impongono una modernizzazione.

Nel corso dell'anno, l'AEEGSI introdurrà in via sperimentale, dopo una consultazione pubblica, la nuova tariffa di rete (D1) per i consumi ad alta efficienza, non più legata al volume dell'energia elettrica utilizzata e più aderente agli effettivi costi dei servizi di rete (trasporto, distribuzione e gestione del contatore). La nuova tariffa sarà costante, a prescindere dai consumi, e potrà essere applicata alle forniture di energia elettrica sia con contratti di mercato libero sia di maggior tutela per l'abitazione di residenza. L'attuale progressività delle tariffe in funzione dei consumi tende, invece, a sfavorire l'utilizzo dell'energia elettrica per usi termici: malgrado l'alto livello di efficienza energetica, l'utilizzo di una pompa di calore porta ad una crescita dei consumi e della bolletta; la nuova tariffa di rete sperimentale consentirà di ridurre l'aumento della spesa. Tale riforma s'inquadra nel percorso delineato dalle normative europee e nazionali sull'avvio di un riordino tariffario per eliminare

sussidi incrociati e favorire il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica e di utilizzo di fonti rinnovabili.

### **FOCUS** Stato di attuazione della disciplina del bonus elettrico e gas

L'AEEGSI ha chiuso a marzo 2014 l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina del bonus elettrico e gas - l'agevolazione per coloro che si trovano in condizioni economiche disagiate o per i malati gravi che usano apparecchiature salvavita dalla quale è emerso che, negli ultimi cinque anni, oltre due milioni di consumatori hanno ottenuto almeno una volta il bonus elettrico. Un milione di utenti ha ottenuto anche il bonus gas, per un totale di oltre tre milioni di bonus erogati.

Dall'indagine emerge anche che una quota di potenziali beneficiari del bonus non fa domanda e che, fra coloro che l'hanno ottenuto, la percentuale di rinnovi è del 70 per cento circa. Inoltre, l'entità del bonus (per legge commisurata alla spesa al netto delle imposte) viene considerata abbastanza contenuta rispetto all'incidenza sulla spesa per energia. In particolare, rispetto all'utilizzo dell'indicatore ISEE, la soglia definita - rimasta invariata negli ultimi 5 anni - sembrerebbe non intercettare a pieno le situazioni di povertà.

Si segnala che già nel 2013 l'Autorità ha previsto miglioramenti e semplificazioni nel meccanismo del bonus; le innovazioni più significative sono, in particolare, la possibilità di presentare un'unica domanda per i bonus elettrico e gas e di utilizzare procedure di rinnovo semplificate in presenza di determinate condizioni. Altre novità sono l'avvio della revisione delle norme sul vincolo di potenza e sul riconoscimento degli usi finali del gas ai fini dell'erogazione del bonus e un più spinto utilizzo del portale dedicato ai cittadini, confermando la necessità di una pervasiva azione di informazione per ampliare la conoscenza dell'agevolazione.

Infine, per far fronte all'evoluzione dei consumi e garantire la disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica nel lungo periodo, evitando criticità in termini di sicurezza, l'AEEGSI ha approvato<sup>670</sup> lo schema di disciplina di mercato della capacità, proposta dal gestore di rete, che deve essere sottoposta all'approvazione del MISE. In considerazione del modificato quadro di riferimento del mercato elettrico, la proposta è stata di recente superata dalla legge di Stabilità per il 2014<sup>671</sup> che è intervenuta in materia, attribuendo al MISE<sup>672</sup> la determinazione di condizioni e modalità per la definizione di un sistema di remunerazione di capacità produttiva in grado di fornire gli adeguati servizi di flessibilità, nella misura strettamente necessaria a garantire la sicurezza del sistema elettrico e la copertura dei fabbisogni effettuata dai gestori di rete e senza aumento dei prezzi e delle tariffe dell'energia elettrica per i clienti finali.

### **FOCUS** Il percorso di riforma delle tariffe elettriche nel dettaglio

Il procedimento di riforma è dettagliato nella delibera 204/2013/R/EEL e prevede un ampio coinvolgimento delle associazioni dei consumatori domestici e iniziative sperimentali di *notice & comment* rivolte a larghe fasce di clienti finali.

Nello specifico, per arrivare a una nuova tariffa, in grado di spingere sull'efficienza, le rinnovabili e l'innovazione, adeguata ai mutamenti in atto e alle nuove regole nazionali e internazionali, l'Autorità ha delineato un percorso che prevede successivi provvedimenti; fra

<sup>670</sup> Ai sensi del D.Lgs. 379/2003.

<sup>671</sup> L. 147/2013, art.1 co.153.

<sup>672</sup> Su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e sentito il Ministro dell'Ambiente.

questi, consultazioni e audizioni pubbliche, e prevedendo un'approfondita valutazione di impatto regolatorio (AIR) e l'analisi comparata delle soluzioni adottate in altri Paesi e, in particolare, tra quelli maggiori dell'UE e più affini all'Italia, nonché uno studio per raggiungere obiettivi di maggiore efficienza e di adeguamento all'utilizzo e sviluppo delle rinnovabili.

Il procedimento dovrebbe concludersi entro il 2015, ma nel frattempo potranno essere introdotte alcune tariffe specifiche già dal prossimo anno, da un lato per anticipare in parte la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica che l'Italia dovrà recepire entro il 2014 e, dall'altro, per attuare con gradualità il decreto del 28 dicembre 2012 sull'incentivazione dell'energia termica da fonti rinnovabili. Tale decreto promuove la diffusione degli impianti di climatizzazione e scaldacqua che utilizzano pompe di calore elettriche per la riduzione delle emissioni inquinanti locali, favorendo anche il raggiungimento degli obiettivi del decreto ministeriale del 15 marzo 2012 sulle fonti rinnovabili.

Il percorso di riforma sarà disegnato tenendo conto anche delle interdipendenze tra il mercato del gas e il mercato dell'energia elettrica negli usi finali, con l'obiettivo di eliminare eventuali distorsioni che impediscono scelte razionali dei clienti finali. Nello specifico, l'allineamento delle tariffe ai costi del servizio consentirà di eliminare le distorsioni sia rispetto a uno sviluppo efficiente delle rete e delle *smart grids*, sia rispetto alle scelte degli apparecchi da utilizzare, di installare impianti di generazione diffusa presso i clienti o di sviluppare strumenti di *demande response*.

Nell'ambito di questo procedimento, verranno inoltre svolti approfondimenti tecnici sulla possibilità di estendere fino a 3,5 kW la potenza impegnata dai clienti domestici con tariffa D2.

Nel corso del 2013 è stato adottato il decreto ministeriale<sup>673</sup> che ha stabilito i nuovi criteri per identificare le aziende ad alta intensità energetica (c.d. energivore). In conformità a tali criteri e sulla base degli atti di indirizzo emanati dal Ministro dello Sviluppo Economico (24 aprile e 24 luglio 2013), l'AEEGSI ha rideterminato i corrispettivi a copertura degli oneri generali di sistema elettrico e i parametri di ripartizione dei medesimi oneri sui clienti finali. L'Autorità ha emanato le modalità operative per la costituzione e l'aggiornamento dell'elenco delle imprese energivore ed è stato costituito un primo elenco di imprese che vedranno riconosciute - a partire dai primi mesi dell'anno 2014 - le agevolazioni per il periodo decorrente dal 1° luglio 2013.

## Servizi professionali

Dopo il D.L. 'Cresci Italia'<sup>674</sup> sono intervenute alcune modifiche che perfezionano il quadro regolatorio del settore per alcune specifiche professioni.

Dal 15 agosto 2013 è scattato l'obbligo per gli iscritti agli Albi di assicurarsi per i danni provocati ai clienti nell'esercizio dell'attività professionale. Previsto dal decreto legge 138 del 2011, l'obbligo di sottoscrivere una polizza professionale era stato dilazionato di un anno dal DPR di riforma delle professioni<sup>675</sup>. Tale obbligo è ora operativo per tutti i professionisti, a eccezione degli operatori della sanità. Anche per gli avvocati, nonché per le società tra professionisti e le

<sup>673</sup> D.M. 5 aprile 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia, in attuazione di quanto previsto dal D.L. 83/2012.

<sup>674</sup> D.L. 1/2012, cvt in L. 27/2012.

<sup>675</sup> DPR 137/2012.

associazioni, è stato introdotto l'obbligo di stipulare apposita polizza professionale a copertura degli infortuni derivanti a sé e ai propri collaboratori (dipendenti e praticanti)<sup>676</sup>.

E' stato avviato l'esame del disegno di legge con il quale s'intende modificare l'attuale disciplina dell'esercizio abusivo delle professioni, da un lato aggravando le pene previste dall'articolo 348 del codice penale per la fattispecie generale, e dall'altro introducendo, con l'articolo 348-bis, la fattispecie specifica del reato di esercizio abusivo della professione di medico e odontoiatra.

E' stato emanato il decreto del Ministro della Giustizia avente a oggetto la determinazione dei parametri per la liquidazione del compenso per la professione forense. La proposta del Ministero (che mantiene l'impianto del DM 140/2012 sui parametri per la determinazione dei compensi per le altre professioni) è frutto di un confronto con il Consiglio Nazionale Forense (CNF) e garantisce la prevedibilità dei costi legali, oltre a contribuire alla celerità dei processi poiché il calcolo dei costi della prestazione è svincolato dal numero di atti legali. Inoltre, è favorita la conciliazione delle controversie, con effetto deflativo presso i tribunali. Per quanto riguarda i compensi, essi sono stati ridotti del 25 per cento in media rispetto alla proposta del CNF, ma restano comunque aumentati del 50 per cento rispetto ai parametri precedenti. Mentre le spese generali sono state fissate al 15 per cento, i parametri sono indicati come somma fissa che il giudice potrà aumentare fino all'80 per cento o ridurre fino al 50 per cento, motivando lo scostamento.

È attualmente allo studio del Ministero della Giustizia, in collaborazione con il CNF, uno schema di decreto legislativo che individuerà 14 aree di specializzazione per gli avvocati (ad es. diritto di famiglia, responsabilità civile, commerciale e della concorrenza, internazionale, ecc.). Il titolo di avvocato specialista potrà essere conseguito solo per una delle aree (s'impedisce così la pluri-specializzazione), dopo un percorso formativo o una comprovata esperienza professionale. La durata del corso deve essere almeno biennale e prevedere non meno di 200 ore di insegnamento, di cui almeno 15 di didattica frontale, con obbligo di frequenza per almeno due terzi del tempo previsto. Per la comprovata esperienza si parla di almeno 8 anni di iscrizione all'Albo, dei quali gli ultimi 5 anni dedicati alla trattazione in modo assiduo e prevalente di cause riferite all'area per cui si chiede il riconoscimento. Il titolo di specialista potrà essere conservato con la trattazione di almeno 50 casi all'anno nella materia di riferimento nell'arco di un triennio, oppure, negli stessi 3 anni, con il conseguimento di 75 crediti formativi (almeno 25 per anno).

Con la Legge di Stabilità per il 2014<sup>677</sup>, nelle compravendite di immobili, il notaio diventa garante della compravendita, nel senso che il perfezionamento dell'operazione è subordinato a una verifica di legalità dell'atto da parte del notaio al fine di garantire l'acquirente che il bene oggetto di compravendita sia effettivamente libero da pesi, ipoteche e altre formalità pregiudizievoli.

---

<sup>676</sup> L.247/2012, art. 12. L'immediata precettività di tale norma è, tuttavia, contestata da una parte dell'avvocatura che ritiene che la sua attuazione sia subordinata all'emanazione di un decreto.

<sup>677</sup> L. 147/2013, art.1 co.63-67.

E' previsto, infatti, che il notaio riceva dall'acquirente le somme concordate per la transazione, depositandole su un conto dedicato<sup>678</sup>, relative a: a) quanto dovuto a titolo di onorari, incluse le spese, nonché a titolo di tributi per i quali il notaio sia sostituto o responsabile d'imposta; b) l'intero prezzo o corrispettivo e gli altri oneri dovuti per contratti di trasferimento della proprietà o di trasferimento, costituzione o estinzione di altro diritto reale su immobili o aziende.

Eseguita la registrazione e la pubblicità dell'atto, e verificata l'assenza di formalità pregiudizievoli ulteriori rispetto a quelle esistenti alla data dell'atto e da questo risultanti, il notaio provvederà a disporre lo svincolo degli importi depositati e a consegnarli al venditore. Gli interessi sulle somme depositate, al netto delle spese di gestione del servizio, sono finalizzati a rifinanziare i fondi di credito agevolato, riducendo i tassi della provvista dedicata, destinati ai finanziamenti alle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda i consulenti finanziari, con il D.L. 'Proroga termini'<sup>679</sup> è stato spostato al 31 dicembre 2014 il termine per l'esercizio dell'attività di consulenza in materia di investimenti da parte dei soggetti che, al 31 dicembre 2007, prestavano già tale attività senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti. La proroga è dovuta al fatto che non è stato ancora istituito l'Organismo deputato alla tenuta dell'Albo delle persone fisiche consulenti finanziari. Nelle more della costituzione del citato Organismo è stato emanato un regolamento di disciplina dei requisiti patrimoniali e di indipendenza delle società di consulenza finanziaria, nonché dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali delle società di consulenza finanziaria.

## Settore assicurativo

Il mercato delle assicurazioni rientra tra i settori in cui, nonostante l'apertura dei mercati, i prezzi pagati dai consumatori tendono a salire, come documentato anche dall'Autorità Antitrust, che ha concluso nel 2013 un'indagine conoscitiva. Nel mercato delle assicurazioni riguardanti la responsabilità civile per circolazione di autoveicoli, si osserva come il premio medio in Italia sia più del doppio di quello pagato in Francia e in Portogallo, superi quello tedesco dell'80 per cento e quello olandese di quasi il 70 per cento. Di contro, le frodi accertate ai danni delle compagnie in Italia sono quattro volte inferiori a quelle registrate dalle compagnie del Regno Unito e pari alla metà di quelle riscontrate in Francia.

### **FOCUS** Indagine sulle tariffe R.C. auto

Sul sito internet dell'IVASS ([www.ivass.it](http://www.ivass.it)) è stata pubblicata la nuova indagine sulle tariffe R.C. auto praticate in Italia al 1° gennaio 2013. L'indagine, che ha riguardato tutte le imprese sottoposte alla vigilanza dell'*Authority* sul mercato assicurativo, ha preso in esame i prezzi praticati in 21 province per 11 tipologie standard di assicurati, sia automobilisti sia motociclisti, dei due sessi.

<sup>678</sup> Il conto corrente dedicato alle compravendite dovrà essere separato dal patrimonio e dalle vicende del suo titolare per evitare che le somme ivi depositate possano essere pignorate o ereditate.

<sup>679</sup> D.L. 150/2013.

Si tratta della prima rilevazione dei prezzi successiva all'entrata in vigore della sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E. nel marzo 2011 in materia di parità di trattamento tra uomo e donna nell'accesso ai servizi assicurativi. Nella presente rilevazione si possono apprezzare quindi gli effetti di tale sentenza, che ha essenzialmente comportato, rispettivamente per gli assicurati di sesso femminile e maschile, incrementi e decrementi dei prezzi medi, variabili con i profili e le province oggetto di indagine.

Dall'analisi risulta infatti che, dal 2012 al 2013, tra i prezzi medi ponderati con la quota di mercato di ogni impresa, l'aumento più elevato, su scala nazionale, è stato pari al 13,5 per cento per un diciottenne di sesso femminile con autovettura di 1300 cc. alimentata a benzina, in classe Bonus-Malus di C.U. 14, massimale minimo di legge. Il premio medio ponderato per il corrispondente profilo maschile è invece diminuito del 6,7 per cento.

Sul territorio si accresce la già forte differenziazione tra Regioni settentrionali e Regioni meridionali: gli incrementi, nonché i prezzi medi di listino assoluti, risultano più elevati nel blocco delle province meridionali, e più contenuti nelle province settentrionali. Nel settore delle 'due ruote', per i motocicli con cilindrata di 200 cc, i prezzi nazionali medi di listino, hanno subito incrementi del 10,2 per cento per gli uomini e dell'8,2 per cento per le donne quarantenni in classe B/M di C.U. 4.

In attesa di una più generale riforma del settore in senso pro-concorrenziale - come raccomandato dall'Antitrust nella citata indagine conoscitiva - le più recenti disposizioni in materia hanno l'obiettivo di ampliare gli strumenti a disposizione dei consumatori nei confronti delle compagnie assicurative.

In attuazione di quanto disposto dall'art.22 del D.L. 179/2012, da settembre 2013 i consumatori possono richiedere l'attivazione<sup>680</sup>, nel sito internet della loro compagnia assicuratrice, di un'area riservata (cd. 'Home insurance'), a cui accedere con modalità protetta per consultare in tempo reale la propria posizione assicurativa e le relative informazioni (scadenze, coperture, riscatti) e scaricare l'attestazione sullo stato del rischio per la polizza R.C. auto. Tale provvedimento mira a velocizzare il rapporto con l'assicurazione facendolo diventare più immediato e trasparente.

Da febbraio 2014 è disponibile sul sito del Ministero delle Infrastrutture una applicazione che consente di consultare i numeri di targa degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei ciclomotori immatricolati in Italia che non risultano in regola con gli obblighi assicurativi RCA. Ciò consentirà ai cittadini di verificare la correttezza della propria copertura assicurativa e, nel caso, di provvedere a mettersi in regola con l'obbligo di assicurazione del veicolo. E' inoltre un importante passo avanti nella tutela del cittadino poiché, aumentando la capacità di contrasto alle frodi assicurative, si agisce anche sul mancato risarcimento dei danni nei casi in cui i veicoli non siano assicurati.

L'attività ispettiva effettuata dall'IVASS ha messo in luce prassi diffuse di collocamento delle coperture assicurative abbinata a mutui, prestiti e finanziamenti, non accompagnate da valutazioni dell'adeguatezza del contratto offerto. L'Istituto ha quindi richiamato le imprese assicurative che collocano polizze di protezione del credito (*Personal Protection Insurance*, tra cui le polizze legate ai mutui) al rispetto dei doveri di correttezza, buona fede e trasparenza nei confronti degli assicurati/consumatori. L'IVASS ha chiesto alle imprese di

---

<sup>680</sup> I dettagli di questa funzionalità sono stati delineati nel Provvedimento 7/2013 dell'IVASS.

prevedere idonee procedure di monitoraggio delle prassi commerciali e della modulistica contrattuale, anche ricorrendo a specifiche azioni mirate a individuare comportamenti non conformi alle disposizioni di tutela del consumatore.

**IN ITINERE****Il disegno di legge in materia di assicurazione R.C. auto**

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, un disegno di legge recante disposizioni in materia di assicurazione R.C. auto, teso a ridurre i costi delle assicurazioni, consentendo l'apposizione di alcune clausole contrattuali che mirano a vanificare le richieste fraudolente di risarcimento e ad assicurare riduzioni del premio assicurativo. Questo meccanismo abbasserebbe il prezzo finale per il consumatore, rispetto all'anno passato.

Nel suo complesso gli interventi proposti nella norma mirano a garantire la razionalizzazione e la maggiore efficienza dei sistemi di gestione della fase di accertamento e liquidazione dei sinistri, al fine di contenerne i costi e ottenere una riduzione progressiva dei premi assicurativi attraverso la realizzazione di risparmi in tutte le fasi operative.

Il disegno di legge prevede una serie di sconti per i consumatori e sanzioni, in caso di violazioni, per le assicurazioni, che possono essere così sintetizzati:

- Sconto del 7 per cento, sulla media dei prezzi regionali, per l'applicazione della scatola nera, e sanzione da 5.000 a 40.000 euro in caso di mancata pubblicità o comunicazione.
- Sconto del 5 per cento e del 10 per cento per risarcimento in forma specifica presso carrozzerie convenzionate. In alternativa al risarcimento per equivalente sarà facoltà delle imprese di assicurazione risarcire in forma specifica, fornendo la necessaria garanzia sulle riparazioni effettuate attraverso impresa convenzionata.
- Sconto del 4 per cento per il divieto di cessione del diritto al risarcimento. Sanzione da 5.000 a 40.000 euro in caso di mancata pubblicità o comunicazione.
- Sconto del 7 per cento per prestazioni di servizi medico-sanitari resi da professionisti convenzionati con le imprese assicurative. Sanzione da 5.000 a 40.000 euro in caso di mancata pubblicità o comunicazione.

Si aggiungono a tali sconti anche meccanismi di controllo più stretti, come ad esempio quelli miranti a evitare la prassi di produrre testimonianze in un momento successivo a quello della denuncia del sinistro, attraverso l'identificazione immediata del testimone sul luogo dell'incidente.

Al fine di contrastare le frodi in assicurazione è prevista, con riferimento al risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli di ogni specie, la decadenza del diritto del danneggiato qualora non venga presentata la richiesta entro novanta giorni dal verificarsi del fatto dannoso.

Infine viene stabilito che gli introiti delle sanzioni amministrative pecuniarie siano destinati ad incrementare il Fondo di garanzia per le vittime della strada.

**Settore autostradale e autotrasporto**

A inizio 2013, sono stati sospesi gli incrementi tariffari relativi a 4 concessioni (Brescia-Verona-Vicenza-Padova, SATAP A4 e SATAP A21 e SAT), e autorizzati incrementi inferiori a quelli richiesti per altre 3 (Autostrade per l'Italia, ATIVA e Milano - Serravalle).

Le sospensioni tariffarie previste erano state disposte in via cautelativa, essendo scaduto il primo periodo regolatorio e in corso la procedura di aggiornamento dei relativi piani economico-finanziari, al fine di consentire agli

organi preposti la puntuale verifica dei parametri che compongono la formula della tariffa di pedaggio, con particolare riferimento a quelli legati all'effettivo andamento degli investimenti previsti. Tali verifiche hanno comportato la necessità di apportare alcune integrazioni al quadro regolatorio vigente, attraverso un intervento del CIPE in conformità a un parere emesso dal NARS, l'organismo tecnico competente in materia di regolazione tariffaria. All'esito positivo di tali approfondimenti sono stati ripristinati gli adeguamenti dei pedaggi autostradali (aprile 2013).

Entro il 15 ottobre di ogni anno, il concessionario di una tratta autostradale formula la proposta di variazioni tariffarie che intende applicare tenendo conto dei parametri relativi agli investimenti effettuati<sup>681</sup>. L'organo regolatore (Ministero delle Infrastrutture) ha tempo fino al 15 dicembre di ogni anno per approvare o rigettare le modifiche proposte, tenendo conto esclusivamente della correttezza dei valori inseriti nella formula nonché della sussistenza di eventuali gravi inadempienze rispetto alla convenzione e che siano state formalmente contestate dal concessionario entro il 30 giugno precedente.

A partire da febbraio 2014 e fino al 31 dicembre 2015 i pendolari godranno di una agevolazione tariffaria del 20 per cento di sconto sulle tariffe autostradali. Potrà usufruire dello sconto chi farà per venti volte il percorso di andata e ritorno (40 tratte) su un tragitto definito da casello a casello, per una tratta massima di 50 chilometri (50 andata e 50 ritorno).

Lo sconto scenderà progressivamente dal 20 al 10 per cento al diminuire dei viaggi sino alla soglia minima di dieci viaggi di andata e ritorno (20 tratte), sotto la quale è difficile essere definiti pendolari.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>682</sup> ha disposto il riordino del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori. In particolare, tra le attribuzioni del Comitato centrale rientrano: *i*) funzioni di studio e di consulenza con specifico riferimento a progetti normativi, all'accesso al mercato dell'autotrasporto e alla professione di autotrasportatore; *ii*) verifica dell'adeguatezza e regolarità delle imprese iscritte; *iii*) controllo sulle imprese iscritte, al fine di garantirne la rispondenza ai requisiti previsti per l'esercizio della professione. Inoltre, la composizione del Comitato viene integrata con la presenza di un rappresentante per ciascuna delle associazioni di categoria degli autotrasportatori, nonché un rappresentante per ciascuna delle associazioni nazionali riconosciute.

### **Servizio Taxi e Servizio noleggio con conducente**

Il D.L. 'Proroga termini'<sup>683</sup> sposta al 31 dicembre 2014 il termine per l'emanazione del decreto con cui il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti adotta disposizioni tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente.

---

<sup>681</sup> D.L. 69/2013, art. 27.

<sup>682</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 92-94.

<sup>683</sup> D.L. 150/2013.

## Settore del trasporto aereo

I gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario concorrenziali, trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati.

I gestori aeroportuali comunicano all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAV) l'esito delle procedure di gara, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e concorrenzialità<sup>684</sup>.

Questo intervento normativo mira a fornire uno strumento trasparente ed efficace per monitorare e vigilare sugli accordi che intervengono, negli aeroporti nazionali, tra le società concessionarie della gestione degli aeroporti pubblici e i vettori aerei. Tali accordi, sempre più numerosi, prevedono spesso l'erogazione di somme dai gestori ai vettori per sostenere il rilancio e lo sviluppo commerciale di nuovi aeroporti o nuove rotte.

L'obiettivo è verificare che le risorse finanziarie, oggetto di tali accordi, siano erogate in modo trasparente e competitivo e costituiscano effettivamente occasioni di sviluppo economico, garantendo l'accessibilità a Regioni attualmente poco collegate, evitando sprechi e soprattutto distorsioni concorrenziali del mercato interno.

## Distribuzione dei carburanti

Gli interventi che hanno riguardato il settore negli ultimi anni tendono a rendere il mercato dei carburanti più concorrenziale e a incidere sul livello dei prezzi, rafforzando la tutela dei consumatori, la trasparenza dei prezzi e la qualità del servizio offerto.

A marzo 2013, con decreto del Ministro dello Sviluppo economico è stata adottata una direttiva che uniforma, su tutto il territorio nazionale, le procedure da seguire per le operazioni di verifica di distributori di carburanti a normativa comunitaria, nazionale e apparecchiature ausiliarie (*self service*) dotate di un certificato di valutazione/prova rilasciato da un organismo notificato.

La verifica ha l'obiettivo di garantire la correttezza della misurazione delle quantità di carburanti erogate, anche a tutela dei consumatori. Il provvedimento, inoltre, al fine di non gravare di oneri indebiti i fabbricanti di strumenti di misura conformi alla normativa nazionale e di evitare duplicazioni di controlli, introduce elementi di semplificazione di disposizioni nazionali e di armonizzazione a quelle comunitarie. L'applicazione della direttiva è immediata<sup>685</sup>.

Nell'ambito degli interventi pro-concorrenziali<sup>686</sup>, al GME è stato affidato il compito di sviluppare una piattaforma di mercato della logistica petrolifera di olii

<sup>684</sup> D.L. 145/2013, 'Destinazione Italia', art.13.

<sup>685</sup> Essa cioè decorre dalla sua conoscenza, cui è preordinata la pubblicazione sul sito internet del Ministero e, non è quindi, subordinata alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, che è comunque effettuata per garantire la massima diffusione della stessa.

<sup>686</sup> D.Lgs. 249/2012.

minerali, finalizzata a facilitare la negoziazione di capacità logistiche di breve, medio e lungo termine, nonché di costituire una piattaforma di mercato all'ingrosso dei prodotti petroliferi, per favorire la negoziazione di prodotti petroliferi liquidi per autotrazione. Obiettivo della misura è rafforzare la legislazione nazionale in materia di scorte petrolifere di sicurezza, nonché promuovere il livello di concorrenza nel settore petrolifero, ampliando le opportunità di offerta e di approvvigionamento di servizi logistici e di prodotti petroliferi.

Un primo passo in tal senso è stato compiuto, a luglio del 2013, dal GME che ha predisposto una Piattaforma di Rilevazione della Capacità di Stoccaggio di Oli Minerali (PDC-oil) per l'acquisizione e la gestione dei dati anagrafici dei soggetti obbligati, oltre che delle informazioni e dei dati riguardanti la capacità logistica nella titolarità degli stessi. I soggetti obbligati<sup>687</sup> possono procedere all'iscrizione alla PDC-oil a partire dal 4 luglio 2013, nel rispetto di quanto previsto nel Regolamento della piattaforma stessa.

A ulteriore tutela dei consumatori sono stati introdotti una serie di obblighi informativi sul prezzo dei carburanti, che hanno lo scopo di facilitare l'automobilista nella verifica dei prezzi. Dal 24 maggio 2013 sui cartelloni stradali dei distributori di carburanti è obbligatorio esporre i prezzi dando meno evidenza ai millesimi di euro<sup>688</sup>. Tale obbligo di comunicazione dei prezzi, previsto inizialmente per i soli impianti autostradali, è esteso progressivamente agli impianti lungo le strade statali e poi su tutta la rete stradale.

Altre misure riguardano in maniera specifica la facilitazione del processo di razionalizzazione della rete, con contributi e facilitazioni per la chiusura degli impianti. A luglio 2013 è entrato in vigore il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 19 aprile 2013 concernente i contributi per i costi di ripristino ambientale sostenuti dai titolari di distributori di carburanti a seguito della chiusura degli impianti, a valere sul Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti. La norma prevede anche il rifinanziamento del Fondo stesso. Inoltre, i titolari di autorizzazione o concessione degli impianti stradali di distribuzione di carburanti, che chiudano gli stessi impianti dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014, possono ottenere: *i*) gli indennizzi per la chiusura di tali impianti dovuta a ristrutturazione della rete, in caso di soggetti titolari di impianti, comunque non integrati verticalmente nel settore della raffinazione, con non più di dieci impianti; *ii*) i contributi per i costi ambientali di ripristino dei luoghi a seguito di chiusura di impianti di distribuzione dei carburanti.

Ai fini della determinazione dei contributi per i costi ambientali di ripristino, può essere riconosciuto un contributo pari al 60 per cento dei costi effettivamente

---

<sup>687</sup> Con circolare ministeriale del 1° luglio 2013, il Ministero dello Sviluppo Economico ha chiarito che i soggetti sottoposti all'obbligo di comunicazione dei dati inerenti la capacità di stoccaggio di oli minerali di cui all'art. 21, comma 2 del d.lgs. 249/2012 nei confronti del GME, sono i soggetti titolari dell'impianto, ovvero in caso di locazione dell'impianto, i soli soggetti locatari.

<sup>688</sup> L'obbligo fa parte delle nuove regole previste per la cartellonistica dei punti vendita di carburanti introdotti e dal D.M. MISE del 17 gennaio 2013. A partire dal 24 maggio i millesimi di euro devono essere scritti con caratteri più piccoli - apice o pedice - e con colori diversi da quelli utilizzati per la parte di prezzo più significativa per il consumatore: euro e centesimi di euro. Lo scopo della regola è anche quello di aiutare l'automobilista a non scegliere solo sulla base della terza cifra decimale (millesimi) rinunciando così ad altri importanti criteri di scelta, quali ad esempio la vicinanza dell'impianto o la qualità del servizio, per un beneficio limitato a pochi centesimi di risparmio complessivo.

sostenuti per le specifiche attività, il quale non potrà eccedere complessivamente la somma di 70.000 euro per ciascun impianto e comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo.

Il Fondo è integrato attraverso un contributo a carico dei titolari di autorizzazione e dei gestori degli impianti di distribuzione carburanti della rete ordinaria, articolato in una componente fissa (a carico dei soggetti titolari di impianti, pari a 100 euro o a 2.000 euro per gli impianti dichiarati incompatibili) e in una componente variabile (calcolata su ogni litro di carburante per autotrazione venduto sulla rete ordinaria nell'anno 2013, nella misura di 0,0015 euro a carico dei soggetti titolari di impianti e di 0,0005 euro a carico dei gestori).

Con il D.L.69/2013 sono state estese le erogazioni del Fondo per la razionalizzazione della rete dei carburanti alla diffusione dell'uso del metano e del GPL per autotrazione nelle aree con scarsa presenza d'impianti di distribuzione di tale carburante. In particolare, i contributi vengono erogati anche per la chiusura e contestuale trasformazione da impianti di distribuzione di carburanti in impianti di distribuzione esclusiva di metano o di GPL per autotrazione.

La stessa norma<sup>689</sup> stabilisce la riduzione dell'accisa sul gasolio denaturato - utilizzato per il riscaldamento delle coltivazioni sotto serra - a favore dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti nella relativa gestione previdenziale e assistenziale. La riduzione prevista corrisponde all'accisa minima a livello comunitario, pari a 25 euro per 1.000 litri di gasolio<sup>690</sup> e comporta l'impegno, per chi ne beneficia, a ridurre progressivamente il consumo di gasolio, con finalità ambientali. Il decreto ministeriale di attuazione (Ministro delle Politiche Agricole e Forestali di concerto con il Ministro dell'Economia) è in corso di emanazione e prevede l'applicazione dell'accisa ridotta a fronte di una riduzione dei consumi nella misura del 3 per cento annuale.

Il D.L. 'Destinazione Italia' introduce una misura volta a non far aumentare, dal 4,5 per cento in vigore nel 2013 al previsto 5 per cento del 2014, la quota minima di miscelazione dei biocarburanti nella benzina e nel gasolio del settore dei trasporti. Tale misura si rende necessaria per non gravare ulteriormente sul prezzo dei carburanti in una congiuntura sfavorevole per il consumo degli stessi, dovuto sia agli alti prezzi della materia prima, che all'aumento delle accise (in parte avvenuto e in parte previsto nel 2014).

La norma è anche diretta ad uniformare il sistema di calcolo dell'obbligo di immissione di biocarburanti in Italia a quanto avviene in alcuni altri Paesi europei. Infine si eliminano alcune limitazioni sull'uso di materie prime da utilizzare nella produzione dei biocarburanti, e viene elevata la soglia massima di utilizzo di materia prima rifiuti e sottoprodotti, portandola al 40 per cento, al fine di incentivare l'impiego di tale materia prima.

<sup>689</sup> Articolo 6, comma 1.

<sup>690</sup> Attualmente il settore agricolo beneficia dell'accisa sul carburante ridotta al 22 per cento. La disposizione in questione riguarda, pertanto l'ulteriore riduzione per i serricoltori, in considerazione degli alti costi sostenuti per il riscaldamento delle strutture di coltivazione in ambiente protetto.

### **Disegno di legge per lo sviluppo economico e l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' - Misure in materia di distribuzione dei carburanti**

In considerazione della necessità di una razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti, resa non più rinviabile dal forte calo dei consumi di carburante, e auspicata dalle imprese di settore e dalle stesse associazioni sindacali dei gestori, il DdL per lo sviluppo e per l'avvio del Piano Destinazione Italia (art.2, co. 19-21), prevede la rialimentazione del Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti, operante da anni presso la Cassa Conguaglio GPL, secondo modalità che incentivino e accelerino le chiusure degli impianti meno efficienti per due anni.

A tal fine viene stabilita una contribuzione al Fondo da parte di ogni titolare, proporzionale ai litri di carburante venduti ogni anno, ma opportunamente ridotta per tenere conto degli impianti chiusi dallo stesso titolare nell'anno precedente. Con lo stesso Fondo, al fine di ridurre il potenziale impatto sociale ed economico di tali nuove chiusure, potranno essere corrisposti ai gestori indennizzi per la perdita dell'attività, estesi per tali soggetti anche ai casi di trasformazione dell'impianto in totalmente automatizzato. Al fine di contenere la possibilità che parte della contribuzione al Fondo possa essere riversata sui prezzi finali dei carburanti, già gravati da forti accise, la contribuzione totale al Fondo viene articolata su 5 anni.

La denominazione della Cassa Conguaglio GPL viene aggiornata in Cassa Conguaglio Carburanti. Essa prosegue la sua attività fino al conseguimento dell'obiettivo della chiusura di almeno 5000 impianti e, una volta accertato tale obiettivo, determinato con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, si procederà alla sua liquidazione.

## **Servizi pubblici locali di rilevanza economica**

Il grado di liberalizzazione dei servizi pubblici locali è ancora insufficiente e numerose barriere alla concorrenza influiscono sulle *performance* dei principali settori coinvolti (trasporto pubblico locale, gestione dei rifiuti urbani, gestione delle aree di sosta, illuminazione pubblica). In vista di un intervento coordinato e strutturato su questo settore, che ha risentito fortemente dell'instabilità normativa, è stata avviata e conclusa un'importante ricognizione della legislazione vigente.

### **La rassegna normativa sui servizi pubblici locali**

All'indomani della sentenza della Corte Costituzionale 199/2012 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 del D.L. 138/2011, nel quale si disciplinavano le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si poneva il problema di quale fosse la disciplina residua vigente nei settori interessati. Per offrire una prima soluzione, il precedente Governo ha dato impulso all'elaborazione di uno studio volto a ricostruire il quadro della regolamentazione applicabile. È stato così istituito un Tavolo tecnico che ha elaborato un documento di raccolta della normativa e della giurisprudenza nazionali ed europee applicabili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>691</sup>. La rassegna è stata predisposta da INVITALIA nell'ambito di un Progetto PON GAS che prevede un'azione di rafforzamento della capacità istituzionale delle autonomie territoriali. Hanno contribuito ai lavori del Tavolo di coordinamento anche i rappresentanti delle associazioni di categoria Federutility, Federambiente, Asstra e Confservizi.

<sup>691</sup> Il documento è disponibile sul sito internet del Ministero dello Sviluppo Economico all'indirizzo [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/Raccolta\\_normativa\\_SPL.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/Raccolta_normativa_SPL.pdf)

Il documento costituisce uno strumento a supporto delle amministrazioni interessate e degli operatori del settore chiamati a orientarsi in un contesto normativo nazionale ed europeo che, negli ultimi anni, ha conosciuto rilevanti modifiche.

Il lavoro è articolato in quattro titoli, preceduti da altrettante note esplicative, che contengono la disciplina e gli orientamenti giurisprudenziali in tema di: *i)* organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali; *ii)* affidamento dei servizi e concorrenza; *iii)* gestione delle reti e società a partecipazione pubblica; *iv)* regolazione. Il documento contiene anche tre capitoli contenenti la disciplina specifica dei settori idrico, trasporti pubblici locali e rifiuti.

Alcuni progressi sono stati fatti a livello settoriale, e al fine di rafforzare i più recenti sviluppi regolatori verrà istituito presso il MISE, un Osservatorio dei Servizi Pubblici Locali, con finalità di raccolta e pubblicazione di dati e informazioni di tipo giuridico/economico, attraverso un portale dedicato e volto ad assicurare iniziative di supporto agli enti locali per accelerare e stimolare l'applicazione delle norme ancora non attuate e promuovere una riorganizzazione efficiente dei servizi.

Il D.L. 'Proroga termini'<sup>692</sup> in materia di adeguamento degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica non conformi alla normativa europea, proroga fino al 31 dicembre 2014 la possibilità che il servizio sia espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore, nel caso in cui siano state già avviate le procedure di affidamento (il precedente termine era dicembre 2013). Nel caso in cui non venga deliberato l'affidamento entro il 30 giugno 2014, il prefetto competente per territorio provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento, entro il 31 dicembre 2014. Tali disposizioni non si applicano agli affidamenti nel servizio di distribuzione di gas naturale, nel servizio di distribuzione di energia elettrica e nella gestione delle farmacie comunali.

### **La distribuzione del gas**

Procede il percorso normativo teso a favorire l'avvio delle gare pubbliche d'ambito per l'affidamento del servizio. Nel corso del 2012 è stato predisposto il quadro normativo per consentire agli Enti Locali di avviare le gare per ambiti territoriali minimi, in modo da incrementarne l'efficienza gestionale e impegnare i nuovi gestori a investimenti che completino la metanizzazione del Paese, potenzino e sostituiscano le reti obsolete. Per velocizzare e dare certezza all'avvio delle prime gare di distribuzione del gas per ambiti territoriali è stata introdotta una specifica disposizione nel Decreto 'Fare', che ha reso vincolanti i termini di individuazione delle stazioni appaltanti nonché per la pubblicazione dei bandi di gara. Sono stati rafforzati i termini e le competenze delle Regioni, prevedendo una penalizzazione economica per i Comuni che ritardino a individuare la stazione appaltante e disponendo un potere sostitutivo statale.

In particolare, i termini per l'avvio delle procedure di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale nel territorio di ambito diventano

<sup>692</sup> D.L. 150/2013.

perentori<sup>693</sup>. Scaduti tali termini, la Regione competente avvia la procedura di gara mediante la nomina di un commissario *ad acta*. Se, trascorsi 4 mesi dalla scadenza, la Regione non ha provveduto alla nomina del commissario, subentra il MISE.

Gli enti locali che non abbiano rispettato i termini per la scelta della stazione appaltante, vengono penalizzati economicamente: il 20 per cento delle somme che sarebbero ad essi spettate a seguito della gara dovrà essere versato presso la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico, al fine della riduzione delle tariffe di distribuzione nell'ambito corrispondente.

A ciò si aggiunge quanto stabilito con il decreto 'Destinazione Italia'<sup>694</sup>, che ha introdotto una metodologia quanto più uniforme per il calcolo del valore di rimborso dovuto al gestore uscente, in tutti quei casi in cui una dettagliata metodologia di calcolo del VIR non sia prevista nei contratti o nelle concessioni di servizio, ovvero laddove non sia desumibile dalla volontà contrattuale delle parti. La metodologia adottabile in questi casi, o nei casi in cui quella prevista sia incompleta, verrà dettagliata nelle linee guida del MISE, di prossima emanazione.

Il medesimo articolo prevede una proroga di quattro mesi dei termini per l'avvio delle procedure di gara (nomina stazione appaltante e/o pubblicazione del bando) per i primi tre raggruppamenti degli Ambiti<sup>695</sup>. Sempre per dare impulso e certezza alle prossime gare d'Ambito, s'introduce<sup>696</sup> la possibilità di anticipare alla stazione appaltante l'importo del corrispettivo *una tantum* per la copertura degli oneri di gara; tale importo viene anticipato dal gestore uscente e rimborsato al medesimo dal concessionario subentrante all'aggiudicazione della gara.

### IN ITINERE

#### **Disegno di legge per lo sviluppo economico e l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' - Le gare per la distribuzione del gas**

In vista delle prossime gare di ambito per affidare il servizio di distribuzione del gas per aree sovra comunali, il comma 39 dell'art. 2 interviene sul calcolo del valore industriale residuo (VIR) che, secondo le attuali norme, dovrebbe essere versato dal distributore subentrante al gestore uscente. Tale valore costituisce la base per la determinazione del valore dell'asset regolato su cui l'AEEGSI calcolerà le tariffe di distribuzione per i successivi 12 anni di concessione.

Considerato che le modalità attuali di calcolo del VIR sono diverse da quelle usate per la RAB- *Regulatory Asset Base* (non prevedono la detrazione dei contributi versati dai privati per gli allacciamenti che invece vengono decurtati nella regolazione tariffaria), le differenze dei due valori riscontrate possono risultare anche dell'ordine del 20 per cento. Questo causerebbe, in prospettiva, un aumento delle tariffe di distribuzione a carico dei clienti finali, essendo il VIR più alto.

Pertanto, con la norma, si allinea il valore del VIR a quello della RAB, che è il valore che è preso a riferimento dall'AEEGSI per la determinazione delle tariffe di distribuzione e che rappresenta il valore effettivo dell'impresa di distribuzione gas. Si provvede altresì a chiarire che dal rimborso vanno detratti in ogni caso i contributi privati versati al distributore (quali i contributi pagati dai privati per i loro allacciamenti alla rete di distribuzione). Inoltre, riportando il VIR al valore della RAB si aumenta la possibilità di partecipazione alle gare da parte dei distributori interessati, diminuendo l'esborso finanziario iniziale da versare. Il comma 40 reca la clausola di invarianza finanziaria.

<sup>693</sup> Il termine generico previsto è di 7 mesi, elevato a 15 se nell'ambito c'è un Comune capoluogo, elevato a 18 mesi per alcune Provincie.

<sup>694</sup> Art. 1, comma 16.

<sup>695</sup> Di cui all'allegato 1 del D.M. 226/2011.

<sup>696</sup> Art. 1 comma 16-quater.

## **Il settore idrico**

È proseguita l'attività dell'Autorità di settore per giungere a una compiuta revisione dell'assetto tariffario. A tal fine è stato pubblicato il documento per la consultazione che ha illustrato i primi orientamenti in materia di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici. Tale documento è essenziale per la definizione delle tariffe, in quanto una compiuta separazione contabile è condizione necessaria per applicare coerentemente un metodo tariffario a regime, al fine di consentire il controllo da parte dei soggetti competenti e di evitare i sussidi incrociati tra le diverse attività svolte. Sono inoltre state approvate modifiche alla disciplina tariffaria che si propongono di favorire gli investimenti nel settore (per i dettagli delle nuove tariffe si veda par.II.14 'Le politiche energetico-ambientali').

## **Il settore dei trasporti e il trasporto ferroviario**

La principale novità è il perfezionamento del quadro istituzionale relativo all'Autorità di regolazione dei Trasporti (si veda par.II.12 'Infrastrutture').

In materia di trasporto ferroviario, il Decreto 'Fare' interviene sulla regolamentazione del settore, dettagliando alcuni aspetti che potranno positivamente influire sulla maggiore apertura del mercato e l'accesso di nuove imprese ferroviarie. In particolare: si modifica la disciplina sui canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria per consentire parità di condizioni nell'utilizzo della rete da parte di tutte le imprese del settore; si stabilisce che la separazione contabile e dei bilanci delle imprese ferroviarie debba fornire la trasparente rappresentazione delle attività di servizio pubblico e dei corrispettivi (anche pubblici) percepiti; sono semplificate le procedure di accesso al mercato nei segmenti di trasporto nazionale passeggeri a media e lunga percorrenza.

### **FOCUS Tutela dei diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario**

A luglio 2013 il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento UE 1371/2007, il quale impone una serie di obblighi a carico delle imprese e dei gestori delle infrastrutture ferroviarie a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Il decreto sarà inviato, per acquisire i prescritti pareri, alle competenti Commissioni parlamentari e alla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni.

La norma è necessaria per rendere effettiva l'applicazione del Regolamento UE 1371/2007 che prevede la costituzione di un organismo di controllo che adotta le misure per garantire una serie di obblighi a carico delle imprese e dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria a tutela dei diritti dei passeggeri.

L'organismo individuato è l'Autorità dei Trasporti, che avrà a tal fine il compito di stabilire misure per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri e di definire il regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni stabilite dal Regolamento comunitario.

Lo scopo delle sanzioni è di promuovere la piena applicazione delle garanzie e dei diritti dei consumatori, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi su rotaia e, conseguentemente, la sicurezza di tali servizi.

### Il settore dei rifiuti

Per quanto riguarda gli ultimi sviluppi nel settore dei rifiuti si rimanda al paragrafo II.14 'Le politiche energetico-ambientali'. Dal punto della concorrenza rileva la segnalazione dell'Autorità Antitrust inviata al Ministero dell'Ambiente e alle Autorità locali del Lazio, in merito alle criticità di ordine concorrenziale ascrivibili all'assetto di regolazione in materia di rifiuti definito dalla Regione Lazio. Si tratta di criticità idonee a generare delle inefficienze nell'ambito del sistema di gestione dei rifiuti urbani che si riflettono sia sullo sviluppo di filiere concorrenziali nelle fasi del recupero e della valorizzazione dei rifiuti sia, in ultima analisi, sugli oneri per il servizio posti a carico dei cittadini. Secondo l'Antitrust, la scelta di favorire, negli anni, il ricorso allo smaltimento in discarica rispetto a interventi di recupero di materia dalla raccolta differenziata e di energia dai rifiuti indifferenziati, ha ostacolato il raggiungimento di un assetto integrato di gestione dei rifiuti urbani efficiente.

### Lo sciopero nei servizi pubblici

A luglio 2013, il Governo ha approvato in via definitiva, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio di Stato, un regolamento che modifica le norme per l'amministrazione e la contabilità della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici. Le modifiche sono tese a meglio definire la distinzione tra le funzioni d'indirizzo e controllo e le funzioni di gestione amministrativo-contabile<sup>697</sup>.

### Il settore delle comunicazioni

#### **FOCUS** Il settore delle comunicazioni in Italia <sup>698</sup>

Nel 2012 ogni italiano ha occupato circa 4 ore e 30 minuti della giornata con i servizi digitali, di cui 23 minuti passati sui *social network*, 10 minuti di chiamate effettuate, 21 e-mail o lettere inviate, 30 messaggi inviati, 115 minuti di televisione visti, 276 byte di *e-book* letti.

Nel 2012 il settore delle comunicazioni ha totalizzato ricavi per 61 miliardi di euro, di cui oltre la metà (62 per cento) dovuto alle telecomunicazioni. I media (radio, tv, editoria) hanno rappresentato un quarto del totale (25 per cento), mentre i servizi postali hanno generato il 13 per cento dei ricavi.

Rispetto al 2011, nei tre comparti tlc, media, poste si è assistito ad una contrazione dei ricavi, rispettivamente di 2.620, 1.546 e 209 milioni di euro. Anche l'editoria, la radio e la televisione (soprattutto quella gratuita) risultano in flessione rispetto al 2011, mentre prosegue nell'ultimo anno l'espansione del comparto *on line*.

Da un'analisi comparata dei ricavi pubblicitari nei vari comparti del settore media, si osserva come la sola componente Internet sia in crescita (10 per cento).

<sup>697</sup> In particolare il regolamento attribuisce in via esclusiva al Coordinatore generale i compiti di gestione dell'Ufficio e riserva al Presidente della Commissione le funzioni d'indirizzo e controllo. Tra i compiti di gestione sono incluse l'individuazione e la ripartizione dei fondi in entrata e in uscita in appositi capitoli, le variazioni al bilancio di previsione, la predisposizione dei mandati di pagamento delle spese e la stipula dei contratti.

<sup>698</sup> Tratto dalla Relazione Annuale 2013 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, consultabile al seguente link: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=viewrelazioneannuale&idRelazione=30>.

Per quanto riguarda le prestazioni nel servizio postale universale, la ripartizione dei ricavi per operatore vede il gruppo Poste Italiane con l'88 per cento circa, con una riduzione dell'1,6 per cento rispetto all'anno precedente a vantaggio delle altre imprese, che coprono attualmente il 12 per cento del mercato. Il comparto dei servizi di corriere espresso si conferma dinamico, con sette imprese che rappresentano oltre il 90 per cento del fatturato totale.

Per quanto riguarda i servizi di comunicazione, è proseguita nel 2012 la contrazione generalizzata dei minuti di traffico generati da rete fissa (7,5 per cento). Internet *dial up* e telefonia pubblica sono ormai fenomeni trascurabili. È continuata la discesa dei prezzi sia dei servizi sia degli apparecchi telefonici. A livello europeo, il mercato italiano mostra, dopo la Francia, la riduzione dei prezzi più consistente nel periodo 2005-2013. Gli investimenti nel settore risultano costanti, in virtù dell'aumento nella componente mobile (8 per cento) bilanciato dalla contrazione del comparto di rete fissa (6,5 per cento). In aumento il numero di accessi a larga banda in postazione fissa (circa 300.000 in un anno): da dicembre 2010 a marzo 2013 si è passati da 13,06 a 13,82 milioni di accessi.

Prosegue la diminuzione della quota di mercato di Telecom Italia nei servizi a larga banda *retail*, dal 54,1 per cento al 50,6 per cento tra il primo trimestre 2011 e il primo trimestre del 2013.

Aumenta il numero degli utenti mobili che accedono a Internet in mobilità, con lo *smartphone* o la chiavetta: da 22,9 milioni nell'ultimo trimestre del 2010, si è arrivati a 32,5 nel 1° trimestre del 2013.

La rappresentazione sintetica della domanda di Internet in Italia è quella che vede il nostro Paese al quarto posto in Europa per numero di individui che non ha mai avuto accesso a Internet (37,2 per cento contro una media EU27 di 22,4 per cento). Allo stesso tempo, l'Italia è anche il Paese in Europa in cui gli internauti hanno la più alta frequenza di accesso (oltre il 91 per cento accede regolarmente ogni giorno, mentre la media EU27 è del 79 per cento). 38 milioni di italiani dichiarano di accedere ad Internet da qualunque luogo e apparecchiatura, anche se l'accesso alla rete non favorisce, per ora, la gamma di utilizzo delle attività *on line*.

### Telecomunicazioni

A giugno 2013 l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha avviato l'analisi dei possibili riflessi dell'operazione di separazione funzionale della rete di accesso di Telecom Italia sulle condizioni di mercato e concorrenziali, nonché sulla regolamentazione dei mercati dell'accesso.

L'esame preliminare della proposta di separazione è terminato a luglio 2013<sup>699</sup> e, a seguito dei risultati, l'Autorità si appresta a effettuare i successivi passi di un progetto che costituisce un'esperienza con pochissimi precedenti a livello europeo.

Il D.L. 'Proroga termini'<sup>700</sup> rinvia al 31 dicembre 2014 il divieto, per i soggetti che esercitano attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete, di acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani.

<sup>699</sup> Si tratta di un'attività funzionale a condurre quella valutazione preliminare che le linee guida BERC suggeriscono nei casi in cui ci si trovi di fronte ad una separazione societaria (o proprietaria), così da assicurare che la proposta possa produrre vantaggi per la concorrenza e i consumatori.

<sup>700</sup> D.L. 150/2013.

### Settore postale

L'AGCOM ha approvato a giugno 2013 le condizioni generali che disciplinano le modalità di espletamento del servizio postale universale offerto da Poste Italiane agli utenti. Il testo recepisce alcuni importanti innovazioni normative e introduce la possibilità di fruire, accanto alle forme tradizionali, anche delle versioni telematiche di alcuni servizi postali. Le modifiche introdotte dall'Autorità sono volte a garantire maggiormente l'utenza e a introdurre misure di promozione della concorrenza. In particolare: sono stati ampliati gli obblighi informativi a carico di Poste sulle modalità di erogazione dei servizi; è stato imposto il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione nell'applicazione dei prezzi speciali; ha regolamentato i casi di rinvenimento, nella rete di Poste Italiane, degli invii non recapitati di altri operatori.

Ai fini di una maggiore tutela dell'utenza, Poste Italiane ha accolto l'invito dell'Autorità di estendere, entro la fine del 2013, i termini di giacenza gratuita degli invii senza esito (ad esempio, le raccomandate) da cinque a dieci giorni.

In tema di tariffe del servizio postale l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica uno schema di provvedimento per la definizione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale di Poste Italiane per gli anni 2014-2015, con la possibilità di estendere il meccanismo di controllo delle tariffe anche all'anno 2016<sup>701</sup>.

### Reti di comunicazione elettronica

Il Consiglio dell'AGCOM ha approvato a luglio 2013 uno schema di regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica.

Lo schema di regolamento è frutto di un'ampia e approfondita riflessione su tutti gli elementi acquisiti nel dibattito sviluppatosi in seno alla comunità d'interesse e dal confronto con i modelli di altri Paesi europei. Il provvedimento mira a contemperare la tutela del diritto d'autore con alcuni diritti fondamentali, quali la libertà di manifestazione del pensiero e di informazione, il diritto di accesso ad internet, il diritto alla *privacy*.

In quest'ottica, l'Autorità assegna carattere assolutamente prioritario alla lotta contro la pirateria 'massiva'.

Il provvedimento -sottoposto a una consultazione pubblica e notificato alla Commissione europea - prevede l'istituzione di un Comitato incaricato, tra l'altro, di sviluppare forme di autoregolamentazione per la diffusione di contenuti digitali legali, di monitorare l'applicazione del regolamento e di formulare all'AGCOM proposte di aggiornamento in relazione ai cambiamenti tecnologici e di mercato.

---

<sup>701</sup> In particolare, per tutelare l'utenza si propone di non aumentare le tariffe destinate ai consumatori per gli invii singoli di Posta Prioritaria, Raccomandata, Assicurata e Pacco Ordinario, effettuati tipicamente tramite utilizzo delle cassette postali e degli uffici postali. Differentemente, nei mercati degli invii di grandi quantitativi di corrispondenza, dove i servizi sono acquisiti prevalentemente da aziende, l'Autorità, al fine di favorire lo sviluppo della concorrenza, propone di orientare le tariffe ai costi effettivamente sostenuti da Poste Italiane attraverso un lieve aumento dei prezzi al 2015 per i servizi di Posta Prioritaria Non Retail (+9 per cento) e Posta Massiva (+11 per cento circa).

### **Servizio pubblico radiotelevisivo**

E' stato presentato alla Commissione di Vigilanza RAI lo schema del nuovo contratto di servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e l'azienda. Il contratto, composto di 24 articoli, è improntato a criteri di semplificazione e trasparenza.

L'obiettivo principale è consentire al pubblico di sapere come viene impiegato il canone, e all'Autorità di vigilare sul rispetto degli obblighi, anche attraverso un sistema di controllo più efficace. Viene introdotto l'obbligo per la RAI di rendere riconoscibile in modo immediato che cosa è finanziato dal canone inserendo la frase 'programma finanziato con il contributo del canone' all'inizio o alla fine o nel corso di ciascuna trasmissione<sup>702</sup>.

Si rafforza la tutela dei minori con l'obbligo, anche per le reti generaliste, di trasmettere la programmazione a loro dedicata (con una particolare attenzione all'interesse per le lingue straniere e per la multiculturalità) e la previsione del divieto di trasmettere ogni forma di pubblicità nei canali e nei programmi riservati ai bambini in età prescolare.

Nello svolgere un servizio pubblico, la RAI deve rendere disponibile a ogni cittadino una pluralità di contenuti che rispettino i principi dell'imparzialità, dell'indipendenza e del pluralismo, veicolando principi rivolti a formare una cultura di legalità, di rispetto della persona, di convivenza civile e di forte contrasto a ogni forma di violenza.

Sono stati introdotti due nuovi generi di servizio pubblico televisivo: 'programmi per la valorizzazione della musica' e 'informazione e programmi dedicati allo sviluppo delle competenze e delle culture digitali'.

Per mantenere un alto livello di qualità è previsto un progressivo ampliamento, con una quota pari almeno al 40 per cento, della programmazione di servizio pubblico, su tutti i canali semi-generalisti e tematici. In ogni caso eventuali nuovi canali devono dimostrare la sostenibilità dell'equilibrio economico con gli obiettivi e gli specifici obblighi inerenti all'attività di pubblico servizio.

Sono stati rafforzati i principi di tutela della non discriminazione, non solo femminile, anche con riferimento alla presenza nelle trasmissioni delle associazioni dei consumatori e utenti.

Per soddisfare un'esigenza di trasparenza, più volte manifestata, senza derogare alle norme previste per la tutela della *privacy*, la RAI è obbligata a pubblicare sul proprio sito i dati aggregati relativi alle tipologie di contratto e ai compensi dei propri dipendenti.

### **Frequenze televisive**

Per quanto attiene alle TV locali, il MISE ha individuato, a settembre 2013, criteri trasparenti e non discriminatori per assegnare le frequenze residue e disponibili. Si considerano residue le frequenze pianificate dall'AGCOM per l'emittenza televisiva locale, non assegnate tramite diritto d'uso ad alcun soggetto in un determinato bacino; sono frequenze disponibili quelle non

<sup>702</sup> Possono derogare a tale obbligo i telegiornali e il canale tematico *all-news*.

pianificate dall'AGCOM ma temporaneamente libere ed utilizzabili su base non interferenziale, previo esclusivo consenso formale della stessa Autorità.

Il MISE, l'AGCOM e la RAI hanno siglato un accordo che ridisegna il Piano di assegnazione delle frequenze televisive terrestri digitali. Il nuovo Piano ridurrà progressivamente a 22 il numero delle frequenze televisive nazionali, lasciandone quattro (canali 57-60 della banda UHF) che, a partire dalla fine del 2015, saranno a disposizione della banda larga mobile e quindi di una futura seconda gara riservata agli operatori telefonici.

A febbraio 2014 il MISE ha sottoscritto il bando e il disciplinare di gara per altre tre frequenze, rispetto alle sei previste in precedenza, che saranno aggiudicate con una gara riservata ai nuovi entranti e agli operatori televisivi con una o due reti. Tale gara ha l'obiettivo di ampliare il pluralismo nel sistema televisivo e chiudere, quindi, la procedura d'infrazione avviata nel 2006 dalla Commissione Europea per incompatibilità di alcune leggi italiane con le direttive europee, perché garantivano agli operatori analogici la protezione dalla concorrenza nel digitale terrestre. La Commissione Europea, per chiudere la procedura di infrazione, aveva infatti chiesto che ci fosse una riserva di 3 multiplex, il cui diritto di uso sia ceduto per 20 anni ai nuovi entranti e ai piccoli operatori. Aveva chiesto, inoltre, l'applicazione di un tetto di 5 reti per ciascun operatore nazionale, con la cessione del 40 per cento della capacità trasmissiva del quinto multiplex a operatori indipendenti.

Il bando è stato quindi redatto in aderenza a quanto disposto dall'AGCOM e alle indicazioni della Commissione europea. All'asta andranno frequenze che compongono tre reti televisive digitali terrestri nazionali, con un diritto d'uso ventennale non trasferibile per i primi tre anni. Il provvedimento consente di concorrere: per tutti e tre i lotti ai soli nuovi entranti o piccoli operatori (cioè che detengono un solo multiplex); per due lotti agli operatori titolari di due reti in DVB T; a un solo lotto agli operatori integrati, attivi su altre piattaforme con una quota di mercato superiore al 50 per cento della tv a pagamento (SKY). Il bando esclude dalla partecipazione alla gara gli operatori che detengono tre o più multiplex (Mediaset, RAI e Telecom Italia *Media Broadcasting*).

Sussiste l'obbligo per gli aggiudicatari di raggiungere gradualmente la copertura del 51 per cento della popolazione (purché comprendente il 10 per cento della popolazione di ogni regione) entro 5 anni.

### **Norme in materia di poteri speciali (*Golden Power*)**

Il Governo ha avviato il complesso iter di definizione dei regolamenti di attuazione del D.L. 21/2012<sup>703</sup> in materia di poteri speciali (meglio noti come '*Golden Power*'), riconosciuti al Governo per la cura di interessi generali e fondamentali per la vita del Paese, con il quale si è inteso allineare la normativa italiana ai principi e alle regole del diritto dell'UE. Ciò anche in considerazione della procedura d'infrazione aperta dalla Commissione Europea nei confronti

---

<sup>703</sup> Convertito nella L. 56/2012, recante 'Norme in materia di poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni'.

dell'Italia, riguardo alla precedente disciplina, che prevedeva l'esercizio dei poteri speciali (cd. *Golden Share*) con riferimento alle sole società privatizzate.

In particolare, sono stati predisposti tre schemi di DPR, con i quali: sono stati individuati gli attivi nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni; sono state definite le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e sicurezza nazionale; sono state definite le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

In sintesi, i provvedimenti approvati definiscono gli *asset* strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

Nel sistema energetico nazionale: *i*) la rete nazionale di trasporto del gas naturale e le relative stazioni di compressione e centri di dispacciamento e gli impianti di stoccaggio del gas; *ii*) le infrastrutture di approvvigionamento di energia elettrica e gas da altri Stati; *iii*) la rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e relativi impianti di controllo e dispacciamento; *iv*) le attività di gestione connesse all'utilizzo delle reti e infrastrutture di cui ai precedenti punti *i*), *ii*) e *iii*).

Nel settore dei trasporti: *i*) i porti di interesse nazionale; *ii*) gli aeroporti di interesse nazionale; *iii*) la rete ferroviaria di rilevanza per le reti trans-europee.

Nel settore delle comunicazioni: le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultralarga. Sono inclusi, gli elementi dedicati, anche laddove l'uso non sia esclusivo, per la connettività (fonia, dati e video), la sicurezza, il controllo e la gestione di reti di accesso di telecomunicazioni in postazione fissa anche nel caso di connessioni atte a fornire a terzi prodotti di accesso disaggregato all'ingrosso, sia fisico che logico, condiviso o affittato (WRL), mediante tecnologia in rame, fibra ottica o miste, ivi incluse le relative infrastrutture di trasporto necessarie.

La disciplina dei poteri speciali in questi settori non si applica alle operazioni societarie nell'ambito di un medesimo gruppo<sup>704</sup>.

Il Governo può esercitare poteri di veto o di autorizzazione condizionata su qualsiasi delibera, atto o operazione delle società che detengono tali *asset* strategici. In caso di acquisto, da parte di un soggetto esterno all'Unione Europea, di partecipazioni societarie di rilevanza tale da determinare il controllo di una società che detenga uno o più attivi di rilevanza strategica, così da configurare un'ipotesi di stabilimento nello Stato dell'acquirente, il Governo inoltre può: condizionare l'efficacia dell'acquisto all'assunzione da parte dell'acquirente d'impegni idonei a garantire la tutela degli interessi pubblici rilevanti; oppure, laddove ciò non sia sufficiente a eliminare il rischio per detti interessi, opporsi all'acquisto.

<sup>704</sup> In particolare: fusioni, scissioni, incorporazioni, cessioni, anche di quote di partecipazione, quando le relative delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione non comportano il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllata, trasferimenti della sede sociale, mutamento dell'oggetto sociale, scioglimento della società, modifica di clausole statutarie e costituzione o cessione di diritti reali o di utilizzo relativi a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionano l'impiego.

Le procedure per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'attivazione dei poteri speciali prevedono il coordinamento della Presidenza del Consiglio e l'istituzione di un gruppo di coordinamento interministeriale, oltre a disciplinare le modalità operative per il tempestivo esercizio dei poteri speciali. Una volta espletate queste attività, il Ministero responsabile dell'istruttoria e della proposta, tenuto conto delle risultanze emerse nell'ambito del gruppo di coordinamento, trasmette tempestivamente in via telematica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la proposta di esercizio<sup>705</sup> dei poteri speciali con il relativo schema di provvedimento (ovvero comunica le motivazioni per cui ritiene non necessario l'esercizio dei poteri speciali). La Presidenza del Consiglio comunica al notificante il decreto di esercizio dei poteri speciali il giorno stesso, dando contestuale comunicazione della sua adozione alle competenti Commissioni parlamentari.

Gli schemi dei decreti devono essere trasmessi al Parlamento e al Consiglio di Stato, nonché alle Autorità indipendenti di settore, per i pareri di competenza.

Per il solo settore della difesa e sicurezza nazionale, il DPR nel quale vengono individuate le procedure per l'attivazione dei poteri speciali è stato approvato a febbraio 2014<sup>706</sup>. È previsto il rafforzamento dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio, i cui aspetti verranno declinati in un successivo DPCM. Inoltre, tale DPR introduce disposizioni per: *i)* assicurare le modalità di coordinamento delle attività di monitoraggio delle determinazioni assunte dal Governo con il provvedimento di esercizio dei poteri speciali; *ii)* individuare nella Presidenza del Consiglio l'autorità competente all'irrogazione delle eventuali sanzioni amministrative pecuniarie; *iii)* sottrarre al diritto di accesso delle informazioni, dati e notizie contenuti nei documenti originati dalla PA o dai privati per le finalità dell'esercizio dei poteri speciali.

### La 'legge europea'

La tempestività nel recepimento della legislazione comunitaria è condizione necessaria per conseguire gli obiettivi indicati nelle direttive. Dal quadro di valutazione del mercato interno (*Internal Market Scoreboard*) pubblicato a febbraio 2013 dalla Commissione europea<sup>707</sup> l'Italia risulta uno dei Paesi che hanno realizzato i maggiori progressi nella riduzione del deficit di recepimento della normativa UE, diminuito dal 2,4 per cento di sei mesi fa allo 0,8 per cento del 2014. Oltre al deficit di trasposizione, nel 2013 il Governo ha riaffermato la volontà di ridurre, l'elevato numero di procedure d'infrazione che, da molti anni, grava sul Paese.

---

<sup>705</sup> La proposta di esercizio dei poteri speciali deve indicare dettagliatamente le minacce di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza, al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, nonché l'impossibilità di esercizio dei poteri nella forma di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni. La disposizione è dettata al fine di garantire il rispetto del criterio imposto dall'ordinamento comunitario che vieta l'adozione di misure più severe di quelle strettamente necessarie a salvaguardare gli interessi pubblici relativi alla sicurezza, al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

<sup>706</sup> DPR 35/2014.

<sup>707</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

A tal fine, ad agosto 2013 sono state approvate dal Parlamento la Legge di Delegazione Europea e la Legge Europea 2013<sup>708</sup> che recepiscono i due DdL Comunitaria del 2011 e del 2012, non approvati nella scorsa legislatura. A novembre, inoltre è stato presentato il Disegno di Legge di Delegazione Europea 2013 - secondo semestre, e il Disegno di Legge Europea 2013-bis con disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo.

La Legge di Delegazione Europea ha permesso di dare il via all'iter di recepimento di 40 direttive europee che richiedono l'introduzione di normative organiche e complesse in diverse materie. Gli schemi di decreti legislativi che completano il recepimento sono stati già emanati per le seguenti normative: *i*) diritto all'interpretazione e alla traduzione dei procedimenti penali; *ii*) diritti dei pazienti per l'assistenza sanitaria da e per l'estero e misure per agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato Membro (si veda par. II.4 'Sanità'); *iii*) codice comunitario per i medicinali ad uso umano; *iv*) quadro comunitario per la gestione responsabile del combustibile nucleare esaurito; *v*) protezione degli animali utilizzati a fini scientifici; *vi*) rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini di Paesi terzi di lavorare e soggiornare in uno Stato Membro (si veda par. II.7 'Welfare e povertà'); *vii*) protezione delle vittime e tratta di essere umani.

La Legge di Delegazione contiene, inoltre, la delega al Governo in materia di: *i*) sanzioni in caso di violazioni di atti normativi dell'Unione Europea non trasfusa in norme nazionali; *ii*) emissioni industriali; *iii*) efficienza energetica; *iv*) *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; *v*) attribuzione della qualifica di rifugiato; *vi*) requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri; *vii*) gestioni di fondi di investimento alternativi; *viii*) attuazione della normativa comunitaria in materia di imposta sul valore aggiunto; *ix*) istituzione di un sistema di licenze per le importazioni di legname e di esportazione di prodotti e tecnologie a duplice uso.

Alla Legge di Delegazione Europea bis è affidato il recepimento di 15 direttive, i cui termini di recepimento non sono ancora scaduti, e l'attuazione di alcuni atti dell'Unione. Alcune di queste direttive riguardano: *i*) accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione; *ii*) risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori; *iii*) sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi; *iv*) bilanci d'esercizio e bilanci consolidati di alcune tipologie di imprese; *v*) disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto. Inoltre sono conferite le deleghe al Governo in materia di: *i*) vigilanza dei enti creditizi; *ii*) fondi europei per il *venture capital*; *iii*) agenzie di *rating* del credito; *iv*) semplificazioni nello scambio di informazioni tra le autorità degli Stati Membri ai fini dello svolgimento di indagini penali o di operazioni di *intelligence*

---

<sup>708</sup> L. 96/2013 e L. 97/2013. La legge 234/2012, ha introdotto una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. La legge comunitaria annuale prevista dalla L. 11/2005 è, infatti, sostituita da due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione europea, e la legge europea, che contiene norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea.

criminale; v) elaborazione di un ‘testo unico’ in materia di protezione internazionale.

A febbraio e marzo 2014 sono stati approvati diversi decreti legislativi per il recepimento di altrettante direttive contenute nella Legge di Delegazione Europea.

La Legge Europea e la Legge Europea-bis prevedono 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 europei, nonché l’attuazione di trattati internazionali conclusi dalla UE, e regolamenti. In dettaglio le norme riguardano le seguenti materie: *i)* disposizioni in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi e in materia di diritto di stabilimento<sup>709</sup>; *ii)* disposizioni in materia di fiscalità<sup>710</sup>; *iii)* disposizioni in materia di lavoro e di politica sociale<sup>711</sup>; *iv)* disposizioni in materia di sanità pubblica<sup>712</sup>; *v)* disposizioni in materia di ambiente<sup>713</sup>; *vi)* disposizioni in materia di concorrenza<sup>714</sup>.

<sup>709</sup> i) Permesso per lo straniero in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato da un altro Stato UE di circolare legittimamente negli altri Paesi dell’area Schengen fino a tre mesi fermo restando l’obbligo di dichiarare entro otto giorni la sua presenza (trascorso il termine, allo straniero deve essere intimato di rientrare nel Paese UE che gli ha rilasciato il permesso di soggiorno); ii) esclusione dell’obbligo di eleggere domicilio in Italia per la determinazione della competenza e di ogni notificazione di atti e procedimenti per i richiedenti l’iscrizione all’Albo dei consulenti in proprietà industriale; iii) estesa la validità del titolo per l’abilitazione alla professione di guida turistica su tutto il territorio nazionale; iv) soppressa la disposizione che prevede la presenza di un socio avvocato italiano nelle società tra avvocati sul territorio nazionale ed eliminato l’obbligo per gli avvocati provenienti dagli Stati membri di esercitare l’attività giudiziale d’intesa con un avvocato italiano per tre anni al fine di esercitare la professione; v) modifiche nei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza; vi) semplificazioni all’accesso ai posti di lavoro delle pubbliche amministrazioni per familiari di cittadini dell’Unione Europea e cittadini che soggiornano per un lungo periodo nel territorio nazionale; vii) modifiche in materia di ordinamento e mercato del turismo; viii) in materia di ammissione a borse di studio universitarie per il perfezionamento all’estero, viene eliminato il riferimento alla cittadinanza italiana e, ai fini di assicurare una appropriata destinazione di tali borse, viene espressamente previsto che le stesse siano effettivamente destinate al perfezionamento degli studi in Paesi diversi da quello di residenza; ix) disposizioni per la commercializzazione in Italia dei camini e dei condotti in plastica in conformità con la normativa europea; x) semplificazione nella richiesta di autorizzazione per svolgere attività occasionali di investigazione privata in un altro Stato Membro.

<sup>710</sup> i) Modifica al trattamento fiscale degli aeromobili che prevede l’estensione del periodo di permanenza nel territorio italiano necessario ai fini dell’imposizione ad un tempo non inferiore ai sei mesi; ii) possibilità di allineare il monitoraggio fiscale all’anticiclaggio, consentendo all’Agenzia delle Entrate di richiedere agli intermediari i dati e le notizie relative a operazioni finanziarie con l’estero; iii) estensione delle agevolazioni fiscali previste per i soggetti residenti in Italia, ai contribuenti che pur essendo fiscalmente residenti in un altro Stato membro dell’Unione Europea o in un Paese dello Spazio Economico Europeo (SEE), producono almeno il 75 per cento del proprio reddito complessivo nel Paese; iv) disposizioni in materia di successioni e donazioni nonché in merito a imposte sulle attività finanziarie ai fini dell’adeguamento della normativa nazionale a quella europea; v) misure per la riscossione attiva dei debiti che evitano l’allungamento dei termini di conclusione del procedimento; vi) definizione della Banca d’Italia, Consob, IVASS e Commissione di vigilanza sui fondi pensione come autorità competenti per il rispetto degli obblighi posti dal regolamento in capo ai soggetti già vigilati dalle medesime autorità; vii) restrinzione dell’ambito di applicazione dell’IVA delle attività detenute all’estero, ai prodotti finanziari, escludendo quindi tutte le attività finanziarie; viii) divieto di applicazione del termine di 120 giorni per la riscossione coattiva dei crediti fino a 1000 euro, relativamente alle risorse proprie dell’Unione Europea e all’IVA sulle importazioni.

<sup>711</sup> i) Estensione dell’ambito di applicazione dell’istituto dell’assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori ai cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione Europea che soggiornino con i loro familiari da lungo tempo in Italia; ii) modifica dei criteri di computo dei lavoratori a tempo determinato nell’organico aziendale; iii) in tema di salute e sicurezza dei lavoratori, viene stabilito che, fin dai giorni immediatamente successivi alla apertura dell’impresa, il datore di lavoro debba disporre di idonea documentazione volta a dimostrare che i singoli obblighi per la salute e la sicurezza sul lavoro siano stati adempiuti (a tale documentazione possono accedere su richiesta anche i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza); iv) disposizioni per le navi da pesca che mirano al riordino delle norme in materia di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro nel settore marittimo.

<sup>712</sup> i) Nuove disposizioni in tema di etichettature e pubblicità dei prodotti alimentari; ii) norme più stringenti per la produzione di prodotti cosmetici.

## Tutela dei diritti dei consumatori

È stata attuata in Italia la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori<sup>715</sup>.

A partire dal 13 giugno (data di entrata in vigore della maggior parte delle nuove disposizioni contenute nel decreto legislativo) sono quindi previste maggiori informazioni precontrattuali per i consumatori, in particolare, nei contratti a distanza e negoziati al di fuori dai locali commerciali. Con le nuove norme l'obbligo d'informativa precontrattuale è più gravoso rispetto al precedente, e riguarda l'identità del professionista, le caratteristiche del prodotto o del servizio, le modalità di pagamento, le garanzie a favore del consumatore; a questo si affianca un obbligo di forma scritta e di linguaggio chiaramente comprensibile.

Nel dettaglio, viene ampliato il termine entro il quale il consumatore può esercitare il diritto di ripensamento e - nel caso in cui poi il consumatore non sia stato preventivamente informato sul diritto al ripensamento - il recesso viene esteso dagli attuali 60 e 90 giorni (rispettivamente dalla conclusione del contratto o dalla consegna del bene) a dodici mesi.

Inoltre, in caso di recesso, il venditore ha meno giorni (dagli attuali 30 a 14 giorni) per restituire le somme versate dal consumatore. Quest'ultimo disporrà di più tempo - 14 giorni invece che 10 - per restituire il bene.

È introdotto il divieto di applicare al consumatore aumenti di costi per acquisti effettuati con carte di credito o *bancomat*.

Analogo divieto è previsto per la tariffa telefonica su linee dedicate e messe a disposizione del consumatore da parte del venditore, in caso di vendite dirette o a distanza.

<sup>713</sup> i) Norme in tema di valutazione e gestione dei rischi da alluvione; ii) modifiche di disposizioni previste per i rifiuti derivanti da estrazione, trattamento e stoccaggio delle risorse minerali e dallo sfruttamento delle cave; iii) norme per la riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ivi compresi i condizionatori d'aria, e al loro smaltimento; iv) norme di indirizzo al Governo ed alle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano, per l'emanazione di disposizioni regionali, in materia di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) nonché per la determinazione dei progetti da sottoporre alla valutazione di impatto per consentire una piena armonizzazione della normativa nazionale con quella europea; v) modifica della normativa in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; vi) misure in materia di diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo, al fine di prevedere l'obbligo, per le autorità competenti e di assicurare la partecipazione del pubblico alle fasi di elaborazione, approvazione, modifica e riesame dei piani o dei programmi ambientali; vii) disposizioni per uniformare la normativa nazionale con quella europea in materia di cattura di uccelli da utilizzare come richiami vivi; viii) misure per migliorare la diffusione dei dati ambientali e promuoverne la condivisione e l'utilizzazione anche a livello europeo; ix) semplificazione e riduzione degli oneri in materia di inquinamento acustico; x) attribuzioni di poteri di indagine ed esecuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas nel settore del mercato dell'energia all'ingrosso; xi) disposizioni in materia di consumi medi standardizzati di gasolio in agricoltura.

<sup>714</sup> i) Disposizioni per evitare il divieto di affidamento del contratto ai soggetti incaricati della redazione del progetto se l'espletamento dell'incarico di progettazione non determina una posizione di vantaggio rispetto agli altri concorrenti; ii) misure per assicurare la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso; iii) eliminazione dell'obbligo di presidio delle stazioni di distribuzione dei carburanti previsto nei centri urbani. Altre disposizioni riguardano: i) la collaborazione tra l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e l'Autorità giudiziaria in caso d'indagini sugli incidenti ferroviari; ii) modifiche in materia di fornitura dei servizi accessori legati all'offerta all'ingrosso del servizio di accesso alla rete fissa di telecomunicazioni; iii) riduzione del carico fiscale e contributivo per le imprese che dimostrino di aver subito danno nel corso delle calamità naturali che hanno colpito Marche e Umbria nel 1997, Molise e Puglia nel 2002 e Abruzzo nel 2009; iv) misure in materia di protezione del diritto d'autore dei disegni e dei modelli industriali; v) deroga al termine di pagamento nelle transazioni commerciali (che passa da 30 a 60 giorni); vi) disposizioni per adeguare la disciplina italiana a quella europea in materia di risarcimento dei danni cagionati dallo Stato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie; v) disposizioni in materia di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, con l'obiettivo di contribuire ad agevolare il processo di integrazione europea.

<sup>715</sup> D.Lgs. 21/2014, che attua la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE. Le nuove norme aggiornano il Codice del Consumo: in particolare, viene sostituita la parte del Codice, dall'articolo 45 all'articolo 67.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è chiamata a vigilare sull'applicazione delle norme in questione e a sanzionare le eventuali pratiche commerciali scorrette<sup>716</sup>.

### II.12 INFRASTRUTTURE

Una delle priorità del Governo è l'unificazione infrastrutturale del Paese, ponendo attenzione ai nodi e all'intermodalità, allo snellimento delle procedure per la realizzazione delle grandi opere, al dialogo con le popolazioni interessate (si veda par.II.8 'Fondi Strutturali' per gli interventi in tale campo).

Oltre 4 miliardi sono le esigenze finanziarie per il triennio 2014-2016, indicate nell'allegato al Documento di Economia e Finanza 2013 e confluite nella Legge di Stabilità per il 2014, per realizzare 4 priorità funzionali: *i)* reintegro risorse utilizzate per l'avvio dei cantieri, sui capitoli di bilancio del Ministero delle Infrastrutture; *ii)* realizzazione di reti stradali e ferroviarie; *iii)* riqualificazione del territorio; *iv)* adeguamento dell'offerta di trasporto pubblico locale.

In particolare, della prima priorità fanno parte gli interventi che sono stati annullati o ridimensionati a seguito di tagli avvenuti nelle annualità precedenti: 300 milioni per il Contratto di Programma investimenti di Rete Ferroviaria Italiana (Rfi); 720 milioni per il Contratto di Programma servizi per manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ferroviaria (parzialmente recuperati per 200 milioni); 580 milioni per la manutenzione della rete ferroviaria; 540 milioni per l'asse ferroviario Torino-Lione<sup>717</sup>; 100 milioni per il MOSE<sup>718</sup>.

La seconda priorità prevede opere ferroviarie e stradali. Tra quelle ferroviarie: il completamento dell'asse AV/AC Brescia-Verona e il completamento dell'asse AV/AC Napoli-Bari con un finanziamento di complessivi 1,8 miliardi per il periodo 2015-2029; approvazione del finanziamento di 100 milioni all'opera Cancellone-Frasso Telesino, originariamente previsto a carico del Fondo di sviluppo e coesione e resosi non disponibile;<sup>719</sup> l'adeguamento del tracciato, delle sagome e velocizzazione, soppressione e automazione di passaggi a livello del corridoio ferroviario adriatico da Bologna a Lecce<sup>720</sup> (350 milioni); risorse per il Contratto di Programma di RFI (300 milioni per il 2014). Le opere stradali sono: il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria (340 milioni)<sup>721</sup>; interventi su viadotti, ponti e gallerie della rete stradale ANAS (300 milioni)<sup>722</sup>; realizzazione della terza corsia della tratta autostradale Quarto d'Altino-Villesse-

---

<sup>716</sup> I maggiori poteri dell'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette sono in vigore già dal 26 marzo 2014.

<sup>717</sup> Rifinanziamento disposto dalla Legge di Stabilità, L. 147/2013: tab. E.

<sup>718</sup> Rifinanziato dalla Legge di Stabilità con 401 milioni (di cui 100 per ripristino tagli): articolo 1, c. 71.

<sup>719</sup> Ai sensi dell'art.1, comma 71 della L. 147/2013 le tratte Brescia-Verona-Padova della linea ferroviaria Milano-Venezia e le tratte Apice-Orsara e Frasso Telesino-Vituliano della linea ferroviaria Napoli-Bari sono realizzate con le modalità dei lotti costruttivi [L. 191/2009, art.2, comma 232 e commi 233-234 lettere b) e c) ]. A tal fine è stata autorizzata la spesa di 120 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2029.

<sup>720</sup> Finanziamento con L. 147/2013 pari a 350 milioni per il triennio 2014-2016: articolo 1, comma 80.

<sup>721</sup> Finanziata con L. 147/2013: articolo 1, comma 69.

<sup>722</sup> Ulteriormente rifinanziati con L. 147/2013: tab. E per il triennio 2014-2016.

Gorizia (130 milioni)<sup>723</sup>; risorse per onorare il Contratto di programma ANAS 2014 (335 milioni).

La terza priorità comprende interventi per il rifinanziamento dei programmi per la riqualificazione urbana dei Comuni con meno di 5000 abitanti (in totale 150 milioni) e alcune immediate necessità, quali il completamento della copertura del Passante ferroviario di Torino (25 milioni) e il collegamento ferroviario Novara-Seregno-Malpensa (75 milioni)<sup>724</sup>.

Infine, la quarta priorità è una precisa proposta per dare impulso all'ammodernamento del parco rotabile su gomma, con un primo impegno finanziario complessivo di 500 milioni.

### **Autorità di regolazione dei Trasporti**

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) è stata costituita il 17 settembre 2013 ed è divenuta operativa il 15 gennaio 2014.

Il Presidente e i Componenti dell'organo collegiale dell'Autorità sono stati designati dal Governo, votati dalle competenti Commissioni Parlamentari e nominati con decreto dal Presidente della Repubblica<sup>725</sup>. La sede è stata individuata per legge nella città di Torino<sup>726</sup>.

L'attività dell'Autorità sarà interamente finanziata con i contributi da parte dei soggetti regolati, la cui misura è determinata su base annuale dal Consiglio dell'Autorità con atto sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per il 2014, il contributo è stato fissato nello 0,4 per mille del fatturato<sup>727</sup>.

Per la sola fase d'istituzione e avvio dell'ART è previsto un trasferimento da parte dello Stato, nel limite massimo di 1,5 milioni per il 2013 e 2,5 milioni per il 2014. Tali somme sono anticipate dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), i cui rapporti con l'ART sono disciplinati da una Convenzione, prevista dalla legge e sottoscritta il 23 settembre 2013.

La pianta organica del personale a tempo indeterminato dell'Autorità prevede, al momento, 80 addetti, di cui la metà in comando da altre amministrazioni pubbliche. Ulteriori unità di personale saranno reclutate con contratti a tempo determinato.

Conclusa la primissima fase di attività - dedicata quasi interamente all'impostazione dell'organizzazione e dei procedimenti - l'Autorità ha avviato due indagini conoscitive, rispettivamente sui temi *i*) dei servizi di trasporto passeggeri, con particolare riferimento a quelli di trasporto pubblico locale e regionale e a quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale e *ii*) dell'accesso alle infrastrutture, con particolare riferimento a quelle ferroviarie e aeroportuali.

In particolare, l'indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri sarà volta anche ad analizzare le condizioni economiche, la qualità dei servizi, i diritti

<sup>723</sup> Di cui 130 milioni finanziati con L. 147/2013 art. 1, comma 96.

<sup>724</sup> D.L. 69/2013 art. 25 ,comma 11-bis.

<sup>725</sup> Ai sensi dell'art.2, commi 7 e 8 della L. 481/1995, richiamato dall'art.37 del D.L. 201/2011, istitutivo dell'Autorità.

<sup>726</sup> D.L. 69/2013, art.25-bis e DPCM 3 dicembre 2013.

<sup>727</sup> DPCM del 12 febbraio 2014.

degli utenti, nonché la definizione degli ambiti di servizio pubblico e degli schemi dei bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto.

Con riferimento a entrambe le indagini, l'Autorità ha in corso consultazioni con le parti interessate per acquisire dati, informazioni e documenti utili. In entrambi i casi, il termine di conclusione del procedimento è fissato in dodici mesi ma, sulla base della evidenza raccolta, ancor prima della scadenza di tale termine, l'Autorità potrà avviare ulteriori procedimenti di regolazione.

Al riguardo, infatti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'accesso alle infrastrutture, sono emersi elementi di criticità relativamente alle condizioni che regolano l'utilizzo della rete ferroviaria e le sue infrastrutture, tali da mettere a rischio il principio di un accesso equo e non discriminatorio, con effetti negativi sui servizi di trasporto ferroviario passeggeri e merci. Il Consiglio dell'ART, il 6 marzo 2014, ha, pertanto, deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori. La decisione dell'Autorità è maturata anche sulla base delle audizioni svolte finora con gli operatori, delle segnalazioni ricevute e degli accertamenti effettuati.

Il procedimento istruttorio prevede una consultazione pubblica sulle misure regolatorie necessarie. L'ART prevede di completare il procedimento in questione entro 180 giorni dalla pubblicazione della delibera sul sito Internet dell'Autorità<sup>728</sup>.

Nell'ambito della disciplina del Prospetto Informativo della Rete, l'Autorità interverrà tra l'altro sui principi e sulle procedure di calcolo del pedaggio ai fini dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi dei servizi.

### Infrastrutture strategiche

Diverse misure sono state adottate dal Governo in relazione alle infrastrutture strategiche. In primo luogo, per contribuire al rilancio dell'economia, favorendo la realizzazione di opere immediatamente cantierabili e sbloccando progetti strategici già avviati, è stato istituito un Fondo 'sblocca cantieri' gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), dell'importo complessivo di circa 2 miliardi da utilizzare nel periodo 2013-2017<sup>729</sup>.

A valere su tali risorse, sono stati finanziati interventi riferiti a infrastrutture comprese nel Programma Infrastrutture Strategiche<sup>730</sup>, piccole e medie opere di manutenzione straordinaria nei piccoli Comuni<sup>731</sup> e interventi per la messa in sicurezza stradale e ferroviaria.

Il sostegno per la realizzazione del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) rientra tra i punti principali del Protocollo d'intesa siglato da MIT e INVITALIA a marzo 2014 per la realizzazione di programmi e interventi per lo sviluppo e la crescita economica nelle aree sottoutilizzate e di crisi industriale del Paese.

---

<sup>728</sup> La pubblicazione è avvenuta l'11 marzo.

<sup>729</sup> D.L. 69/2013, art. 18 e art. 25 co. 11 bis.

<sup>730</sup> L. 443/2001.

<sup>731</sup> Programma '6000 Campanili'.

Fra i punti principali dell'intesa anche la definizione di un 'Portafoglio Progetti Strategici', per promuovere le opportunità di investimento presso potenziali investitori internazionali, istituzionali e privati. L'accordo prevede, inoltre, la definizione e la realizzazione di specifici programmi e interventi, finanziati con risorse nazionali e Fondi Europei della programmazione 2014-2020, destinati allo sviluppo economico e alla coesione territoriale. E' previsto, in questo ambito, l'utilizzo dei Contratti Istituzionali di Sviluppo<sup>732</sup> con interventi in miranti in alcuni settori: turistico, nautica da diporto, risparmio energetico e la riqualificazione territoriale, aree di crisi industriale e ambientale.

Con decreto interministeriale MIT/MEF 268/2013 e con delibere del CIPE, sono stati individuati gli specifici interventi da finanziare, l'importo del finanziamento concesso e le condizioni di attuazione di alcune opere considerate immediatamente cantierabili. Inoltre, è stato previsto di subordinare<sup>733</sup> i finanziamenti a clausole stringenti, con scadenze temporali per l'avvio delle opere o il relativo avanzamento, pena la revoca, per assicurare il buon fine degli interventi in tempi accelerati o, in caso negativo, la pronta destinazione delle risorse ad altre opere.

Nello specifico, con il decreto MIT/MEF, sono stati destinati 330 milioni alla Tangenziale Esterna Est di Milano, 370 milioni alla Pedemontana Veneta, 90 milioni al collegamento Agrigento-Caltanissetta e complessivi 661 milioni ad interventi sulla rete viaria e ferroviaria (300 milioni per interventi sulla rete viaria; 361 per interventi sulla rete ferroviaria).

Il CIPE, nelle sedute dell'8 agosto 2013 e del 9 settembre 2013, ha deliberato il finanziamento dell'asse viario del quadrilatero Umbria-Marche, della metro 4 di Milano, della linea 1 della metropolitana di Napoli e del collegamento Milano-Venezia secondo lotto Rho-Monza. Inoltre, a valere sulle risorse del Fondo 'sblocca-Cantieri', per assicurare la continuità funzionale e lo sviluppo degli investimenti previsti per le tratte autostradali A24 e A25 (le 'Autostrade dei Parchi'), sono stati destinati 90 milioni alla società concessionaria per gli anni 2013-2014, a titolo di contributo da parte dello Stato e di anticipazione del contributo dovuto da Regione Lazio, Provincia e Comune di Roma<sup>734</sup>.

In attesa dell'approvazione del Contratto di Programma di Rete Ferroviaria Italiana, per la parte investimenti 2012-2016, è stabilita la contrattualizzazione degli interventi per la sicurezza ferroviaria immediatamente cantierabili, per l'importo già disponibile di 300 milioni, che si aggiungono ai 361 milioni riferiti al miglioramento delle prestazioni della rete e dei servizi ferroviari, finanziato con lo stesso decreto MIT/MEF.

Inoltre, per le opere infrastrutturali di rilevanza strategica di importo superiore a 200 milioni (la soglia è stata abbassata rispetto ai precedenti 500 milioni), da realizzare mediante partenariato pubblico-privato e la cui progettazione definitiva sia approvata entro la fine del 2016, è riconosciuto un credito di imposta sull'IRES e sull'IRAP generale, nonché l'esenzione dal

<sup>732</sup> D.Lgs. 88/2011

<sup>733</sup> In coerenza con quanto disposto dall'articolo 18 del D.L. 69/2013.

<sup>734</sup> Le risorse anticipate dovranno essere restituite dalla Regione e dagli enti locali interessati entro il 31 dicembre 2015.

pagamento del canone di concessione<sup>735</sup>. Ciò a condizione che non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto e sia accertata la non sostenibilità del piano economico finanziario.

Al fine di accelerare la nuova procedura di approvazione unica da parte del CIPE del progetto preliminare di opere strategiche, è introdotto il termine di 60 giorni per il pronunciamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, trascorso il quale scatta il silenzio-assenso. Per i progetti definitivi, invece, in caso di criticità procedurali che rendono impossibile l'approvazione in 30 giorni, il MIT riferisce al Consiglio dei Ministri per le determinazioni conseguenti<sup>736</sup>.

Con la Legge di Stabilità per il 2014, sono state estese le revoche delle assegnazioni disposte dal CIPE per la realizzazione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche<sup>737</sup>. In particolare, si prevede la revoca dei finanziamenti assegnati entro il 31 dicembre 2010 (posticipando tale termine di due anni rispetto a quello previsto dalla precedente legislazione) per la realizzazione delle opere per le quali non sia stato emanato il decreto interministeriale e non sia stato pubblicato il relativo bando di gara. Sono revocati anche i finanziamenti, i cui soggetti beneficiari, autorizzati alla data del 31 dicembre 2010 (con analogo posticipo di due anni) all'utilizzo dei limiti di impegno e dei contributi pluriennali, non abbiano assunto obbligazioni giuridicamente vincolanti, non abbiano bandito la gara per l'aggiudicazione del relativo contratto di mutuo ovvero, in caso di loro utilizzo mediante erogazione diretta, non abbiano chiesto il pagamento delle relative quote annuali e non sia stato pubblicato il relativo bando di gara.

Con la stessa legge<sup>738</sup>, al fine di consentire sia la prosecuzione immediata dei lavori che il completamento del sistema MOSE, sono stati stanziati 401 milioni fino al 2017 (151 milioni per il 2014, 100 per il 2015, 71 per il 2016 e 79 per il 2017).

### FOCUS

#### Gli interventi del CIPE

Nel 2013, il Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha adottato importanti provvedimenti connessi all'ammodernamento della dotazione infrastrutturale del Paese, a partire da linee metropolitane e ferroviarie.

In particolare, con riferimento alle infrastrutture strategiche, il CIPE ha:

- approvato il progetto definitivo della prima fase degli interventi di adeguamento tecnologico e infrastrutturale della linea ferroviaria Battipaglia-Reggio Calabria, per un costo di 157,4 milioni;
- assegnato 25,3 milioni per l'acquisto di tre nuovi treni da destinare alla Linea 1 della metropolitana di Milano, intervento che rientra tra le azioni per l'EXPO 2015;
- assegnato 50 milioni dal Contratto di Programma ANAS - annualità 2012, a favore degli interventi nella laguna di Venezia (legge 228/2012 comma 188);
- approvato in linea tecnica il progetto preliminare del 1° lotto funzionale dell'Autostrada A31, del costo di circa 891,6 milioni;
- approvato e parzialmente finanziato tre interventi del Programma 'Opere finalizzate ad assicurare l'efficienza dei complessi immobiliari, sedi delle istituzioni per la sicurezza strategica dello Stato e delle opere culturali la cui rilevanza trascende i confini

<sup>735</sup> D.L. 69/2013, art. 19. Vedasi anche il paragrafo relativo ai contratti pubblici.

<sup>736</sup> D.L. 69/2013, art. 27.

<sup>737</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 79.

<sup>738</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 71.

- nazionali’;
- dato parere favorevole al Contratto di Programma 2012-2014 di Rete Ferroviaria Italiana - con finanziamenti pari a 4,58 miliardi da utilizzare per la manutenzione straordinaria, ordinaria e la sicurezza della rete;
  - approvato il progetto definitivo del completamento del corridoio tirrenico meridionale dell’autostrada A12 Appia e della Bretella autostradale Cisterna-Valmontone (Pontina). Il Comitato ha anche espresso parere sullo schema di Convenzione per l’affidamento in concessione delle attività di progettazione, realizzazione e gestione dell’infrastruttura, consentendo la prosecuzione delle relative procedure di gara;
  - approvato il progetto definitivo dell’ampliamento della cava estrattiva di Covo, nell’ambito del progetto ‘Alta Velocità/Alta Capacità Milano – Verona: tratta Treviglio – Brescia’;
  - disposto la proroga della dichiarazione di pubblica utilità per il raddoppio ferroviario Bari – Bitetto;
  - approvato il progetto definitivo del potenziamento della strada provinciale 103 ‘Antica di Cassano’;
  - approvato l’utilizzo di 5 milioni per l’accordo di programma quadro relativo ad interventi infrastrutturali a Piombino, finalizzati alla realizzazione della bretella di collegamento con il porto;
  - assegnato ulteriori 974 milioni alla continuità dei lavori del MOSE. È un passo verso la copertura integrale dell’opera che deve essere conclusa entro il 2016, che con questa delibera arriva a oltre il 90 per cento di copertura del costo;
  - attribuito a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) risorse per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale. Si tratta specificamente di 802 milioni per il terzo Valico dei Giovi, di 70 milioni per la Linea ferroviaria Fortezza – Verona e di 328 milioni per il ‘potenziamento dei nodi, dello *standard* di interoperabilità dei corridoi europei e il miglioramento delle prestazioni della rete e dei servizi ferroviari’;
  - ridotto i finanziamenti del secondo lotto costruttivo del Terzo Valico Ferroviario Genova-Milano da 1.100 a 860 milioni, al fine di destinare la differenza (240 milioni) alla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ferroviaria. In seguito a tale decisione, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ha stipulato l’atto aggiuntivo al contratto con il contraente COCIV (un consorzio formato da Impregilo, Condotte, Tecnimont e Civ). Degli 860 milioni, 242 milioni sono le somme a disposizione per espropri e quota di lavori effettuati direttamente da RFI. 618 milioni sono, invece, previsti per lavori civili; di questi, circa l’80 per cento (502 milioni) verrà affidato a terzi con gara, in ottemperanza alle normative europee;
  - approvato il progetto preliminare della Orte-Mestre, un asse viario fondamentale per l’Italia, che rientra nei corridoi europei dei progetti TEN-T. Un’autostrada di 396 km che collega la dorsale tirrenica con quella adriatica in direzione nord-sud attraversando 5 regioni (Lazio, Umbria, Toscana, Emilia Romagna e Veneto). Il costo complessivo dell’opera è di 9,84 miliardi. Si tratta di un’opera di interesse pubblico realizzata in *project financing*. Il contributo dello Stato è indiretto e si concretizza nella forma della defiscalizzazione per IRES e IRAP. I tempi di realizzazione prevedono l’approvazione da parte della Corte dei conti, un bando internazionale pubblico bandito entro aprile 2014 con sei mesi di tempo per l’assegnazione, e l’inizio dei lavori - la cui durata è prevista in sei anni - nel primo trimestre del 2015;
  - reiterato il vincolo preordinato all’esproprio sugli immobili interessati dalla realizzazione dell’intervento ‘Quadrilatero Marche - Umbria – Piano di area vasta (PAV) - Aree leader’, ad eccezione degli immobili della ‘Area leader Foligno – Servizi alla piastra logistica’;
  - approvato il progetto definitivo della tratta Centro Direzionale – Capodichino della linea 1 della metropolitana di Napoli, assegnando definitivamente un contributo di 113,1

milioni a valere sul Fondo 'sblocca cantieri'. I lavori della tratta inizieranno nel 2014 e la messa in esercizio è prevista nel 2019;

Il Comitato ha, inoltre, assegnato circa 400 milioni a metropolitane e opere stradali in attuazione dell'articolo 18, comma 3, del decreto legge 69/2013. In particolare, il CIPE ha assicurato 172 milioni per la linea metropolitana di Milano M4, il cui valore complessivo è di 1,9 miliardi. Questo stanziamento permette la realizzazione dei lavori di un'opera chiave per i collegamenti con l'Expo 2015. Con il D.L. 'Destinazione Italia' è stabilito, tuttavia, che il contributo di 172 milioni assegnato alla linea M4 della metropolitana di Milano (in base a quanto stabilito dall'art.18 del D.L. 69/2013) è revocato, in caso di mancata stipula del contratto di finanziamento entro il 31 dicembre 2014<sup>739</sup>.

Al fine di accelerare gli interventi in aree urbane per la realizzazione di linee tramviarie e metropolitane il CIPE, entro trenta giorni alla data di entrata in vigore della Legge di Stabilità per il 2014<sup>740</sup>, individua gli interventi da revocare che, alla data di entrata in vigore della legge, non siano stati affidati con apposito bando di gara. Le risorse rinvenienti affluiscono in un Fondo appositamente costituito e sono destinate dal CIPE prioritariamente alla realizzazione delle metrotramvie di Milano-Limbrate, Padova e Venezia.

Per procedere al completamento dei pagamenti relativi alle opere pubbliche affidate al MIT, in seguito alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (per effetto della soppressione dell'Agensud, Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo del Mezzogiorno), è autorizzata la spesa di 80 milioni nel 2014 e 70 milioni nel 2015<sup>741</sup>.

Nell'ambito del processo di efficientamento e razionalizzazione del trasporto pubblico locale e dei servizi ferroviari nelle Regioni a statuto ordinario, è stata erogata a queste ultime una prima quota, di circa 1,1 miliardi, delle risorse stanziata sul 'Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario' (che ha una dotazione complessiva di quasi 5 miliardi). A fine anno 2013 è stato erogato il 75 per cento della quota. L'obiettivo principale è di giungere a un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico. Nel primo triennio di applicazione, l'obiettivo è verificato attraverso l'incremento del 2,5 per cento del numero di passeggeri trasportati su base regionale ('load factor'), determinato anche tramite il numero dei titoli di viaggio emessi. A esso si aggiunge il fine del progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, misurato attraverso l'incremento su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio, al netto della quota relativa all'infrastruttura, e differenziato fra le Regioni in base al valore di partenza del predetto rapporto.

È stata incrementata la dotazione del 'Fondo per il miglioramento della mobilità dei pendolari', di 300 milioni per l'anno 2014 e di 100 milioni per ciascuno degli anni 2015-2016, per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario, di materiale rotabile su gomma e di vaporetti<sup>742</sup>. Per tale finalità, è prevista l'esclusione delle spese delle Regioni dal Patto di Stabilità Interno, nella misura

<sup>739</sup> D.L. 145/2013, art.13.

<sup>740</sup> L. 147/2013, art.1 co.88.

<sup>741</sup> L. 147/2013, art.1 co.99.

<sup>742</sup> L. 147/2013, art.1 co.83.

del 45 per cento per il 2014 e integralmente per gli anni 2015 e 2016. Al riparto dei Fondi tra le Regioni si provvede entro il 30 giugno di ogni anno, secondo il criterio del maggior carico medio per servizio registrato nell'anno precedente.

Entro il 31 marzo 2014, il MIT dovrà definire con decreto i costi *standard* del trasporto pubblico locale, tenendo conto dei fattori di contesto, delle economie di scala, dell'ammodernamento del materiale rotabile e di un ragionevole margine di utile. A partire dal 2014, una quota crescente delle risorse statali sarà ripartita sulla base di tali costi<sup>743</sup>.

Con la Legge di Stabilità per il 2014, è stata estesa anche ai bus (cioè autoveicoli per trasporto persone con massa massima superiore a 3,5 tonnellate e otto posti a sedere oltre a quello del conducente) la possibilità di fruire della procedura semplificata per la trasformazione in mezzi elettrici. Il primo Decreto 'Sviluppo' del 2012 aveva previsto che l'operazione poteva essere regolarizzata dalla Motorizzazione (quindi annotata sulla carta di circolazione) anche senza il costoso nulla osta del costruttore, nel rispetto di condizioni e modalità stabilite da un decreto che il MIT dovrà emanare. La semplificazione era però limitata ai ciclomotori (comprese le *microcar* da città), motoveicoli, autovetture e autocarri di massa massima fino a 3,5 tonnellate. Ora la Legge di Stabilità estende la semplificazione anche ai minibus.

Con la Legge di Stabilità per il 2014, è autorizzata la spesa di 8,4 milioni nel 2014 per il potenziamento dei servizi di trasporto marittimo pubblico nello Stretto di Messina, tra Villa San Giovanni, Messina e Reggio Calabria<sup>744</sup>. Inoltre, sono stanziati 200 mila euro per uno studio di fattibilità da redigere entro settembre 2014, per potenziare i collegamenti marittimi, ferroviari e stradali dopo la sospensione del progetto del Ponte sullo Stretto di Messina<sup>745</sup>.

Il progetto d'infrastrutturazione e riqualificazione del percorso del fiume Po tra Ferrara e il porto di Ravenna è stato inserito dall'UE nei dieci corridoi chiave della Rete Transeuropea dei Trasporti 2014-2020. Il fiume diventerebbe utilizzabile a fini commerciali entro il 2015 e utilizzabile almeno 340 giorni l'anno, per il tratto che arriva fino al porto di Ravenna, già leader nei traffici sul Mediterraneo e sul Mar Morto, diventerebbe il potenziale anello di snodo e congiunzione del futuro corridoio del Mediterraneo, del corridoio Helsinki-La Valletta e di quello Baltico-Adriatico. Per la sua realizzazione sono stati già stanziati 145 milioni e sono già aperti dei cantieri, ma si stima siano necessari altri 100 milioni da reperire con il coinvolgimento dei privati.

Sono stati aperti a luglio 2013 altri 45 km di percorso dell'infrastruttura autostradale Salerno-Reggio Calabria, con una riduzione dei tempi di percorrenza di un'ora rispetto al 2012. I lavori ultimati, in corso e affidati con progettazione operativa, riguardano l'87 per cento del tracciato, circa 385 km. Di questi, 365 sono stati consegnati a fine 2013; si tratta dei km finanziati dalla Legge Obiettivo, che ha erogato finora oltre 7 miliardi per tale autostrada.

<sup>743</sup> L. 147/2013, art.1 co.84-85.

<sup>744</sup> L. 147/2013, art.1 co.77-78.

<sup>745</sup> L. 147/2013, art.1 co.81-82.

Con la Legge di Stabilità sono stati stanziati 50 milioni per il 2014, 170 per il 2015 e 120 per il 2016 per il secondo macro-lotto della Salerno-Reggio Calabria<sup>746</sup>.

Il Governo ha ripartito oltre 80 milioni tra le Autorità Portuali che hanno utilizzato almeno l'80 per cento dei finanziamenti, ottenuti alla data del 31 dicembre 2009, per la realizzazione di opere infrastrutturali (porti di Genova, Savona, Gioia Tauro, Cagliari e Civitavecchia). Con l'assegnazione di queste risorse vengono premiate le Autorità Portuali maggiormente impegnate in termini di capacità di spesa, consentendo loro di continuare a effettuare investimenti per il potenziamento delle infrastrutture e della competitività dei porti.

Con un accordo tra l'Italia e la Svizzera è stata ribadita la priorità per entrambi i Paesi del trasferimento del traffico merci dalla gomma al ferro e la strategicità del corridoio europeo TenT Genova-Rotterdam. In base all'accordo, l'Italia investirà 40 milioni sulla tratta Milano-Chiasso, che sono già stati stanziati dal Decreto 'Fare' e inseriti nell'Accordo di Programma con Rete Ferroviaria Italiana per il biennio 2014-2016.

Il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'<sup>747</sup> prevede la revoca di assegnazioni del CIPE relative ad interventi che non sono stati avviati, per un importo di circa 165 milioni, che vengono destinati per 53,2 milioni a progetti cantierabili relativi allo svolgimento di EXPO 2015, cui vengono destinati ulteriori 42,8 milioni per il 2013 (si veda par. II.15 'Competitività e internazionalizzazione').

Le residue disponibilità sono destinate a interventi immediatamente cantierabili, finalizzati al miglioramento della competitività dei porti italiani e dell'efficienza del trasferimento ferroviario e modale all'interno dei sistemi portuali. Inoltre, è prevista la revoca dei finanziamenti statali trasferiti o assegnati alle Autorità Portuali per interventi infrastrutturali, in relazione ai quali non sia stato pubblicato il bando di gara per l'aggiudicazione dei lavori dopo due anni dal trasferimento o dall'assegnazione delle risorse, che a tal fine sono versate all'entrata e riassegnate, nell'importo massimo di 200 milioni, ad un apposito Fondo.

Viene ampliato il *plafond* delle risorse che possono essere revocate e pertanto riutilizzate per opere immediatamente cantierabili, estendendo dal 2008 al 2010 il termine entro il quale deve essere avvenuta l'assegnazione delle risorse da parte del CIPE, nonché il termine entro il quale i soggetti beneficiari dei finanziamenti debbano essere stati autorizzati a utilizzare i limiti di impegno e i contributi pluriennali.

Infine, il Comune di Napoli è autorizzato a contrarre mutui per la realizzazione della linea 1 della metropolitana, in deroga alle disposizioni in materia di riequilibrio finanziario pluriennale.

---

<sup>746</sup> L. 147/2013, art.1 co.69.

<sup>747</sup> D.L. 145/2013, art.13.

**TAV Torino Lione**

La Legge di Stabilità per il 2013 ha autorizzato, per il finanziamento di studi, progetti, attività, lavori preliminari nonché lavori definitivi della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, la spesa di 60 milioni per il 2013, 100 milioni per il 2014, 680 milioni per il 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029.

La Torino-Lione è un progetto prioritario per l'UE, passando per due delle maggiori aree sviluppate del continente (il sud-est della Francia e la pianura padana, che da sola genera oltre il 70 per cento delle esportazioni italiane). Inoltre, il collegamento ferroviario Torino-Lione si colloca nella tratta strategica del Corridoio Mediterraneo della rete Transeuropea TEN-T da Madrid a Kiev.

Sono stati esclusi dai vincoli del Patto di Stabilità interno<sup>748</sup> i pagamenti relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio finalizzati all'esecuzione del progetto.

Il Governo ha più volte confermato la priorità assegnata a quest'opera strategica, la cui realizzazione comporterà evidenti benefici in termini di: *i*) dimezzamento dei tempi di percorrenza per i passeggeri (da Milano a Parigi si passa da 7 ore e mezza a 4); *ii*) incremento della capacità nel trasporto merci (portata da 1.050 a 2.050 tonnellate e lunghezza fino a 750 metri per treno, con costi di esercizio quasi dimezzati); *iii*) riduzione del numero di camion su strada (circa 600.000 l'anno) con evidenti vantaggi per l'ambiente: riduzione annuale di emissioni di gas serra (a regime 3 milioni di tonnellate equivalenti di anidride carbonica); *iv*) trasformazione della linea esistente in metropolitana di valle a servizio dei residenti; *v*) riduzione degli incidenti stradali e dei connessi costi sociali.

Il CIPE ha individuato nel Comune di Susa il soggetto aggiudicatore delle opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale della nuova linea ferroviaria Torino - Lione ricadenti nel territorio comunale e ha preso atto dell'incremento del costo di 3,64 milioni delle opere di 'priorità 1', opere finanziate a carico di Stato, Provincia di Torino e Regione Piemonte.

**FOCUS Il Piano Nazionale degli Aeroporti**

Presentato a metà gennaio 2014, il Piano intende fornire un quadro programmatico per lo sviluppo del comparto, nel quadro delineato dalla normativa nazionale ed europea di riferimento e in un'ottica di efficientamento e razionalizzazione della spesa.

Per l'individuazione degli aeroporti strategici si è assunta, quale base di riferimento per l'individuazione di bacini di traffico omogeneo, la ripartizione territoriale dell'Italia in aree sovraregionali in base allo schema NUTS-livello 1: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole.

In ciascuna di queste aree sovraregionali sono stati individuati dei bacini di traffico omogeneo con distanza massima di 2 ore di percorso in auto da un aeroporto strategico, per complessivi 10 bacini di traffico: 1) Nord-Ovest, 2) Nord-Est, 3) Centro-Nord, 4) Centro Italia, 5) Campania, 6) Mediterraneo- Adriatico, 7) Calabria, 8) Sicilia-orientale, 9) Sicilia-occidentale, 10) Sardegna.

Per ciascuno di tali bacini è stato identificato un solo aeroporto strategico, con un'unica eccezione per il bacino del Centro Nord, per il quale gli aeroporti strategici individuati sono due - Bologna e Pisa/Firenze - in considerazione delle caratteristiche morfologiche del

<sup>748</sup> D.L. 43/2013.

territorio e della dimensione degli scali e a condizione, relativamente ai soli scali di Pisa e Firenze, che tra gli stessi si realizzi la piena integrazione societaria e industriale.

Per l'identificazione degli aeroporti strategici di ciascun bacino sono stati presi in considerazione, innanzitutto, gli aeroporti inseriti nella *core network* europea, tra i quali, in primis, i *gate* intercontinentali (Milano Malpensa, Venezia, Roma Fiumicino).

Tutti gli altri aeroporti presenti all'interno di ciascun bacino possono essere considerati di interesse nazionale, purché si realizzino due condizioni (non richieste, invece, per gli aeroporti che garantiscono la continuità territoriale):

- che l'aeroporto sia in grado di esercitare un ruolo ben definito all'interno del bacino, con una sostanziale specializzazione dello scalo e una riconoscibile vocazione dello stesso (es. aeroporto focalizzato sul traffico *leisure*, aeroporto prevalentemente destinato al traffico merci, *city airport*, ecc.). Forme di alleanze di rete o sistema tra gli aeroporti saranno considerate elemento prioritario ai fini del riconoscimento dell'interesse nazionale degli stessi;
- che l'aeroporto sia in grado di dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, anche a tendere, purché in un arco temporale ragionevole.

La condizione di cui alla lettera a) sarà dimostrabile mediante il Piano industriale, da presentare entro tre mesi dall'approvazione del Piano Aeroporti, dal quale risulti, a seguito di un'analisi delle potenzialità di mercato in relazione alla posizione territoriale e alla capacità aeroportuale, il disegno di specializzazione e di sistema o rete che l'aeroporto intende realizzare.

La condizione di cui alla lettera b) sarà dimostrabile mediante il medesimo Piano industriale corredato di un Piano economico-finanziario, da cui risulti il raggiungimento, entro un triennio, di tale equilibrio e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale.

La verifica periodica del raggiungimento e del mantenimento delle predette condizioni sarà effettuata dalle competenti strutture ministeriali in collaborazione con l'ENAC.

In applicazione di tali criteri vengono individuati 11 aeroporti strategici e ulteriori 26 aeroporti di interesse nazionale, qualora si verifichino le condizioni sopra indicate.

Inoltre, al fine di migliorare la qualità dei servizi, il Piano contempla: l'individuazione delle opere necessarie per il miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità; le priorità degli interventi di potenziamento della rete e dei nodi intermodali di connessione; l'inserimento nella programmazione e pianificazione delle istituzioni competenti dei collegamenti viari e ferroviari con i tre *gate* intercontinentali.

Il Piano offrirà anche la base programmatica più idonea all'individuazione di interventi di efficientamento della spesa.

Il Piano deve diventare uno strumento agevole di pianificazione del settore per allineare le politiche di *governance* ai mutamenti rapidi a cui lo stesso è soggetto. Pertanto, in linea con il ciclo del bilancio pluriennale, è previsto un aggiornamento ogni tre anni dello stesso.

### Infrastrutture energetiche

Con il DM del 27 febbraio 2013 il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha adottato il Regolamento per la redazione del Piano decennale di sviluppo della rete di trasporto del gas (nazionale e regionale)<sup>749</sup>. Il Piano, elaborato dai gestori della rete (TSO), individua le infrastrutture da costruire o potenziare nell'arco dei dieci anni successivi, specificando le motivazioni alla base delle scelte di pianificazione.

<sup>749</sup> Ai sensi dell'articolo 16 del D.Lgs. 93/2011.

Questo strumento di programmazione, precedentemente previsto solo nel settore elettrico, assicura la tempestiva condivisione delle priorità di intervento sull'infrastruttura di rete, individuate dal TSO, con le autorità centrali e territoriali, nonché con gli operatori del settore del gas, assicurando così una più efficace individuazione dei fabbisogni e ponendo altresì le basi per una migliore gestione della fase autorizzativa delle singole opere.

Il Regolamento dispone, infatti, che il Piano sia elaborato tenendo conto degli esiti di un'ampia consultazione pubblica e successivamente sottoposto all'approvazione del MISE, che lo valuterà avendo raccolto i pareri delle Regioni territorialmente interessate e sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il Sistema Idrico (AEEGSI). Il Regolamento prevede, inoltre, un'attività di verifica dell'implementazione del Piano a cura del MISE e dell'AEEGSI, per i rispettivi ambiti di competenza. Il primo Piano sarà presentato a maggio 2014.

A febbraio 2014 è entrato in vigore l'accordo intergovernativo fra Italia, Grecia e Albania sul progetto '*Trans Adriatic Pipeline*' (TAP), che dà attuazione all'intesa siglata dai tre Paesi nel 2012 per la realizzazione di questo nuovo importante gasdotto. Il progetto realizzerà l'apertura del 'Corridoio Sud', priorità strategica dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di interconnettere le risorse di gas naturale dell'area del Caspio e del Medio Oriente all'Europa.

Le tre Autorità di regolazione dell'energia (italiana, greca ed albanese) hanno consentito l'esenzione del TAP dalle norme di accesso a terzi: la capacità dell'infrastruttura, una volta realizzata, sarà riservata ai membri del consorzio TAP per un periodo di 25 anni, pertanto gli stessi potranno allocare la capacità di trasporto nel lungo periodo. I membri del consorzio TAP sono altresì esentati dagli obblighi di separazione societaria delle attività di trasporto e produzione<sup>750</sup>. Tale esenzione è frutto di un lavoro di due anni in collaborazione anche con la Commissione UE e verrà considerata come una *best practice* in Europa. L'esenzione per il TAP è stata accompagnata da una serie di condizioni: *i*) i mercati del gas nell'Europa sudorientale avranno accesso diretto, tramite TAP, attraverso l'Albania e la Grecia, per le forniture di gas provenienti dall'Italia in un modo completamente regolamentato; *ii*) l'interoperabilità del TAP con le infrastrutture del gas esistenti e future in Italia, Albania e Grecia è salvaguardata attraverso lo sviluppo di nuovi punti di entrata e di uscita; *iii*) dopo il periodo di esenzione dovrà attuarsi il regime di separazione proprietaria; *iv*) misure a favore della concorrenza impediranno lo sviluppo e il rafforzamento di posizioni dominanti sul mercato in tutti e tre i Paesi. È stata inoltre approvata la proposta di codice tariffario per il TAP.

Con il DM del 5 aprile 2013 il MISE ha accettato l'aggiornamento del piano quinquennale 2010-2015, proposto dalla società Eni Spa, che prevede la

<sup>750</sup> '*Joint Opinion of the Energy Regulators on TAP AG's Exemption Application*' scaricabile al link seguente: <http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/249-13all.pdf> L'esenzione era stata richiesta dalla Società TAP AG, tenuto conto dei risultati del test di mercato: '*The proposed TAP pipeline is an interconnector stretching over three countries; two EU Member States and one Contracting Party to the Energy Community Treaty. Taking into account that the pipeline is still at a planning stage but will be connected to the existing or future networks in all three countries, according also to the conditions imposed with the present decision, the TAP pipeline is indeed considered as a major new infrastructure and, in particular, an Interconnector. It may, therefore be considered as eligible for exemption*'.

realizzazione di nuova capacità di stoccaggio di gas naturale per un totale complessivo di 4 miliardi di metri cubi. L'entrata in esercizio delle nuove capacità è prevista per il 1° settembre 2015.

A luglio 2013 è stato perfezionato un contratto di finanziamento di 570 milioni tra la Banca europea per gli investimenti (BEI) e Terna, la società di gestione della rete elettrica italiana. Il prestito contribuisce al piano quinquennale 2012-2016 di Terna, del valore superiore al miliardo di euro, per il rafforzamento della rete italiana di trasmissione di energia elettrica. Il piano è suddiviso in 14 progetti specifici localizzati in tutta Italia, ma con una attenzione particolare alle Regioni Convergenza: Campania, Puglia, Sicilia e Calabria, alle quali è rivolto il 69 per cento del totale del finanziamento della BEI. Il principale progetto, sia per dimensioni sia per rilevanza strategica, è l'interconnessione che collega la Sicilia alla Calabria. Questo progetto, per la sua valenza, è anche destinatario di una sovvenzione dell'Unione Europea di 110 milioni all'interno dell'EERP (*European Energy Programme For Recovery*).

A dicembre 2013 è stato firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) tra Terna Spa, Confindustria e Associazioni imprenditoriali interessate alla realizzazione di nuove linee elettriche di collegamento con l'estero (definite *interconnector*), finanziate da soggetti investitori terzi. Il MoU disciplina i rapporti tra Terna e i soggetti finanziatori per le attività di costruzione e l'esercizio dell'*interconnector* tra Italia e Francia da 500 MW, con un impegno finanziario di circa 400 milioni.

Si rafforza la capacità d'interscambio tra Italia e Francia, con l'obiettivo di favorire l'integrazione dei mercati elettrici italo-francesi e sviluppare la concorrenza e l'economicità nelle condizioni di fornitura. Il MoU rappresenta inoltre la prima attuazione concreta del sistema di sostegno degli investimenti varato dalla legge 99/2009, che ha introdotto misure per promuovere il mercato unico dell'energia elettrica attraverso sviluppo d'*interconnector* con il coinvolgimento finanziario di clienti finali con alti consumi.

Le imprese che hanno aderito al sistema si sono impegnate a realizzare a proprie spese le nuove opere in cambio del diritto di beneficiare di energia a prezzi europei, dal 2010 e per 6 anni, e di poter godere dell'esenzione dal diritto di accesso dei terzi sulle nuove linee per un periodo di 20 anni, secondo le condizioni che saranno stabilite per ciascuna linea da un decreto del MISE con il parere dell'AEEGSI.

Infine, La legge di stabilità ha rifinanziato il programma di metanizzazione del Mezzogiorno stanziando per i Comuni risorse pari a 140 milioni per il periodo 2014-2020. L'intervento di sostegno al completamento della rete di distribuzione del gas metano riguarderà almeno 90 Comuni del Sud Italia. Le agevolazioni concedibili sono: un contributo in conto capitale, a fondo perduto nella misura massima del 50 per cento dell'investimento ammesso alle agevolazioni; un contributo in conto interessi, per l'assunzione di un mutuo a tasso agevolato fino al 25 per cento dell'investimento ammesso alle agevolazioni.

Al fine di dare avvio alle procedure di selezione dei progetti di metanizzazione, i Comuni interessati devono presentare le proposte di progetto definitivo di metanizzazione. L'iter procedurale prevede, infatti, la presentazione

di apposita istanza di finanziamento corredata da progetto definitivo dell'opera e delibera comunale di approvazione dello stesso. Segue l'istruttoria tecnico economica del MISE, le cui risultanze sono inviate al Comune interessato, al Ministero dell'Economia e delle Finanze che provvede all'emissione del decreto di finanziamento, e alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

L'esecuzione dei lavori deve avvenire con presentazione alla CDP degli stati di avanzamento dei lavori (di entità non inferiore al 25 per cento dell'importo complessivo ammesso a finanziamento), in base ai quali la CDP eroga i contributi.

### **Infrastrutture idriche**

Per gli interventi nel settore si rinvia alla sezione apposita nel paragrafo II.14 della parte seconda, dedicato alla politica ambientale.

### **Infrastrutture stradali**

In Campania, Calabria, Puglia e Sicilia sono in corso di attivazione interventi da parte dell'ANAS per oltre 1,1 miliardi. Gli interventi programmati che hanno bisogno di completare il quadro finanziario ammontano, in totale, a ulteriori 17 miliardi.

Al fine di assicurare la manutenzione straordinaria della rete stradale per il 2014, la realizzazione di nuove opere e la prosecuzione degli interventi previsti dai Contratti di Programma già stipulati tra il Ministero delle Infrastrutture e ANAS Spa, vengono assegnati ad ANAS 335 milioni per il 2014 e di 150 milioni per il 2015. Per la realizzazione di nuove opere è data priorità a quelle già definite da protocolli di intesa attuativi e conseguenti ad accordi internazionali<sup>751</sup>.

Il CIPE ha espresso parere favorevole sul Contratto di Programma 2014 di ANAS che stanziava circa 1,1 miliardi per lo sviluppo, la manutenzione e la gestione della rete stradale e autostradale gestita dalla Società. In particolare, un importo di 588 milioni è destinato alle esigenze connesse alle attività di esercizio della rete (manutenzione, sicurezza, vigilanza, monitoraggio e infomobilità), che si estende per oltre 25 mila km. sul territorio nazionale. E' previsto, inoltre, lo stanziamento di 485 milioni che consente la realizzazione di nuove opere del valore di oltre 600 milioni, oltre all'ultimazione di alcuni interventi in corso. I nuovi investimenti riguardano numerose Regioni e si riferiscono a opere che per le quali sarà possibile aprire i cantieri già nel corso del 2014.

Infine, vengono stanziati circa 8 milioni per l'attività di progettazione di nuove opere propedeutica all'avvio, a partire dal 2015, di interventi infrastrutturali per circa 2 miliardi.

È stata avviata<sup>752</sup> una ricognizione sullo stato di attuazione degli interventi del 1° e del 2° Programma Annuale di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, cofinanziati con la Legge Finanziaria per il 2000. Qualora dalla ricognizione risultino interventi non ancora avviati, i corrispondenti finanziamenti

<sup>751</sup> L. 147/2013, art.1 co.68.

<sup>752</sup> D.L. 69/2013, art.20.

e i relativi impegni di spesa sono revocati, e le somme riassegnate a interventi di sicurezza stradale relativi allo sviluppo e alla messa in sicurezza di itinerari ciclabili e pedonali, all'asse viario Terni-Rieti e al miglioramento del sistema di raccolta dati di incidentalità stradale.

### IN ITINERÈ

#### Disegno di legge per la riforma del Codice della strada

Il Governo ha approvato a luglio 2013 un disegno di legge recante delega al Governo per la riforma del Codice della strada (A.C.1588). Attualmente è all'esame di un Comitato ristretto della Commissione Trasporti della Camera.

Lo schema di disegno di legge si prefigge di intervenire sul codice della strada vigente per razionalizzare la regolazione. Il codice dovrà comprendere solo alcune disposizioni generali e, con riferimento ai conducenti, le prescrizioni comportamentali e le relative sanzioni. Saranno disciplinati con lo strumento più snello del regolamento, o dell'atto amministrativo, e resteranno fuori dal nuovo codice, tutte le materie di carattere tecnico, soggette a frequenti aggiornamenti a seguito delle norme europee, in modo da poter intervenire sulle stesse in modo più celere.

I principali interventi riguardano:

- la revisione della disciplina sanzionatoria, con espressa previsione di specifiche misure di premialità in relazione a comportamenti virtuosi;
- la previsione, che accoglie la richiesta dall'Associazione Vittime della Strada, di un coordinamento tra procedimento amministrativo e procedimento penale, al fine di evitare che le misure amministrative cautelari di sospensione della patente di guida perdano efficacia prima della definizione del procedimento penale;
- inasprimento delle sanzioni per comportamenti ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza stradale e nei confronti dei recidivi;
- semplificazione burocratica nella presentazione dei ricorsi;
- l'adozione di misure di tutela dell'utenza debole, anche con riguardo a sistemi di maggiore visibilità notturna per i ciclisti;
- disposizioni riguardanti la circolazione dei veicoli sulla rete stradale ed autostradale in presenza di condizioni atmosferiche particolarmente proibitive;
- espressa previsione di una moderna segnaletica per strade più sicure e la creazione di infrastrutture ed arredi finalizzati anche alla sicurezza degli utilizzatori a due ruote;
- introduzione di disposizioni atte a favorire l'installazione e la diffusione di sistemi telematici applicati ai trasporti ai fini della sicurezza della circolazione e in un'ottica di semplificazione delle procedure di accertamento delle violazioni.

### Infrastrutture ferroviarie

La Società Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ha programmato investimenti per un totale di 13,5 miliardi in Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, finalizzati a rendere più efficienti e veloci le linee esistenti, aumentandone la capacità e riducendo i tempi di viaggio.

La principale novità è il ricorso ai 'Contratti Istituzionali di Sviluppo' (CIS) con i quali Governo, Regioni, FS e RFI s'impegnano a realizzare delle opere infrastrutturali, coordinando risorse, responsabilità e interventi. L'aspetto innovativo dei CIS è il monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori e la previsione di sanzioni per chi non rispetta le scadenze.

RFI aveva già avviato un programma d'interventi nelle Regioni meridionali grazie ai finanziamenti del Piano Operativo Nazionale 2007-2013. Tali lavori sono già in parte completati o lo saranno entro il 2015, limite massimo concesso dalle norme che regolano l'accesso a queste risorse.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>753</sup> ha autorizzato la spesa di 50 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 al fine di completare, entro il 30 settembre 2014, il progetto definitivo da presentare al CIPE della tratta Canello-Frasso Telesino, dell'alta velocità Napoli-Bari.

Per alcune tratte delle linee ferroviarie alta velocità Brescia-Padova, Milano-Venezia e Napoli-Bari, il CIPE può approvare i progetti preliminari delle opere anche nelle more del finanziamento della fase realizzativa nonché i relativi progetti definitivi, a condizione che sussistano disponibilità finanziarie sufficienti per il finanziamento di un primo lotto costruttivo di valore non inferiore al 10 per cento del costo complessivo delle opere. A tal fine è autorizzata la spesa di 120 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2029<sup>754</sup>.

Il CIPE ha attribuito a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) risorse per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale. Il CIPE ha, inoltre, ridotto i finanziamenti del secondo lotto costruttivo del Terzo Valico Ferroviario Genova-Milano da 1.100 a 860 milioni, al fine di destinare la differenza (240 milioni) alla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ferroviaria (si veda box di focus sugli interventi del CIPE).

Per l'avvio immediato d'interventi di adeguamento del tracciato e la velocizzazione dell'asse ferroviario Bologna-Lecce è autorizzata la spesa di 50 milioni per il 2014 e di 150 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Nelle more dell'approvazione del Contratto di Programma-parte investimenti-2012-2016, sottoscritto con RFI, è autorizzata la contrattualizzazione di tali interventi<sup>755</sup>.

Infine, per assicurare la continuità dei lavori di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria, inseriti nel contratto di servizio 2012-2014<sup>756</sup>, la Legge di Stabilità ha autorizzato la spesa di 500 milioni per l'anno 2014<sup>757</sup>.

### **Monitoraggio finanziario delle grandi opere pubbliche**

Al sistema di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere pubbliche (MGO) è stato assegnato il Premio Innovazione ICT nella PA.

Il progetto è stato elaborato dalla Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la programmazione per il coordinamento della politica economica (DIPE), ai sensi del codice degli appalti. Il progetto è basato sulla collaborazione tra pubblico e privato per prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali nella realizzazione delle infrastrutture strategiche e, in più generale, nelle opere di maggiore interesse nazionale.

La Commissione europea ha considerato tale progetto quale possibile modello di riferimento anche per gli altri Paesi comunitari e l'ha cofinanziato in sede di selezione dei progetti di maggior spessore finalizzati alla prevenzione e al contrasto al crimine.

<sup>753</sup> L. 147/2013, art.1 co.74.

<sup>754</sup> L. 147/2013, art.1 co.76.

<sup>755</sup> L. 147/2013, art.1 co.80.

<sup>756</sup> Il contratto di servizio 2012-2014 è stato approvato dal CIPE con finanziamenti pari a 4,58 miliardi da utilizzare per la manutenzione straordinaria, ordinaria e la sicurezza della rete.

<sup>757</sup> L. 147/2013, art.1 co.73.

Si tratta di un modello di monitoraggio dei flussi finanziari che intercorrono lungo la filiera delle imprese che partecipano alla realizzazione delle grandi opere e, in genere, degli interventi pubblici più rilevanti, progettato a partire dal 2009, che consente un tracciamento costante e un controllo di tutti i pagamenti effettuati dalle imprese presenti in una 'filiera' grazie anche alla rete telematica CBI, che riunisce oltre 600 banche e Poste italiane in un'unica struttura tecnologica.

In una prima fase della progettazione, il monitoraggio finanziario è stato applicato ai conti correnti delle imprese appaltatrici e subappaltatrici coinvolte nella realizzazione di un segmento della tratta T5 - linea C della metropolitana di Roma. La sperimentazione della procedura è stata poi estesa alla realizzazione della 'Variante di Cannitello' e successivamente al 'Grande Progetto Pompei'.

In sintesi, il sistema di monitoraggio finanziario prevede che tutti gli operatori economici coinvolti nei lavori, a legislazione invariata, quindi senza oneri aggiuntivi rispetto alla vigente normativa, dedichino all'opera un conto corrente (bancario o postale) su cui far confluire versamenti e pagamenti attinenti all'opera; i pagamenti devono essere realizzati con bonifico elettronico SEPA, contrassegnato anche dal CUP (Codice Unico del Progetto) dell'opera e da specifiche causali, per consentire i relativi riscontri.

I flussi di rendicontazione e l'esito dei bonifici effettuati sui conti correnti di tutti gli attori coinvolti sono raccolti giornalmente tramite la rete interbancaria CBI e veicolati verso la banca dati del DIPE. La banca dati è interrogabile dagli enti interessati e consente di evidenziare tutte le situazioni potenzialmente anomale, per semplificare e rendere più veloci i relativi controlli.

Con la Legge di Stabilità per il 2014, 200 mila euro l'anno dal 2014 sono destinati ai sistemi di monitoraggio dell'attuazione delle opere pubbliche, in aggiunta alle risorse già esistenti<sup>758</sup>.

### **FOCUS** Monitoraggio degli Investimenti Pubblici

Il Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) è il più importante sistema di monitoraggio della spesa pubblica avviato in Italia. Il Sistema MIP è stato istituito presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) al fine di migliorare la conoscenza sullo stato di attuazione dei progetti d'investimento, finanziati anche indirettamente con risorse pubbliche, e sugli effetti delle decisioni assunte.

Il MIP è caratterizzato dalle finalità di:

- disporre di informazioni tempestive sull'avanzamento procedurale, fisico e finanziario dei progetti di investimento pubblico (quali, ad esempio, opere pubbliche, agevolazioni imprenditoriali, interventi di formazione, investimenti nel settore della ricerca);
- contenere il più possibile i costi dei sistemi di monitoraggio dei progetti d'investimento pubblico e ridurre le possibilità di errore;
- semplificare l'attività amministrativa.

Il CIPE presenta al Parlamento una Relazione semestrale che sintetizza le attività svolte per lo sviluppo del Sistema MIP e per la gestione delle banche dati CUP e sui risultati conseguiti nell'ambito di tali attività<sup>759</sup>.

Il Sistema, attualmente in fase di progettazione, opera tramite due diverse funzioni (raccolta

<sup>758</sup> L. 147/2013, art.1 co.100. Le risorse precedenti erano previste dalla L.296/2006.

<sup>759</sup> [www.cipecomitato.it/it/in\\_primo\\_piano/mip\\_cup/](http://www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/mip_cup/).

ed elaborazione dati; reportistica) e si distingue dagli altri sistemi di monitoraggio operanti sul territorio perché è caratterizzato da specifiche finalità: *i)* rendere individuabili e riconoscibili i singoli progetti d'investimento pubblico grazie all'uso del Codice Unico di Progetto (CUP), divenuto l'unità di rilevazione comune ai vari sistemi di monitoraggio; *ii)* rendere disponibili le informazioni, in modo automatico, trasparente e tempestivo, a tutti i sistemi informatici interessati; *iii)* razionalizzare la raccolta dei dati necessari per il monitoraggio dei suddetti progetti, facendo in modo che non sia necessaria l'immissione degli stessi dati più volte.

I dati per il monitoraggio dell'avanzamento finanziario dei progetti d'investimento pubblico sono resi disponibili al MIP dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).

Attualmente si è conclusa la prima fase di progettazione del MIP per il settore dei Lavori pubblici ed è stata avviata la stessa attività per il settore Incentivi, Formazione e Ricerca.

Il Codice Unico di Progetto (CUP) è un codice identificativo la cui richiesta è obbligatoria per ogni progetto d'investimento pubblico. Tale codice accompagna ciascun progetto dal momento che ne viene decisa formalmente l'attuazione, da parte del Soggetto responsabile, fino alla sua conclusione e rimane nella banca dati CUP anche dopo la chiusura del progetto.

Il corredo informativo' comprende essenzialmente la descrizione del progetto e l'individuazione delle sue caratteristiche salienti. Le informazioni raccolte confluiscono in due banche dati interne al Sistema CUP: *i)* Anagrafe progetti, che contiene, per ciascun progetto d'investimento pubblico, il CUP e il relativo corredo informativo; *ii)* Anagrafe soggetti, che contiene, per ciascun soggetto responsabile, i dati relativi ad ogni utente registrato al Sistema CUP.

## Piano città

Il tavolo di lavoro organizzato presso il MIT sul 'Piano per le Città' ha l'obiettivo di definire e avviare gli interventi operativi che favoriscano il rilancio e la valorizzazione delle aree urbane<sup>760</sup>. Le aree urbane degradate vanno rigenerate dal punto di vista infrastrutturale, ma vanno anche stimolate le attività imprenditoriali e artigianali, le occasioni di lavoro, le attività formative, la riqualificazione energetica. Il fine è coordinare i soggetti partecipanti al tavolo per avere una visione strategica d'insieme di quegli strumenti, fondi, incentivi e programmi che in parte sono già operativi.

Dopo la selezione delle proposte di riqualificazione urbana (i progetti ricevuti sono stati 457), il Piano città è entrato nella sua fase operativa con il concreto e immediato avvio dei cantieri e dei lavori.

Sono stati, infatti, firmati i primi tre 'Contratti di Valorizzazione Urbana' per le città di L'Aquila, Potenza e Lecce, con i quali sono individuati, nel dettaglio, gli interventi da realizzare e l'impegno tecnico-finanziario per la loro esecuzione. Nel breve termine le 3 città potranno ottenere i fondi e provvedere alle gare per l'assegnazione degli appalti necessari per dare corso al processo di rigenerazione e riqualificazione urbana.

<sup>760</sup> Del tavolo fanno parte i vertici della Conferenza delle Regioni, dell'Anci, dell'Ance, della Federcostruzioni, della Confedilizia, e i rappresentanti dei Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Istruzione, Università e Ricerca, della Coesione Territoriale, della Cassa Depositi e Prestiti e dell'Agenzia del Demanio.

I finanziamenti destinati al Piano città (per un totale di 318 milioni) saranno in grado di movimentare complessivamente 4,4 miliardi d'investimenti nelle aree urbane, relativi sia a fondi pubblici sia a investimenti privati.

Per l'anno 2014 sono stanziati 150 milioni<sup>761</sup> per la realizzazione del primo Programma '6.000 Campanili', concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali o reti telematiche (NGN e *wi-fi*). Sono possibili anche interventi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio. I finanziamenti sono diretti ai Comuni e alle unioni di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Il contributo richiesto per singolo progetto deve essere compreso tra 500 mila e 1 milione di euro e ogni Comune può presentare un solo progetto.

I Comuni interessati, o le unioni di Comuni in caso di realtà molto piccole, hanno inviato al sito dell'ANCI i progetti di infrastrutture con le relative richieste di contributo pubblico. Il Ministro delle Infrastrutture ha firmato il decreto con la graduatoria dei Comuni ammessi a finanziamento per il primo Programma 6000 campanili. Con il Fondo di 100 milioni stanziato nel 'Decreto Fare' sono stati finanziati 115 progetti. Un secondo decreto approverà la graduatoria dei circa 60 Comuni finanziati con gli ulteriori 50 milioni assegnati dalla Legge di Stabilità<sup>762</sup>.

La modalità operativa del Fondo prevede la stipula di singole convenzioni tra i Comuni finanziati e il MIT. Al Programma '6.000 Campanili' sono state destinate anche risorse non spese dei Fondi strutturali europei per le regioni del Sud. Queste nuove dotazioni sono utilizzabili per i progetti presentati dai Comuni delle regioni del Mezzogiorno (per approfondimenti si rinvia al paragrafo II.8 della seconda parte, relativo ai Fondi Strutturali Europei).

Con decreto direttoriale del MIUR sono stati assegnati 655,5 milioni di euro (di cui 170 milioni di contributo alla spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) per interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale.

Le risorse sono indirizzate a progetti che riguardano: 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, beni culturali, gestione risorse idriche, *Cloud Computing Technologies* per *Smart Government*.

Una quota della dotazione finanziaria, pari a 25 milioni, è stanziata per i Progetti di innovazione sociale presentati da giovani di età non superiore ai 30 anni.

---

<sup>761</sup> Di cui 100 milioni a valere sul Fondo per la continuità dei cantieri nel 2013 (art.18 del D.L.69/2013) e 50 milioni rifinanziati con la Legge di Stabilità per il 2014 (L. 147/2013, tabella E).

<sup>762</sup> Rifinanziamento' con L. 147/2013: tabella E per il 2014.

## II.13 AGENDA DIGITALE ITALIANA

Ai fini dell'attuazione dell'Agenda Digitale, è stata istituita nel 2012 una Cabina di regia, della quale nel corso del 2013 è stata semplificata la *governance*, affidandone la guida direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiede<sup>763</sup>.

Nell'ambito della Cabina di regia è istituito un Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana, con funzioni consultive. Il Tavolo è presieduto da un Commissario del Governo ed è composto da esperti in innovazione tecnologica, esponenti delle imprese e delle università. Il Commissario è posto a capo di una struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda Digitale, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Cabina di regia presenta annualmente al Parlamento un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento nonché delle risorse disponibili. A tal fine si avvale del supporto tecnico dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), istituita nel 2012, preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia e con l'Agenda Digitale Europea.

L'AgID è pienamente operativa. Lo Statuto<sup>764</sup> indica che l'Agenzia è sottoposta al Presidente del Consiglio dei Ministri e persegue la massima diffusione delle tecnologie all'interno della Pubblica Amministrazione, al servizio di imprese e cittadini. Spettano all'AgID l'emanazione di linee guida, di regolamenti e *Standard*, nonché l'individuazione delle priorità di intervento e la stipula di accordi strategici.

Il Direttore Generale dell'AgID viene nominato direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri tramite procedura ad evidenza pubblica.

### Digitalizzazione e *Cloud Computing* nelle Pubbliche Amministrazioni

L'AgID ha pubblicato a fine maggio 2013 le 'Raccomandazioni e proposte sull'utilizzo del *cloud computing* nella Pubblica Amministrazione'. Il documento è stato sottoposto a una consultazione pubblica, terminata il 30 giugno 2013, sulla cui base è stata proposta la versione 2.0 del documento, che costituisce un supporto concreto alla definizione di politiche e contratti di esternalizzazione della gestione ICT delle Pubbliche Amministrazioni. Il documento definisce le modalità di erogazione di servizi *cloud* (IaaS, PaaS, SaaS) per la PA, i modelli di *deployment*, criteri e *standard* per l'interoperabilità delle soluzioni, requisiti non-funzionali e specifiche trasversali ai servizi e per classi di servizio.

<sup>763</sup> D.L. 69/2013, art.13. La cabina di regia è composta, inoltre, dai Ministri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e delle Finanze, della Pubblica Amministrazione e della Semplificazione, dell'Istruzione, Università e Ricerca, della Salute, della Coesione Territoriale. Ne fanno parte, inoltre, un Presidente di Regione e un sindaco designati dalla Conferenza Unificata. La cabina di regia è integrata dai Ministri interessati alla trattazione di specifiche questioni.

<sup>764</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale a febbraio 2014.

### Il *Cloud Computing*

Il *cloud computing* è un modello flessibile ed economico di realizzazione e gestione dei sistemi informativi, reso possibile dall'accesso on line a risorse informatiche condivise, per ottenere migliori livelli di efficienza. In tale quadro, al fine di razionalizzare le spese e riorientare settori non ancora coperti da informatizzazione, rientra il 'riuso di programmi informatici o parti di essi', cioè la possibilità per una Pubblica Amministrazione di riutilizzare gratuitamente programmi informatici o parti di essi, sviluppati per conto e a spese di un'altra amministrazione, adattandoli alle proprie esigenze.

L'utilizzazione di questo paradigma da parte della Pubblica Amministrazione è il *G-Cloud*. L'Agenzia partecipa sia ai gruppi che contribuiscono a sviluppare gli standard a livello europeo nel settore, sia ai progetti di ricerca, quale ad esempio il '*Cloud for Europe*', nell'ambito del 7° Programma Quadro.

*Coco Cloud - Confidential and Compliant Clouds* -il nuovo progetto triennale di ricerca finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del 7° Programma Quadro - consentirà di condividere in maniera sicura dati nel *cloud*, garantendo al tempo stesso la *privacy*. I principali risultati saranno valutati attraverso tre progetti pilota sviluppati nei domini della sanità, della Pubblica Amministrazione e dell'uso in ambito aziendale di dispositivi mobili. Il progetto costerà circa 4,7 milioni, di cui 2,8 milioni finanziati dalla Commissione Europea. AgID, che partecipa al Consorzio *Coco Cloud*, svolgerà un ruolo importante per la definizione e implementazione di uno dei tre progetti pilota, relativo alle convenzioni tra Pubbliche Amministrazioni. AgID contribuirà, inoltre, alla definizione dei requisiti e dell'architettura complessiva e avvierà le opportune attività per recepire i risultati del progetto nelle linee guida di futura emanazione relativamente al *cloud computing* nel settore pubblico e nello specifico ambito del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

L'AgID e CONSIP hanno firmato, nel marzo del 2013, una convenzione per sviluppare un'azione comune e mettere in atto interventi mirati all'innovazione nella Pubblica Amministrazione, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea. La convenzione avrà una durata di quattro anni, rinnovabile. L'Agenzia scriverà le regole tecniche e i requisiti, mentre la CONSIP sarà garante di trasparenza nel definire e svolgere le procedure di gara.

A fronte di una spesa diretta per ICT della PA di 26 miliardi in cinque anni, nei prossimi due anni, CONSIP ha in programma gare progettate insieme all'AgID per l'acquisto di beni e servizi ICT per un valore di 10 miliardi, che contribuiranno in maniera sostanziale allo sviluppo dell'Agenda Digitale Italiana e a rendere più efficiente la spesa per ICT della PA. CONSIP, che collabora con l'AgID fin dalla sua istituzione, ha già attivato una serie di iniziative in materia, quali la pubblicazione del bando per l'istituzione del Sistema Dinamico d'Acquisto della Pubblica Amministrazione (Sdapa) per la fornitura di prodotti e servizi ICT per la PA, il primo in Italia. Le categorie merceologiche coperte dal bando ICT sono molteplici, per un valore presunto di 150 milioni per un periodo di tre anni.

La collaborazione con CONSIP consentirà di superare le criticità presenti dal punto di vista sia della spesa che delle soluzioni possibili. Per quanto riguarda la spesa, finora l'incontro tra domanda e offerta non è sempre stato caratterizzato da un dialogo efficace ed efficiente, sono state effettuate troppe gare al prezzo più basso, con basi d'asta poco realistiche. Infine, vi è una distonia tra spesa ICT teorica ed effettiva, in quanto almeno il 20 per cento dei *budget* non si traduce in impegni definitivi, soprattutto per gare bloccate/rallentate per ricorsi e difficoltà di governo dei progetti. Riguardo alle soluzioni, le criticità riguardano soprattutto la sottoutilizzazione delle risorse elaborative distribuite nei *data center*; la

frammentazione delle applicazioni e la dispersione delle informazioni, con un enorme patrimonio informativo spesso separato in banche dati di diverse piattaforme appartenenti a più enti, con complessità e inefficienza nella gestione.

Due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri attuano alcune disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale, in materia di protocollazione e conservazione dei documenti informatici. I decreti forniscono un supporto alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica che, pur adottando da tempo gli strumenti informatici, non ha ancora adeguato i suoi processi a modelli in grado di sfruttare in pieno le potenzialità dei nuovi mezzi. I decreti aggiornano le regole tecniche vigenti sul protocollo informatico e la conservazione dei documenti elettronici. In particolare, le regole tecniche per il protocollo informatico vengono adeguate al nuovo contesto normativo, che prevede la trasmissione dei documenti, non solo mediante l'utilizzo della posta elettronica, ma anche attraverso la PEC o in cooperazione applicativa basata sul Sistema Pubblico di Connettività e sul Sistema Pubblico di Cooperazione. È stato inoltre introdotto il concetto di 'sistema di conservazione', che assicura la conservazione a norma dei documenti elettronici e la disponibilità dei fascicoli informatici, stabilendo le regole, le procedure, le tecnologie e i modelli organizzativi da adottare per la gestione di tali processi.

La Legge di Stabilità per il 2014 ha stabilito che il Ministro delle Infrastrutture adotti un regolamento per la formazione di un unico archivio telematico delle informazioni sui veicoli, riguardante i dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli. Tali dati sono attualmente inseriti nel Pubblico Registro Automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli (Motorizzazione)<sup>765</sup>.

### **Accessibilità della PA e sicurezza**

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), ha emanato a marzo 2013 il decreto che aggiorna i requisiti per l'accessibilità dei siti web delle PA. Il decreto recepisce le indicazioni dell'Unione Europea in tema di accessibilità delle informazioni e dei servizi erogati dai siti delle Pubbliche Amministrazioni a tutti i cittadini, indipendentemente dalla disabilità.

A giugno 2013, l'Italia ha aderito all'*Open data Charter* del G8 impegnandosi a realizzare una serie di attività relative ai dati aperti. Il primo impegno previsto è la pubblicazione di un Piano d'Azione nazionale, in cui i Paesi del G8 indichino come intendono attuare la promozione dei dati aperti nel proprio contesto nazionale. Il primo Piano d'Azione italiano è stato, quindi, redatto al fine di introdurre gli impegni delle amministrazioni coinvolte in materia.

Il Piano d'Azione è stato elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in cooperazione con l'AgID e con la collaborazione di alcune Pubbliche

<sup>765</sup> L. 147/2013, art.1 co.427.

Amministrazioni ed Enti<sup>766</sup>. Il Piano d'Azione G8, presentato il 31 ottobre 2013, è stato sottoposto a consultazione pubblica.

La Legge di Stabilità per il 2014 ha stanziato 30 milioni per il 2014 e 70 milioni all'anno dal 2015 al 2020 per la predisposizione da parte del Ministero dell'Interno di un programma straordinario di interventi per il completamento del sistema digitale radiomobile *standard* tra i corpi di Polizia (Te.T.Ra.)<sup>767</sup>.

### **FOCUS** La Carta dei Dati Aperti del G8

Per una maggiore trasparenza anche per le Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito del G8 del 17 e 18 giugno 2013, è nata la Carta dei Dati Aperti del G8 (*Open Data Charter*), un documento condiviso e concordato dagli 8 Paesi, e attraverso il quale questi ultimi si impegnano ad adottare politiche di apertura del patrimonio informativo delle Pubbliche Amministrazioni in logica *open data*.

La Carta dei Dati Aperti del G8 definisce alcuni principi di base per guidare i Governi nell'apertura dei propri dati, tra cui: *i) open by default; ii) quantità e qualità dei dati aperti; iii) accessibilità per tutti; iv) rilascio dei dati per migliorare la governance; v) rilascio dei dati per promuovere l'innovazione.*

Ai cinque principi appena elencati seguono impegni precisi e dettagliati che riguardano: i tempi di attuazione; la quantità e qualità dei dati; i formati e le metodologie comuni da adottare; la valorizzazione delle *best practice*; la promozione dei dati presso cittadini, imprese e società civile.

Per rimarcare il loro impegno concreto nell'adozione della Carta dei dati aperti, gli 8 grandi Paesi si sono impegnati a rendere disponibili e rintracciabili, a partire da giugno 2013, i *dataset* di rilevanza nazionale nei settori delle statistiche e delle mappe nazionali, dei risultati elettorali nazionali (Ministero dell'Interno) e dei bilanci nazionali (Ragioneria Generale dello Stato), nonché a migliorarne l'accessibilità entro dicembre 2013.

Per l'individuazione di questi *dataset* il G8 ha guardato all'esperienza dell'*Open Data Census*, avviata dall'*Open Knowledge Foundation* nell'aprile del 2012.

A settembre 2013, l'AgID ha trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri i risultati del censimento dei Centri Elaborazione Dati (CED) della Pubblica Amministrazione e le linee guida per la loro razionalizzazione e consolidamento<sup>768</sup>, dopo averle sottoposte a consultazione pubblica. Parallelamente, l'AGID ha aperto un tavolo di confronto degli operatori di mercato interessati al tema e ha elaborato il Piano triennale ora in fase di concertazione con le Amministrazioni Pubbliche interessate. In base al Decreto 'Fare'<sup>769</sup>, nell'ambito del Piano triennale devono essere individuati i livelli minimi dei requisiti di sicurezza, di capacità elaborativa e di risparmio energetico, in coerenza con le linee guida, nonché le modalità di consolidamento e razionalizzazione, anche ricorrendo all'utilizzo di CED di imprese pubbliche e private o di enti locali o di soggetti partecipati da enti locali.

L'AgID ha adottato le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, attuando così le disposizioni del Codice

<sup>766</sup> Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per gli Affari Giuridici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la coesione territoriale, Agenzia delle Entrate, Istat, ISPRA, Regioni. FormezPA ha contribuito alla stesura del documento.

<sup>767</sup> L. 147/2013, art.1 co.41.

<sup>768</sup> Come disposto dall'art. 33-septies del D.L. 179/2012.

<sup>769</sup> D.L. 69/2013 cvt. L.98/2013

dell'Amministrazione Digitale (CAD). Le linee guida indirizzano le Pubbliche Amministrazioni verso un processo di produzione e rilascio dei dati pubblici standardizzato e interoperabile su scala nazionale. Propongono, tra l'altro, schemi operativi e organizzativi, identificano standard tecnici e *best practice* di riferimento e suggeriscono aspetti di costo da tenere in considerazione. Le Linee guida hanno valenza per il secondo semestre del 2013 e saranno aggiornate all'inizio del 2014, in linea con quanto previsto dalla norma di riferimento.

L'apertura dei sistemi informativi delle Pubbliche Amministrazioni alla collaborazione, utilizzando canali differenziati e con la fornitura di servizi sempre più integrati e di valore, implica che i sistemi informativi delle PA rappresentano una risorsa critica da proteggere contro crimini informatici. Al riguardo, a luglio 2013 sono state pubblicate le strategie e le azioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale concernenti la sicurezza informatica delle Pubbliche Amministrazioni. Sarà responsabilità dell'Amministrazione garantire l'accesso alle risorse informative pubbliche solamente ai soggetti legittimati a tutelare la *privacy*, in un quadro di collaborazioni a livello nazionale e internazionale.

La sicurezza per l'accesso alle banche dati pubbliche è stata rafforzata prevedendo che gli aderenti al servizio possano inviare all'ente gestore della banca dati una richiesta di verifica dei dati contenuti nelle comunicazioni delle persone fisiche<sup>770</sup>. Tale richiesta ha lo scopo di valutare i dati comunicati e di accertare l'identità in rete delle parti contraenti.

Dovranno, inoltre, essere emanate le linee guida<sup>771</sup> per l'accreditamento di fornitori e per soluzioni e piattaforme tecnologiche per le aste *on line* e per il mercato elettronico, da utilizzare per gli acquisti di beni e servizi delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. L'accreditamento dovrà indicare, tra l'altro, gli elementi minimi di sicurezza informatica e di tracciabilità dei processi. Le Pubbliche Amministrazioni potranno utilizzare solo le piattaforme accreditate. Gli operatori accreditati sono inseriti nell'elenco dei fornitori qualificati del sistema pubblico di connettività.

Il Presidente della Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività è il Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale.

È stata effettuata a dicembre 2013 la seconda esercitazione nazionale di sicurezza informatica, denominata 'Cybit 2013', con l'obiettivo di valutare l'efficacia dello scambio di informazioni tra Istituzioni pubbliche nazionali e con il settore privato<sup>772</sup>. Durante l'esercitazione è stato simulato un attacco cibernetico contro imprese del settore energetico e le Pubbliche Istituzioni, al fine di tracciare l'ambito di azione delle Istituzioni in relazione al quadro normativo recentemente adottato, e a valorizzare i meccanismi di interazione e cooperazione fra gli attori in gioco per assicurare una risposta coordinata ed efficace.

<sup>770</sup> D.L. 69/2013, art.16-bis.

<sup>771</sup> Entro 180 giorni dalla conversione del D.L. 69/2013, con decreto del Ministero delle Infrastrutture di concerto con il Ministero per lo Sviluppo Economico, sentita l'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici, secondo l'art.13-bis del D.L. 69/2013.

<sup>772</sup> Sulla base dell'architettura delineata per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale nel DPCM 24 gennaio 2013.

### **FOCUS Electronic Simple European Networked Services (e-SENS)**

Nell'ambito del Programma *Competitiveness and Innovation Framework* è stato varato il progetto europeo *Electronic Simple European Networked Services (E-SENS)*. E-SENS mira a definire e implementare i 'mattoni' relativi a identità digitali, documenti elettronici, semantica, firma digitale ed *e-Delivery* necessari alla costruzione dell'infrastruttura europea distribuita di servizi transfrontalieri. Gli obiettivi del progetto rientrano nelle azioni previste dal secondo e dal settimo pilone dell'Agenda Digitale Europea che impegnano gli Stati Membri. I principali risultati potranno essere utilizzati a supporto dell'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni e per lo sviluppo del quadro nazionale di interoperabilità del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

Le 'Linee guida per la marcatura dei documenti normativi secondo gli *standard Normeinrete*', elaborate dall'AgID, rappresentano un valido strumento per assicurare l'omogeneità dei linguaggi delle banche dati normative pubbliche attraverso la descrizione di tecniche, metodi e strumenti per l'adozione e la corretta applicazione degli *standard* nazionali per la rappresentazione e l'identificazione in formato elettronico dei testi normativi.

Nell'ambito del Codice dell'Amministrazione Digitale, si pone particolare attenzione alla disponibilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni e alle modalità da seguire per rendere tali dati fruibili a tutte le Amministrazioni interessate. Sono pertanto messi a disposizione delle Amministrazioni stesse, dei cittadini, delle imprese e dei professionisti, strumenti che consentono di governare e tracciare i flussi documentali digitali che attraversano una o più amministrazioni.

### **FOCUS La tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica**

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) ha adottato il regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, dopo consultazione dei soggetti interessati e in collaborazione con la Commissione Europea. Il Regolamento è entrato in vigore il 31 marzo 2014. L'intervento dell'Agcom si fonda sulla convinzione che la lotta alla pirateria non possa limitarsi all'opera di contrasto, ma debba essere accompagnata da una serie di azioni positive volte a creare una cultura della legalità nella fruizione dei contenuti.

Il regolamento mira, pertanto, a promuovere lo sviluppo dell'offerta legale di opere digitali e l'educazione alla corretta fruizione delle stesse, e regola le procedure volte all'accertamento e alla cessazione delle violazioni del diritto d'autore e dei diritti connessi. L'Autorità tutela i diritti di libertà nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica e il suo esercizio in regime di concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche, nel rispetto delle garanzie di cui alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il provvedimento assegna carattere prioritario alla lotta contro le violazioni massive e non riguarda gli utenti finali che fruiscono di opere digitali in modalità *downloading* o *streaming*, nemmeno le applicazioni e i programmi per elaboratore attraverso i quali si realizza la condivisione diretta tra utenti finali di opere digitali attraverso reti di comunicazione elettronica, per cui non incide in alcun modo sulla libertà della rete.

Il procedimento rispetta in pieno il principio del contraddittorio. Per avviarlo, è richiesta la presentazione di un'istanza da parte del titolare del diritto. Pertanto, l'Autorità non agirà d'ufficio, il che esclude che i *provider* siano chiamati a svolgere un'attività di monitoraggio della rete.

## Assegnazione di domini generici di primo livello e diritti dei consumatori

Nel quadro della protezione dei diritti di proprietà intellettuale, assume particolare rilievo l'avvio della procedura di assegnazione, come domini di primo livello gTLDs (*generic Top Level Domains*), di centinaia di termini generici, fra cui anche *.wine*, *.vin*, *.food* (anche in ideogrammi), *.pizza*, *.coffee*, *.organic*, *.car*, *.music*, *.movie*, *.book*, ecc., da parte di ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), ente privato di diritto californiano.

Il Governo italiano ha manifestato la propria contrarietà a tali assegnazioni nelle sessioni 2013 del Comitato consultivo del *Board* di ICANN. Si ritiene, infatti, che sia strategico per il sistema economico e produttivo nazionale e, al suo interno, per il settore di qualità agroalimentare con particolare riferimento alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche.

Allo stesso tempo, rappresenta una seria minaccia per i consumatori europei e per i loro diritti nel settore agroalimentare, con normative a livello europeo<sup>773</sup> e nazionale<sup>774</sup> che stabiliscono alti *standard*. Da qui la necessità di un intervento statale che vigili allo scopo di contenere il fenomeno.

Il Governo italiano intende preservare i diritti di proprietà intellettuale acquisiti; bloccare la procedura di assegnazione dei nuovi domini generici di primo livello; ripensare la *governance* di internet, con la definizione di regole condivise a livello internazionale, prima di assumere qualunque decisione su potenziali e future assegnazioni.

## Pagamenti elettronici della PA

Con il parere favorevole della Banca d'Italia si è conclusa l'attività di predisposizione delle Linee guida sui pagamenti elettronici (disciplinati dall'articolo 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale). La pubblicazione delle Linee guida completa il quadro normativo di riferimento per consentire alle Pubbliche Amministrazioni di ottemperare all'obbligo di mettere a disposizione della propria utenza strumenti e applicazioni per eseguire pagamenti elettronici a favore della PA (art. 81 del Codice dell'Amministrazione Digitale). In tal modo, cittadini e imprese potranno scegliere il prestatore di servizi di pagamento, unitamente al canale e allo strumento per eseguire l'operazione.

### **FOCUS** *E-payment*

Nell'ambito delle attività dell'Agenda Digitale rivolte all'*e-government* ('Pagamenti e fatturazione elettronica verso la PA') regolata dalle 'Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi', si inquadra l'accordo di collaborazione firmato ad agosto 2013 dall'AgID e dal Consorzio CBI per mettere in comunicazione la Pubblica Amministrazione - centrale e locale - con il settore bancario.

Il Sistema dei pagamenti della PA consente di completare quanto fin qui costruito - in collaborazione con Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei Conti e Banca d'Italia - presso le amministrazioni centrali attraverso la SEPA (Area Unica dei Pagamenti in Euro) e, con il

<sup>773</sup> Reg. (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

<sup>774</sup> D.Lgs. 206/2005.

contributo del sistema bancario, presso le istituzioni locali e scolastiche attraverso la realizzazione dell'Ordinativo Informatico Locale (OIL). Tutto ciò crea le basi per l'adeguamento delle procedure dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni alle regole SEPA entro la data finale di chiusura dei sistemi nazionali, gennaio 2014, che fissa l'obbligo per i Paesi membri di dismettere i servizi domestici di bonifico e addebito diretto e di migrare ai rispettivi schemi *Paneurope*.

La SEPA rappresenta un'opportunità per tutti i soggetti coinvolti: entro il 1° febbraio 2014 le barriere fra i Paesi partecipanti al progetto verranno eliminate, per creare un mercato integrato dei pagamenti fra 33 Paesi e per oltre 500 milioni di cittadini che avranno a disposizione bonifici e addebiti diretti armonizzati.

Cittadini e imprese potranno pagare le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi in modalità multicanale, dal PC di casa tramite il proprio *home banking* o in mobilità. Secondo quanto previsto dall'Accordo, il Consorzio CBI metterà a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni la piattaforma tecnologica del Nodo CBI. Si tratta di un'infrastruttura di ultima generazione nata nel 2009 per consentire alla Pubblica Amministrazione Centrale di accedere alla rete di *corporate banking* interbancario razionalizzando e semplificando il colloquio telematico con tutti gli istituti finanziari.

A novembre 2013 tre Regioni italiane - Liguria, Veneto e Lombardia - avevano formalizzato l'accordo di adesione con l'AgID per consentire a cittadini, professionisti e imprese di effettuare in modalità elettronica e multicanale i pagamenti delle somme dovute alla Pubblica Amministrazione.

### Fatturazione elettronica

Il D.M. 55/2013, entrato in vigore il 6 giugno 2013, ha introdotto l'obbligo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra Pubblica Amministrazione e fornitori, in un'ottica di miglioramento dell'efficienza della PA, maggiore trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica. Dal punto di vista operativo il decreto dispone che le Amministrazioni identifichino gli uffici per la ricezione delle fatture elettroniche attraverso l'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA) che assegna all'ufficio competente il codice identificativo univoco necessario in fase di trasmissione e ricezione della fattura elettronica. A completamento di questo percorso, la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato, a novembre 2013, il Regolamento che avvia il percorso di adeguamento delle PA all'utilizzo della fatturazione elettronica. Da giugno 2014 i Ministeri, le Agenzie fiscali e gli Enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale potranno accettare solo fatture in forma elettronica, con possibilità di adesione anticipata a tale sistema di pagamento. L'obbligo di fatturazione elettronica si applica, invece, dal 6 giugno 2015 per tutte le altre Amministrazioni centrali. Anche per le Amministrazioni locali l'obbligo di fatturazione elettronica decorrerà dal 6 giugno 2015, data concordata nell'ambito della Conferenza Unificata e che sarà formalizzata in un decreto ministeriale di prossima emanazione.

Nell'ambito delle iniziative del Governo finalizzate a migliorare i tempi di pagamento dei debiti commerciali da parte delle Pubbliche Amministrazioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha reso disponibile da febbraio 2014 il servizio di supporto alla fatturazione elettronica per tutte le piccole e medie imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa). Si tratta di un contributo all'adozione della fatturazione elettronica. Il nuovo

servizio, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti sul portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) è totalmente gratuito e fornisce il supporto operativo alle PMI per l'assolvimento degli obblighi di legge in tema di fatturazione elettronica: le piccole e medie imprese fornitrici della PA centrale potranno generare, trasmettere e conservare le fatture elettroniche nel formato previsto dal Sistema di interscambio<sup>775</sup>. Il servizio s'inserisce nel quadro di una più ampia azione orientata alla digitalizzazione di tutte le fasi di esecuzione degli appalti pubblici. La platea dei potenziali utilizzatori del servizio è molto vasta considerato che il Mepa, nel 2013, è stato utilizzato da oltre 24.000 pubblici funzionari che hanno sviluppato, con più di 21.000 fornitori della PA, un volume di acquisti di oltre 900 milioni, concludendo *on line* più di 335.000 contratti.

### **Le altre azioni intraprese per la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni**

L'AgID e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBAC) hanno avviato una collaborazione per favorire la digitalizzazione dell'azione amministrativa.

Si inserisce in tale contesto l'Accordo di collaborazione per la conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche Amministrazioni', il primo accordo siglato dall'AgID, il MIBAC e l'Archivio Centrale dello Stato, per realizzare la rete nazionale dei poli conservativi e costituire l'archivio nazionale della Pubblica Amministrazione italiana per la conservazione e l'accesso dei documenti amministrativi informatici. L'accordo sottoscritto mira a definire gli aspetti peculiari che riguardano la corretta conservazione di documenti digitali prodotti dalla Pubblica Amministrazione e dagli Enti pubblici attraverso: *i)* l'analisi e lo studio delle soluzioni metodologiche, organizzative e tecniche innovative esistenti o in corso di realizzazione; *ii)* la definizione di un modello nazionale di riferimento per la realizzazione di Poli conservativi, distribuiti anche a livello territoriale; *iii)* il supporto e la consulenza alle Pubbliche Amministrazioni e agli Enti pubblici nella realizzazione dei Poli conservativi; *iv)* la formazione di professionalità adeguate.

La collaborazione prevede il coinvolgimento di altre Amministrazioni, Enti pubblici e di ricerca che possano contribuire al raggiungimento di questi obiettivi, favorendo in tal modo la partecipazione e la diffusione delle buone pratiche. In tale ambito si colloca la 'Convenzione operativa per la definizione di un modello nazionale di riferimento per la realizzazione di poli conservativi' sottoscritta tra l'AgID, l'Archivio Centrale dello Stato e l'Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna (IBACN), attraverso il Polo Archivistico Regionale.

La struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale e il MIBAC hanno promosso un accordo tra Expo2015 ed ENIT che intende dare il via a una serie di

<sup>775</sup> Ai sensi del D.M. 55/2013. La Circolare esplicativa 1/2014 del Dipartimento delle Finanze e del Dipartimento della Funzione Pubblica fornisce le indicazioni necessarie per il corretto adempimento dell'obbligo di fatturazione elettronica e risponde ai numerosi quesiti posti sia dalle Pubbliche Amministrazioni, sia dai fornitori di queste ultime. In particolare, le indicazioni operative riguardano il termine per il caricamento delle anagrafiche degli uffici adibiti alla ricezione delle fatture elettroniche nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni, l'emissione della fattura elettronica, il divieto di pagamento in assenza di fattura elettronica e il trattamento dei casi in cui risulta impossibile, per ragioni tecniche, il recapito della fattura elettronica all'amministrazione.

azioni concrete per digitalizzare l'industria turistica. ENIT svilupperà il primo registro digitale dell'offerta turistica e ha concordato con Expo di aderire allo standard dei servizi digitali di Expo2015. Il registro è uno strumento di competitività che offrirà agli operatori turistici, anche più piccoli, la possibilità di pubblicare una descrizione dell'offerta con i riferimenti ai siti *web* proprietari, un catalogo virtuale dinamico e personalizzabile, realizzato secondo gli *standard* digitali internazionali. Questo consentirà loro di essere presenti sul mercato *on line*, beneficiare della sua continua crescita e rafforzarsi nel rapporto con i grandi intermediari. Il turismo diventa così uno dei primi settori a beneficiare del nuovo approccio strategico del Governo in materia di agenda digitale, essendo anche il comparto che più di ogni altro si è trasformato negli ultimi anni grazie alla diffusione di internet e oggi rappresenta il 46 per cento dell'*e-commerce*, la voce più rilevante in assoluto, per un valore che viene stimato solo in Italia superiore ai 5 miliardi annui.

L'AgID e l'Associazione nazionale Trasporti (ASSTRA) hanno istituito un tavolo tecnico sulla bigliettazione elettronica al quale partecipano anche i rappresentanti delle Aziende di trasporto pubblico locale. Oggetto dei lavori è la redazione di linee guida per l'interoperabilità a livello nazionale fra i diversi sistemi di bigliettazione elettronica e si avvarrà degli approfondimenti avviati dalla Commissione tecnica sulla bigliettazione elettronica, in tema d'innovazione nei sistemi di trasporto. L'obiettivo è permettere ai cittadini di utilizzare i diversi mezzi di trasporto pubblico della propria città e inoltre, recandosi in un altro Comune, fare uso dei mezzi delle reti di trasporto appartenenti a diversi operatori continuando a usare sempre e unicamente lo stesso supporto (come per esempio una *smartcard*) per i propri contratti di viaggio. In uno scenario di piena interoperabilità la previsione è di poter utilizzare un unico biglietto nazionale di trasporto pubblico. Un'attenzione particolare è dedicata al tema della sicurezza e delle misure anti-contraffazione dei titoli di viaggio e all'esame dei principali strumenti di pagamento in mobilità tramite dispositivi di telecomunicazione. La Legge di Stabilità per il 2014 ha inoltre stabilito che i sistemi di pagamento elettronico dei biglietti potranno essere utilizzati anche per il parcheggio, il *bike sharing* e l'accesso alle zone a traffico limitato<sup>776</sup>.

### FOCUS

#### Monitoraggio sullo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale

L'introduzione e l'implementazione del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ha innovato e semplificato in modo significativo le modalità di comunicazione tra scuole e famiglie e quella delle Università Italiane. Sono numerosi i vantaggi derivanti dall'uso delle ICT, anche per Amministrazioni Centrali, Regioni, Comuni, comparti Sanità e Giustizia.

È quanto emerge da un monitoraggio sullo stato di attuazione del CAD che ha coinvolto 1.497 Amministrazioni. La rilevazione è stata effettuata da Formez PA e dal Dipartimento per la Digitalizzazione e l'innovazione Tecnologica.

Il 98 per cento delle scuole censite ha un proprio sito web, che utilizza prevalentemente per la comunicazione con l'utenza. L'88 per cento usa la Posta Elettronica Certificata.

Il 100 per cento degli Atenei ha un indirizzo di Posta Elettronica Certificata. L'82 per cento degli Atenei ha adottato la procedura di verbalizzazione elettronica degli esami e nel 98 per

---

<sup>776</sup> L. 147/2013, art.1 co.98.

cento dei casi viene utilizzato un sistema che permette al docente di accedere direttamente online al procedimento. Il 69 per cento dei docenti ha attivato la firma elettronica digitale per la verbalizzazione degli esami.

Il 94 per cento degli Atenei ha segnalato effetti positivi derivanti dall'applicazione del Nuovo CAD, relativamente a competenze del personale, migliore qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese, semplificazione dell'iter dei procedimenti.

Oltre l'85 per cento delle Pubbliche Amministrazioni centrali ha evidenziato un sensibile miglioramento nell'ottimizzazione di iter e durata procedimenti. L'80 per cento di Regioni ed Enti Locali ha ottenuto vantaggi in termini di qualità dei servizi *on line* offerti ai cittadini, gestione finanziaria e quantità di informazioni per gli uffici.

Il Cnel e la Corte dei Conti, alla presenza dell'Agenzia per l'Italia Digitale, hanno siglato un Accordo di collaborazione volto all'attuazione degli obiettivi di razionalizzazione dei sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni e al consolidamento delle infrastrutture IT, indicati dall'Agenda Digitale. Il Cnel e la Corte dei Conti sono le prime due istituzioni italiane a mettere a fattor comune le proprie esigenze tecnologiche, aprendo una strada importante nell'ambito della cooperazione tecnologica interistituzionale, che condurrà a risparmi per la finanza pubblica. Con questo Accordo le due istituzioni intendono condividere le rispettive esperienze nella gestione delle infrastrutture IT e avviare un'azione congiunta finalizzata alla razionalizzazione dei costi di gestione e all'ottimizzazione delle risorse IT, intervenendo sulle strutture di erogazione dei servizi IT, in particolare sul numero dei *data center* pubblici italiani (ritenuto eccessivo nella comparazione internazionale), nonché sul livello di sicurezza attuato nell'elaborazione dei dati.

## **FOCUS**

### **Strumenti di identificazione elettronica degli individui e Documento Digitale Unificato (DDU)**

Per favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, l'Agenzia per l'Italia Digitale istituirà il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (Spid). Tramite questo sistema, i cittadini e le imprese potranno accreditarsi in rete e richiedere direttamente tutti i servizi erogati in modalità virtuale dalle PA. Tale sistema verrà realizzato con le risorse già stanziare a legislazione vigente per l'Agenzia per l'Italia Digitale.

L'Agenzia per l'Italia Digitale ha emanato le Linee guida per il contrassegno generato elettronicamente, che può sostituire a tutti gli effetti di legge la firma autografa in un'ottica di progressiva dematerializzazione dell'intero sistema di gestione documentale. La Circolare definisce le modalità tecniche di generazione, apposizione e verifica del contrassegno, il quale risponde inoltre a specifiche esigenze non informatizzabili o a particolari contesti in cui i documenti cartacei, almeno per un periodo transitorio, dovranno coesistere con i documenti informatici. Le soluzioni proposte forniscono diverse alternative che possono essere adottate dalle Pubbliche Amministrazioni in relazione alle tipologie di documento trattato. Dal punto di vista tecnologico, il contrassegno costituisce uno strumento mediante il quale è possibile effettuare la verifica della corrispondenza della copia analogica al documento originale, contrastando in tale modo i fenomeni di contraffazione. Tale tecnologia è inoltre una valida risposta nei casi in cui il cittadino richieda a un'amministrazione un proprio certificato da utilizzare nei rapporti tra privati.

Il Decreto 'Sviluppo 2.0' (D.L. 179/2012) ha introdotto il documento digitale unificato (DDU), in sostituzione sia della Carta d'identità sia della Tessera sanitaria. Al fine di completare questa importante innovazione, il Governo ha predisposto la relativa bozza di regolamento che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, del Garante per la

Protezione dei dati Personali e del Consiglio di Stato.

La bozza di regolamento che disciplina il nuovo documento stabilisce che avrà validità pari alla durata prevista per la carta d'identità elettronica (10 anni per gli adulti, 3 anni per i minori di tre anni e 5 anni per i minori d'età).

Il DDU ha come destinatari i cittadini italiani iscritti al Servizio Sanitario Nazionale nonché i cittadini dell'Unione Europea e i cittadini stranieri residenti in Italia ed aventi diritto all'assistenza sanitaria, per un periodo non inferiore alla durata della carta d'identità sopra indicata; al di fuori di tali casi, la carta d'identità elettronica e la tessera sanitaria continueranno ad essere rilasciate ai richiedenti su due distinti supporti (art. 3).

Gli interessati dovranno richiedere il DDU al proprio Comune di residenza o di dimora o all'Autorità consolare competente, in caso di mancato possesso della carta d'identità o in ragione della sua scadenza ovvero a seguito di deterioramento, smarrimento o furto della medesima; per i nuovi nati potrà essere richiesto anche al Comune di residenza o di dimora nel corso del primo anno di vita. In base al disposto del D.L.69/2013, all'atto della richiesta del documento di identificazione unificato, o all'atto dell'iscrizione anagrafica, nonché in caso di cambio di residenza, al cittadino verrà assegnata automaticamente una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC). Tale casella PEC ha la funzione di domicilio digitale del cittadino, al quale la PA può direttamente notificare gli atti.

Il documento di identificazione unificato sostituirà a tutti gli effetti anche il tesserino di codice fiscale. Per unificare, sul medesimo supporto, la carta d'identità elettronica e la tessera sanitaria, il codice fiscale dovrà essere riportato sul supporto fisico del nuovo documento digitale solo per esteso e nel codice a barre, e non più anche in banda magnetica.

La tessera europea di assicurazione malattia dovrà essere rilasciata su di un supporto distinto dal DDU, con modalità stabilite con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Infine, il modello del DDU nonché le modalità tecniche di produzione, distribuzione, gestione e supporto all'utilizzo del nuovo documento saranno definite con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, per l'Innovazione tecnologica e, limitatamente ai profili sanitari, con il Ministro della Salute.

Per il progetto il Governo ha autorizzato 60 milioni per il 2013 e 82 milioni a decorrere dal 2014.

Ad agosto l'Agenzia per l'Italia Digitale ha aperto la consultazione pubblica sui risultati del censimento effettuato e sulle linee guida per la razionalizzazione dell'infrastruttura digitale della Pubblica Amministrazione<sup>777</sup>.

Il censimento ha riguardato 839 Centri Elaborazione Dati di tutta la Pubblica Amministrazione Centrale, le Regioni, le Province e i Comuni con una popolazione superiore ai diecimila abitanti. Nella rilevazione sono state coinvolte anche le Unioni dei Comuni, le Aziende Ospedaliere/Aziende Sanitarie Locali e altre amministrazioni segnalate da Regioni e Comuni.

---

<sup>777</sup> Ai sensi del comma 4 dell'articolo 33-septies del D.L. 179/2012, cvt. in L. 221/2012, come modificato dall'art.16 del D.L. 69/2013. La consultazione pubblica ha consentito all'Agenzia per l'Italia Digitale di presentare entro il 30 settembre 2013 al Presidente del Consiglio dei Ministri i risultati del censimento e le linee guida per la razionalizzazione dell'infrastruttura digitale.

## Sanità digitale

La realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) rappresenta uno strumento necessario sia a gestire e supportare i processi di cura, ma anche uno strumento per il miglioramento della qualità dei servizi e il contenimento significativo dei costi. Il FSE, infatti - inteso come insieme di dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito- consente di migliorare l'assistenza al paziente, attraverso una più rapida disponibilità di informazioni sullo stato della propria salute, e di accrescere la qualità e tempestività delle decisioni del medico, particolarmente utili in condizioni di emergenza-urgenza. Le Regioni e le Province autonome devono provvedere all'istituzione del FSE<sup>778</sup> su tutto il territorio nazionale entro il 30 giugno 2015, ma entro il 30 giugno 2014 devono presentare all'AgID i Piani di progetto per la sua realizzazione. Tali Piani dovranno rispondere alle linee guida che l'Agenzia e il Ministero della Salute dovranno emanare entro il 31 marzo 2014. Entrambi sono chiamati a valutare e approvare i Piani presentati entro 60 giorni nonché a monitorare la realizzazione del FSE conformemente ai Piani approvati. Per la progettazione e la realizzazione dell'infrastruttura centrale del FSE in modalità *cloud computing* è autorizzata per il 2014 una spesa non superiore ai 10 milioni, da definirsi su base annua con decreto del Ministero dell'Economia, su proposta dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

La Legge di Stabilità per il 2014 ha istituito l'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), al fine di rafforzare gli interventi in tema di monitoraggio della spesa del settore sanitario, accelerare il processo di automazione amministrativa e migliorare i servizi per i cittadini e le Pubbliche Amministrazioni. L'ANA sarà realizzata nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero della Salute, per la raccolta, gestione e messa a disposizione dei dati contenuti nelle anagrafi tenute dalle varie aziende sanitarie locali.

Inoltre, nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria per il 2014 è prevista l'estensione a tutto il territorio nazionale, secondo i piani convenuti con le Regioni, delle attività di de-materializzazione delle ricette mediche cartacee, avviata già in alcune Regioni nell'anno 2013<sup>779</sup>. Tale innovazione tecnologica, mediante il collegamento telematico in rete e in tempo reale al Sistema centrale Tessera Sanitaria dei medici prescrittori e delle strutture di erogazione dei servizi sanitari a carico del SSN (farmacie, ambulatori e laboratori di specialistica), nonché mediante l'interconnessione con la Banca dati dei bollini farmaceutici del Ministero della Salute, consente il potenziamento dei controlli delle prescrizioni mediche e delle relative confezioni dei farmaci, ovvero delle prestazioni di specialistica erogate.

Il Ministero della Salute ha predisposto Linee di indirizzo condivise con le Regioni, e che saranno oggetto di intesa nella prossima Conferenza Stato-Regioni, per disporre di un modello di *governance* condivisa delle iniziative di telemedicina. Le Linee di indirizzo individuano gli elementi di riferimento

<sup>778</sup> Per favorire il monitoraggio e l'appropriatezza della dispensazione dei medicinali, parte del FSE sarà costituita dal dossier farmaceutico, aggiornato a cura della farmacia presso la quale il cittadino si rifornisce.

<sup>779</sup> Ai sensi del DM 2/11/2011 e dell'art. 13 del D.L. 179/2012.

necessari per una coerente progettazione ed impiego di tali sistemi nell'ambito del SSN e del più ampio contesto europeo, affrontano aspetti concernenti i profili normativi e regolamentari e la sostenibilità economica dei servizi e delle prestazioni di telemedicina.

### **Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**

Con decreto del Presidente del Consiglio<sup>780</sup> è stata istituita l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR). L'ANPR è costituita, in questa prima fase di attuazione, dall'Indice nazionale delle anagrafi (Ina) e dall'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire), e dovrà sostituirsi alle anagrafi comunali.

L'ANPR subentrerà ai sistemi informativi esistenti garantendo l'erogazione degli stessi servizi, e renderà disponibili a tutte le Pubbliche Amministrazioni e ai gestori o esercenti di pubblici servizi l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata indicato dal cittadino come proprio domicilio digitale, secondo le modalità indicate dal Codice dell'amministrazione digitale.

Per l'approvazione dei regolamenti di attuazione dell'ANPR, delle regole tecniche per l'identificazione delle banche dati di interesse nazionale, nonché del censimento della popolazione e del domicilio digitale del cittadino<sup>781</sup>, è stata introdotta una procedura d'urgenza. Qualora tali regolamenti non vengano approvati entro ulteriori 30 giorni dalla data di conversione del decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri può avocare a sé l'impegno e emanare i regolamenti. A seguito della adozione di un DPCM a fine agosto 2013, è in corso di predisposizione un secondo regolamento relativo al piano di graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi comunali. In relazione ai tempi di attuazione di tale passaggio, i documenti tecnici fanno prevedere lo slittamento di un semestre rispetto alla data prevista del 31 dicembre 2014.

In questo ambito un importante passo avanti è stato fatto con il decreto proposto dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Pubblica Amministrazione in materia di comunicazione elettronica tra Enti locali. In base al provvedimento gli atti e i documenti tra Comuni in materia elettorale, di stato civile e anagrafe, ma anche le comunicazioni inviate ai Comuni dai notai, relative alle convenzioni matrimoniali, dovranno essere trasmessi esclusivamente per via telematica. Il decreto dà attuazione alle norme previste dal D.L. 'Semplifica Italia'<sup>782</sup>, in conformità con quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale: le comunicazioni e le trasmissioni tra Comuni in questi ambiti dovranno essere effettuate solo in cooperazione applicativa o mediante Posta Elettronica Certificata.

---

<sup>780</sup> DPCM 109/2013, già pubblicato in G.U. Si tratta del primo dei decreti attuativi previsti dalla norma che dispone l'istituzione dell'ANPR presso il ministero dell'Interno (articolo 62 del D.Lgs.82/2005, Codice dell'amministrazione digitale).

<sup>781</sup> D.L. 69/2013, art.13.

<sup>782</sup> D.L. 5/2012

## Posta Elettronica Certificata e Firma digitale

E' stato istituito presso il MISE il pubblico elenco denominato 'Indice nazionale degli indirizzi di Posta Elettronica Certificata'<sup>783</sup> delle imprese e dei professionisti (INI-PEC)<sup>784</sup>. Si tratta di un elenco pubblico d'indirizzi PEC, consultabile puntualmente tramite il Portale telematico senza necessità di autenticazione. Con decreto ministeriale del 19 marzo 2013 sono state dettate le modalità di raccolta, accesso e aggiornamento degli indirizzi PEC, indicando InfoCamere quale soggetto deputato alla realizzazione e gestione operativa dell'INI-PEC. Dopo l'invio degli indirizzi PEC iscritti ai Registri delle imprese delle Camere di Commercio e quelli in possesso degli ordini e collegi professionali, il portale telematico per accedere (senza necessità di autenticazione) all'elenco pubblico d'indirizzi PEC<sup>785</sup> è stato avviato. A fine 2013, a quattro mesi dal suo avvio, il portale telematico [www.inipec.gov.it](http://www.inipec.gov.it) ha registrato oltre 5 milioni di indirizzi di Posta Elettronica Certificata di imprese e professionisti italiani.

Inoltre, con l'entrata in vigore delle regole tecniche (giugno 2013) diviene realizzabile la firma elettronica avanzata<sup>786</sup>.

La firma digitale consente di scambiare in rete documenti con piena validità legale. Possono dotarsi di firma digitale tutte le persone fisiche: cittadini, amministratori e dipendenti di società e Pubbliche Amministrazioni. Per dotarsi di firma digitale è necessario rivolgersi ai certificatori accreditati autorizzati da DigitPA che garantiscono l'identità dei soggetti che utilizzano la firma digitale. L'Italia è all'avanguardia nell'uso legale della firma digitale. È il primo paese ad avere attribuito, fin dal 1997, piena validità giuridica ai documenti elettronici e conta la maggiore diffusione di firme in Europa.

Da giugno 2013 sono disponibili le funzioni SIDI (Sistema Informativo dell'Istruzione), per tutti i Dirigenti Scolastici e i Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi delle istituzioni scolastiche statali, per richiedere il servizio di firma digitale remota del MIUR. La firma digitale sarà basata su certificati digitali qualificati rilasciati dalla *Certification Authority Postecom S.PA* con la quale il MIUR ha stipulato un'apposita Convenzione.

I certificati saranno accessibili per le operazioni di firma esclusivamente attraverso il sistema SIDI. A tale scopo i Dirigenti Scolastici e i Direttori dei Servizi Generali Amministrativi che faranno richiesta del servizio di firma saranno automaticamente profilati all'utilizzo delle specifiche funzioni del SIDI.

In seguito ad accordi tra il MIUR, la *Certification Authority Postecom e DigitPA* (attuale AgID), la richiesta del certificato digitale potrà essere inoltrata attraverso il sistema IstanzeOnline e sottoscritta direttamente presso la propria segreteria scolastica senza doversi recare presso un ufficio postale. La richiesta

<sup>783</sup> La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. Le imprese costituite in forma societaria hanno l'obbligo di comunicare al registro delle imprese l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata. Per acquistare una casella di PEC è necessario rivolgersi ai soggetti iscritti nell'Elenco Pubblico dei gestori di Posta Elettronica Certificata o a uno dei distributori da essi autorizzati.

<sup>784</sup> Ai sensi dell'art. 5, co.3, del D.L. 179/2012, cvt. in L. 221/2012.

<sup>785</sup> Consultabile al sito <http://www.inipec.gov.it/>

<sup>786</sup> DPCM 22 febbraio 2013 'Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali', pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.117/2013.

potrà essere effettuata secondo le modalità illustrate nella presentazione dell'iniziativa in allegato.

La documentazione dovrà essere sottoscritta dai richiedenti il certificato digitale e dall'addetto della segreteria scolastica, alla cui presenza si svolge l'operazione, dovrà essere conservata in formato cartaceo dall'Istituzione Scolastica per un periodo minimo di 20 anni, come previsto dalla normativa vigente.

### Piano Nazionale Banda Larga

Sulla base dei dati diffusi dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), in Italia il 37,2 per cento degli individui non ha mai avuto accesso a Internet (contro una media UE del 22,4 per cento), ma chi accede lo fa con un frequenza maggiore rispetto a quella degli altri Paesi UE. Le famiglie che al 2012 avevano una connessione a banda larga su cavo erano il 49 per cento; ma il dato di quelle connesse con almeno un minorenni sale al 71 per cento. Le classi di età che più hanno utilizzato Internet nell'ultimo anno sono quelle comprese tra i 15 e i 19 anni (circa il 5 per cento della popolazione).

In base all'ultimo Rapporto della Commissione UE sull'Agenda Digitale<sup>787</sup>, a gennaio 2013 la penetrazione della banda larga fissa in Italia era del 22,5 per cento di sottoscrizioni, al di sotto della media UE (28,5 per cento) e lontano dalle prime in classifica, Olanda e Danimarca, che raggiungono il 40 per cento.

Il Piano Nazionale Banda Larga è un regime d'aiuto di stato finalizzato al riequilibrio socio-economico dei territori<sup>788</sup>, in termini di offerta del servizio di connettività a banda larga di base. Nel panorama nazionale la copertura del servizio a larga banda, infatti, non risulta uniforme: nelle aree metropolitane esso è disponibile con velocità di connessione da 7 a 20 Mbps, talvolta anche a 100 mbps, e con coperture significative di sistemi di *Broadband Mobile*, mentre nelle aree più marginali, laddove la densità di popolazione è bassa, la rete a banda larga o non è presente, o è insufficiente a garantire una copertura completa del territorio, o non ha la qualità adeguata ai servizi che dovrebbero essere offerti.

### Descrizione dell'iniziativa

Nell'ambito della diffusione delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione, il Ministero dello Sviluppo Economico ha definito il 'Piano Nazionale Banda Larga', autorizzato dalla Commissione Europea.

Il Piano Nazionale Banda Larga interessa esclusivamente le aree a fallimento di mercato, ovvero aree bianche, ove il mercato da solo non ha convenienza a investire. Gli interventi in esso definiti si concretizzano, in via prioritaria, nella realizzazione - da parte del Ministero mediante la sua società *in-house* Infratel Italia - di infrastrutture (cavidotti e portanti ottici) necessarie allo sviluppo della

---

<sup>787</sup> Il Rapporto è scaricabile al seguente sito: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/DAE%20SCOREBOARD%202013%20-%20SWD%202013%20217%20FINAL.pdf>

<sup>788</sup> L. 69/2009, art. 1. In coerenza con gli 'Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2009/C 235/04 e successive modificazioni e integrazioni)'.

larga banda e propedeutiche alla prossima implementazione di reti di accesso di nuova generazione (MODELLO A). Tali infrastrutture consentiranno agli operatori di sviluppare offerte di accesso a banda larga (almeno 2 Mbps) e nel rispetto del principio della neutralità tecnologica. La tecnologia utilizzata è a discrezione degli operatori che acquisiranno la fibra ottica spenta posata nella rete di *backhauling*.

Il Piano Nazionale Banda Larga prevede inoltre l'erogazione di un incentivo per la realizzazione della rete secondaria in qualunque tecnologia *wired* e *wireless*, laddove la rete in rame non garantisca la possibilità di offrire una connettività a banda larga ad almeno 2 Mbps (MODELLO B).

A valle di quest'ultimo modello, il Piano prevede (MODELLO C) il sostegno alla domanda di connettività per le abitazioni isolate che rimarranno escluse dai modelli precedenti, poiché l'intervento infrastrutturale risulta comunque troppo oneroso e per le quali le tecnologie satellitari rappresentano una valida alternativa, se sostenute nel costo di installazione, oggi più elevato rispetto alle altre tecnologie<sup>789</sup>.

Ai fini dell'individuazione delle aree in *digital divide* nelle quali intervenire, il Ministero dello Sviluppo Economico svolge annualmente una consultazione pubblica rivolta agli operatori di telecomunicazioni, aggiornando il proprio *database* relativo al servizio di connettività a banda larga nel territorio nazionale.

Fatta eccezione per il Piemonte e l'Emilia Romagna, che dovranno reperire ulteriori risorse a valere sulla programmazione 2014-2020, il Piano Nazionale Banda Larga è completamente finanziato, grazie anche allo stanziamento di 20 milioni nel 2012 e al cofinanziamento di tutte le Regioni che hanno aderito al Piano.

---

<sup>789</sup> I tre modelli di intervento previsti presentano le seguenti caratteristiche: **Modello A** - realizzazione di infrastrutture, che restano nella titolarità pubblica, necessarie per lo sviluppo dei servizi a banda larga almeno fino a 2 Mbit/s per il collegamento alle dorsali ottiche esistenti delle comunità oggi in *digital divide*. **Modello B** - individuazione e finanziamento di un Progetto di investimento, presentato da Operatori di TLC, rivolto alla diffusione dei servizi a banda larga nei territori in *digital divide*, con particolare riferimento alla rete di accesso (*last mile*) inteso in senso esteso come insieme di apparati attivi e portanti. **Modello C** - finalizzato a fornire sostegno agli utenti (Pubbliche Amministrazioni, imprese e popolazioni rurali), per l'acquisto di particolari terminali di utente, in quelle aree rurali marginali, dove condizioni geomorfologiche particolarmente difficili e/o la bassissima densità di popolazione rendono gli investimenti infrastrutturali scarsamente sostenibili economicamente o non realizzabili nel breve periodo con le tipologie di intervento A e B.

**TAVOLA II.13.1 - PERCENTUALE DI DIGITAL DIVIDE IN ITALIA SUDDIVISO PER REGIONE**

Regione	Digital Divide rete fissa	Copertura solo Wireless	Digital Divide in azzeramento entro il 2014
Abruzzo	12,5%	5,5%	7,0%
Basilicata	20,5%	10,9%	9,6%
Calabria	16,3%	6,2%	10,1%
Campania	6,7%	3,5%	3,2%
Emilia Romagna (risorse da reperire nella programmazione 2014-2020)	7,8%	4,6%	3,2%
Friuli Venezia Giulia	17,1%	8,4%	8,7%
Lazio	4,0%	2,4%	1,6%
Liguria	7,5%	4,6%	2,9%
Lombardia	2,1%	1,5%	0,6%
Marche	7,9%	3,8%	4,1%
Molise	29,9%	12,1%	17,8%
Piemonte (risorse da reperire nella programmazione 2014-2020)	14,3%	7,5%	6,8%
Puglia	3,5%	2,6%	0,9%
Sardegna	5,2%	2,8%	2,4%
Sicilia	5,1%	3,3%	1,8%
Toscana	9,2%	4,6%	4,6%
Trentino Alto Adige (Piano autonomo)	8,2%	4,2%	4,0%
Umbria	12,1%	5,9%	6,2%
Valle d'Aosta (Piano autonomo)	12,9%	4,7%	8,2%
Veneto	12,6%	7,3%	5,3%

### Stato di avanzamento

Nel 2009, in fase di definizione del Piano Nazionale Banda Larga, si era ipotizzato un investimento complessivo di 1,471 miliardi, che però è stato ridotto a 1,106 miliardi, per effetto di tre fattori: *i*) un maggior impiego di tecnologie *wireless* rispetto al Piano originale; *ii*) l'adozione di nuove tecnologie di scavo *trenchless* - che hanno ridotto tempi e costi di implementazione - *iii*) le annuali consultazioni pubbliche avviate hanno rivelato investimenti privati realizzati autonomamente dagli operatori di telecomunicazione che hanno limitato negli anni l'investimento pubblico necessario.

È importante sottolineare che il Piano Nazionale Banda larga ha ottenuto, negli anni, il consenso da parte di tutte le Regioni italiane che hanno investito direttamente nel Piano propri fondi regionali, anche di origine comunitaria (Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale e Fondi Europei Agricoli per lo Sviluppo Rurale) per un totale di circa 517,7 milioni, ovvero poco meno della metà dell'intero

fabbisogno, di cui 143 milioni sono stati gestiti direttamente dalle Regioni in coerenza con il Piano Nazionale.

Al 31 dicembre 2013 sono state realizzate opere per complessivi 504,6 milioni, ovvero circa la metà del Piano è già in funzione e 3,4 milioni di persone prima in *digital divide*, sono abilitate al servizio a banda larga. Sono già operativi cantieri per oltre 480 milioni e nel 2014 saranno banditi ulteriori 120 milioni ca. che toglieranno dal *digital divide* oltre 6 milioni di persone.

La tabella di seguito evidenzia il fabbisogno del Piano Nazionale Banda Larga con dettaglio regionale e la progressiva attuazione dello stesso fino al suo completamento. Le ultime due colonne presentano, infine, la popolazione residente in aree a fallimento di mercato e quindi raggiunte dal servizio di connettività a banda larga grazie al Piano pubblico.

**TAVOLA II.13.2 - FABBISOGNO PER REGIONI DEL PIANO NAZIONALE BANDA LARGA**

Regione	Totale PNBL inclusi interventi autonomi regionali ottimizzato e revisionato 2013 (Milioni Euro) INTERAMENTE FINANZIATO	Investimenti realizzati da MISE/Infrastrutture al 31/12/2013	Investimenti realizzati da Regioni in modo autonomo in coerenza con PNBL al 31/12/2013	Totale realizzati al 31/12/2013	%Investimenti Realizzati al 31/12/2013 % PNBL	Investimenti in corso in fase di completamento	Popolazione già abilitata alla Larga Banda dal PNBL al 31/12/2013	Popolazione Tot che sarà abilitata alla Larga Banda per effetto del PNBL
Abruzzo	38,0	18,5		18,5	49%	19,6	174.193,0	287.168,8
Basilicata	55,0	17,6	1,0	18,6	34%	36,4	67.714,0	128.630,1
Calabria	50,3	28,0		28,0	56%	22,2	282.440,0	507.355,0
Campania	81,2	30,6		30,6	38%	50,6	315.664,0	525.698,9
Emilia-Romagna	65,2	19,0		19,0	29%	46,2	239.514,0	400.227,5
Friuli-Venezia Giulia	25,5	-	21,0	21,0	82%	4,5	210.000,0	328.624,0
Lazio	42,3	22,4		22,4	53%	19,9	246.288,0	356.232,3
Liguria	12,1	5,1		5,1	42%	7,0	32.448,0	85.706,8
Lombardia	133,3	26,4	67,0	93,4	70%	39,9	406.911,0	587.018,0
Marche	40,7	20,4		20,4	50%	20,4	150.426,0	230.455,9
Molise	28,8	8,1		8,1	28%	20,6	69.178,0	134.832,3
Piemonte	122,6	6,6		6,6	5%	115,9	34.835,0	365.350,5
Puglia	58,2	42,3		42,3	73%	15,9	78.464,0	127.506,5
Sardegna	61,2	18,8	17,0	35,8	59%	25,4	122.808,0	168.020,1
Sicilia	93,4	52,8		52,8	57%	40,6	456.655,0	577.735,5
Toscana	68,8	15,1		15,1	22%	53,7	62.541,0	269.503,0
Trentino Alto-Adige	21,0	-	20,0	20,0	95%	1,0	48.000,0	127.553,5
Umbria	22,9	9,0		9,0	39%	14,0	96.024,0	163.317,8
Val D'Aosta	17,4	-	17,0	17,0	98%	0,4	12.000,0	25.006,4
Veneto	68,6	21,0		21,0	31%	47,6	290.398,0	647.566,2
<b>TOTALE</b>	<b>1.106,5</b>	<b>361,6</b>	<b>143,0</b>	<b>504,6</b>	<b>46%</b>	<b>602,0</b>	<b>3.396.501,0</b>	<b>6.043.509,0</b>

## Il Piano Strategico Banda Ultra Larga

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha definito il 'Piano Strategico Banda Ultralarga' che, autorizzato dalla Commissione Europea a fine 2012, si pone l'obiettivo di massimizzare la diffusione della banda ultralarga, assicurando una copertura capillare sul territorio italiano entro il 2020.

Il quadro definito dal Piano Strategico assicura il coordinamento tra gli interventi nazionali e locali nel rispetto delle norme nazionali ed europee, al fine di accelerare il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale, concernenti il diritto di accesso a internet per tutti i cittadini 'a una velocità di connessione superiore a 30 Mb/s' e, per almeno il 50% della popolazione 'al di sopra di 100 Mb/s'.

Tale Piano definisce una linea unitaria e si pone come: una cornice di riferimento per le Amministrazioni Pubbliche, le Regioni e gli Enti locali, anche al fine di uno sviluppo coordinato e interoperabile delle infrastrutture; un modello per ottimizzare le risorse a disposizione garantendo economie di scala; un progetto di sistema capace di attirare gli investimenti privati necessari al suo completamento.

### Descrizione dell'iniziativa

Il 'Piano Strategico Banda Ultralarga' mira a dare impulso ai nuovi investimenti in reti NGAN con lo scopo di veicolare nuovi servizi a banda ultralarga. Il Piano interessa l'intero territorio nazionale, coordinando gli interventi autonomi di operatori privati ad altri interventi pubblici, volti a stimolare e accelerare nuova domanda di servizi a banda ultra larga procedendo secondo finalità di equilibrio socio economico.

L'intervento pubblico si limiterà alle sole aree bianche NGAN, dove il mercato da solo non dimostra interesse a investire. Ai fini dell'individuazione delle aree marginali nelle quali intervenire, il Ministero dello Sviluppo Economico svolge semestralmente una consultazione pubblica rivolta agli operatori di telecomunicazioni, aggiornando il proprio *database* relativo al servizio di connettività a banda ultra larga nel territorio nazionale.

### Modelli di intervento

TIPOLOGIA A - L'intervento pubblico è finalizzato alla realizzazione delle opere passive di accesso, quali cavidotti multioperatori, posa di cavi in rete di accesso primaria e secondaria. L'affidamento dei lavori avviene mediante una gara a evidenza pubblica, in base ai criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa che presenta il miglior progetto.

La disponibilità delle fibre ottiche per le sedi strategiche della Pubblica Amministrazione rimane di proprietà pubblica e mediante gara è selezionato un soggetto concessionario, che si impegna a offrire l'accesso passivo e a cedere i diritti di uso delle infrastrutture realizzate agli operatori TLC che collegheranno i clienti finali al servizio di connettività di nuova generazione. La durata della concessione è rapportata agli investimenti e relativi ammortamenti cui è tenuto l'affidatario in relazione ai relativi rischi.

Le modalità di fornitura dell'accesso ai vari segmenti di rete e il relativo livello di prezzi è regolamentato dall'AGCOM

TIPOLOGIA B - caratterizzata da un rapporto di *partnership* pubblico-privato che coinvestono per la realizzazione delle infrastrutture di accesso, garantendo a uno o più soggetti privati, in base a requisiti definiti negli appositi bandi di gara, la possibilità di sfruttare fin da subito la concessione di uso delle stesse. È possibile ampliare il volume degli investimenti attraverso l'apporto dei privati (riuniti ad esempio in un consorzio) che devono, in ogni caso essere sottoposti a rigorosi sistemi di controllo, per evitare posizioni monopolistiche che rallentino lo sfruttamento competitivo delle infrastrutture da parte degli altri operatori.

La proprietà dell'infrastruttura realizzata è conferita a un'entità giuridica separata, società o consorzio. L'affidamento dell'attività avviene in un'unica soluzione, ove l'Amministrazione individua mediante una gara a evidenza pubblica uno o più soggetti che coinvestono per la realizzazione dell'infrastruttura in oggetto.

**TIPOLOGIA C** - Il modello a incentivo prevede una contribuzione pubblica alla realizzazione di collegamenti NGAN, offerta dall'Amministrazione pubblica a uno o più operatori individuati mediante sistemi a evidenza pubblica. La proprietà rimane dell'operatore beneficiario e, in cambio, l'operatore che si aggiudica l'assegnazione del contributo, s'impegna a rispettare le condizioni di massima apertura sulle infrastrutture realizzate con incentivi pubblici.

Il beneficiario è selezionato mediante un bando a evidenza pubblica che prevede un'offerta tecnica ed economica, e un piano economico-finanziario. Il rischio di un'eventuale sovra compensazione è evitato grazie al meccanismo di *claw-back*, che si applica sia questo modello di finanziamento pubblico che agli altri sopra citati.

### **Stato di avanzamento**

Il 'Piano Strategico Banda Ultralarga', operativo dal 2013 dopo l'approvazione da parte della Commissione UE, ha bandito un primo intervento attuativo utilizzando la Tipologia C in Basilicata, Calabria, Campania, Molise e nelle città di Monza e Varese. Di prossima attuazione anche i bandi di gara in Sicilia, Puglia, Concorezzo e Val di Sabbia per complessivi 553,3 milioni, in cui il cofinanziamento privato dovrà ammontare ad almeno 171,5 milioni. I fondi sono esclusivamente delle Regioni, dei Comuni e Comunità montane che, sulla scia del Piano Nazionale Banda Larga, hanno investito nel Piano Nazionale attuato da Infratel Italia.

Analogamente al Piano Nazionale Banda Larga, anche in questo caso l'intervento pubblico è riservato alle sole aree a fallimento di mercato, prevedendo un incentivo pubblico, sino al 70 per cento del costo totale dell'opera, per massimizzare la copertura del servizio di connettività ad almeno 30 MBps. Purtroppo, tale incentivo può talvolta non essere sufficiente obbligando, quindi, all'adozione del Modello A. Ne è un esempio il caso della Basilicata, in cui sono stati banditi 54,8 milioni pubblici per connettere 39 comuni a 30 MBps per il 33,2 per cento e a 100 MBps per il 17 per cento (prevalentemente sedi strategiche della Pubblica Amministrazione come scuole, ospedali, snodi logistici, ecc.). Nessun privato ha presentato un'offerta pari ad almeno il 30 per cento del costo del progetto, evidenziando così la necessità di avvalersi del Modello A di intervento, per consentire alla Regione di raggiungere gli obiettivi europei entro il 2020.

In Campania la gara è stata già aggiudicata con 57,3 milioni di capitale privato a fronte di 122 milioni pubblici; il 55 per cento della popolazione nel 2015 sarà connessa a 30 MBps.

### Le risorse impegnate nel 2013 nel Piano Nazionale Banda Larga e nel Piano Strategico Banda Ultralarga

A febbraio 2013 è stato dato il via a bandi per oltre 900 milioni (di cui 237 privati) per contribuire ad 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 di Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Sicilia. A questo risultato ha concorso in modo rilevante la rimodulazione dei programmi cofinanziati che, attraverso il Piano Azione Coesione d'intesa con le Regioni interessate, ha fatto confluire nel progetto più di 347 milioni. La procedura a evidenza pubblica ha attuato concretamente due punti centrali (azzeramento *digital divide* e banda ultralarga) dell'agenda digitale europea recepita dal Governo. I bandi porteranno infatti 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.

È stato pubblicato il 21 Marzo 2013 il V Bando di gara per il proseguimento del Piano Nazionale per la Banda Larga, nelle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto. Il Piano è cofinanziato dal Ministero dello Sviluppo Economico e dalle Regioni interessate, anche avvalendosi di fondi comunitari. L'importo complessivo dei lavori supera i 95 milioni e prevede un investimento di oltre 122 milioni, comprensivo dei costi di passaggio nelle infrastrutture esistenti, per l'abilitazione all'offerta dei servizi a larga banda, mediante la costruzione di circa 4.000 km di rete in fibra ottica in oltre 500 aree comunali e sub comunali, in prevalenza in zone ad alta intensità rurale e distretti produttivi. È inoltre stata effettuata la consultazione pubblica per le aree oggetto del VI Bando di gara, che permetterà di azzerare definitivamente il *digital divide* anche nelle aree più remote del Paese.

Il V e VI Bando di gara si svilupperanno nel 2014-2015 e permetteranno di raggiungere oltre 2,8 milioni di cittadini. Per la realizzazione del progetto saranno occupate circa 1.800 persone per due anni (principalmente progettisti, tecnici, operai) in oltre 500 cantieri mobili per la realizzazione di reti in fibra ottica e circa 3.000 cantieri per l'installazione di apparati elettronici di varia tipologia. Le aziende coinvolte si trovano nei settori impiantistico, civile, elettronico e telecomunicazioni.

Sono stati avviati i bandi nelle Regioni Lazio, Liguria e Marche per l'individuazione e il finanziamento di un Progetto d'investimento, presentato da operatori di telecomunicazioni per la diffusione dei servizi a banda larga nei territori in *digital divide*, con particolare riferimento alla rete di accesso. L'intervento è realizzato in attuazione del Piano Nazionale per la Banda Larga tramite la società *in-house* Infratel Italia. Le domande sono state presentate *on line*. Il Programma porterà il servizio di connettività a 240 mila cittadini sprovvisti dal servizio e ammonta a 15,7 milioni, volti al completamento del Piano Nazionale Banda Larga del Ministero dello Sviluppo Economico.

A luglio 2013 è stato avviato in Sicilia il piano nazionale per la banda larga e ultra larga. Il programma di completamento della rete in fibra ottica al servizio della Pubblica Amministrazione prevede un investimento di 140 milioni, per un progetto articolato in tre fasi, attuate in sinergia tra le istituzioni nazionali, regionali e locali.

Altri 2 bandi sono stati avviati nelle Regioni Campania e Emilia Romagna, per il completamento del Piano Nazionale per la Banda Larga. I bandi individuano e finanziano due Progetti di investimento, presentati da Operatori di TLC, per la diffusione dei servizi a banda larga nei territori in *digital divide*, con particolare riferimento alla rete di accesso. Il Programma degli interventi nelle due Regioni porterà il servizio di connettività a banda larga a circa 270 mila cittadini attualmente sprovvisti del servizio di connettività ad almeno 2 Mbps e comporta un investimento di 11,6 milioni in Campania, a valere su fondi del POR-FESR 2007-13 e 9 milioni in Emilia Romagna, a valere su fondi del Ministero dello Sviluppo Economico.

INVITALIA, Telecom Italia e Italtel hanno firmato un Contratto di Sviluppo del valore

complessivo di oltre 61 milioni per la diffusione della rete a banda larga e per favorire l'utilizzo di servizi innovativi in Sicilia. L'investimento di Telecom Italia è pari a oltre 41 milioni e prevede l'incremento della capacità della rete a banda larga fissa e mobile su tutto il territorio siciliano. Il progetto sarà inoltre utile per il successivo sviluppo della rete *ultrabroadband* di nuova generazione. L'intervento di Italtel è di 20 milioni, di cui 18 milioni per realizzare una piattaforma ad elevato contenuto di software per fornire servizi video, voce e internet attraverso le reti di ultima generazione, e 2 milioni per diversificare la produzione dello stabilimento di Carini (Palermo), creando l'infrastruttura per l'operatività di una *software factory* e di un polo di ingegneria per la produzione industriale di prodotti ad elevato contenuto software. Il piano presentato da Telecom Italia e Italtel è finanziato da Initalia con 18 milioni di contributi in conto impianti.

Con scadenza 8 gennaio 2014, è stato varato un nuovo bando per l'individuazione e il finanziamento di un Progetto d'investimento per la diffusione dei servizi a banda larga nei territori in *digital divide* della Regione Umbria. Il Programma degli interventi nella Regione porterà il servizio di connettività a banda larga a oltre 60.000 cittadini attualmente sprovvisti del servizio e comporta un investimento di 7 milioni a valere sulle risorse del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, tramite la sua società *in-house* Infratel Italia, ha pubblicato due bandi finanziati dalla Regione Basilicata e dalla Regione Molise, per la concessione di un contributo a un Progetto di investimento finalizzato alla realizzazione di nuove infrastrutture ottiche passive abilitanti alle reti NGAN in grado di erogare servizi alle Pubbliche Amministrazioni, alle imprese e ai cittadini. La procedura di selezione sarà gestita mediante Piattaforma Telematica. Per la Basilicata, il bando è finanziato con l'ammontare di 53,5 milioni a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013 a essa dedicati. Per effetto di questo intervento, entro il 2015, il 43 per cento del totale delle unità immobiliari lucane saranno connesse ad almeno 30 Mbps. A questo dato occorre aggiungere i piani autonomi degli operatori privati che prevedono la copertura di un ulteriore 14 per cento. La Basilicata potrà, dunque, vantare nel 2015 una diffusione e velocità di banda totale del 57 per cento dei cittadini.

Per il Molise, il bando è finanziato con l'ammontare di 3,9 milioni a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013 Molise. Per effetto di questo intervento, entro il 2015, il 13 per cento delle unità immobiliari molisane saranno connesse ad almeno 30 Mbps. I piani autonomi degli operatori privati prevedono la copertura di un ulteriore 8 per cento. Il Molise, nel 2015 potrà dunque vantare una diffusione e velocità di banda totale del 22 per cento dei cittadini.

In sinergia con il Piano Nazionale Banda Larga, Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013, ha promosso il progetto di intervento pubblico 'Banda larga nelle aree rurali d'Italia' al quale hanno aderito tutte le Amministrazioni regionali tranne le PA di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta. La dotazione finanziaria ammonta a circa 149 milioni, provenienti da finanziamenti comunitari (FEASR) e da finanziamenti nazionali. Il progetto è destinato solo a quei comuni che rientrano nella categoria di 'aree bianche', ovvero aree rurali intermedie e aree rurali con complessivi problemi di sviluppo, in cui le infrastrutture a banda larga sono inesistenti e non si prevede che verranno sviluppate nel medio termine di 3 anni. Il progetto si attua attraverso la realizzazione di infrastrutture di proprietà pubblica di *backhaul* in fibra ottica, nonché attraverso il sostegno all'acquisto di terminali di utenza, quali ad esempio quelli satellitari, che possano garantire una connessione veloce laddove le condizioni fisiche dei territori non permettono la realizzazione delle opere infrastrutturali terrestri. Il completamento dei lavori è previsto entro la fine del 2014.

Per la programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020, l'Accordo di partenariato prevede che il FEASR concorrerà a garantire i seguenti target: infrastrutture che garantiscano una connettività superiore a 30Mbps per la banda larga e infrastrutture che garantiscano una connettività superiore a 100Mbps per la banda ultra-larga. Infine, in caso di fallimento di mercato, a completamento degli investimenti già realizzati nelle aree rurali per le infrastrutture di banda larga sarà finanziato l'ultimo miglio.

Nell'ambito delle iniziative per l'attuazione dell'Agenda Digitale, il Governo ha avviato un'analisi sullo stato attuale dell'infrastruttura di banda larga in Italia, degli investimenti sin qui fatti e dei piani di sviluppo dei principali gestori, al fine di valutarne la congruenza con gli obiettivi di copertura indicati dall'UE per il 2020. A tal fine, il Commissario per l'attuazione dell'Agenda Digitale ha coordinato il lavoro di due esperti che hanno valutato i piani dei principali operatori italiani. Tali piani rivelano importanti investimenti in reti nei prossimi tre anni che, però, non permetteranno di raggiungere gli obiettivi comunitari se non affiancati dal Piano pubblico.

### **FOCUS** Raggiungere gli obiettivi UE2020 della banda larga in Italia: prospettive e sfide

A novembre 2013 il Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale ha costituito un gruppo di esperti internazionali per condurre un'analisi dei piani di investimento dei gestori italiani di telecomunicazioni. Obiettivo di tale analisi è stato quello di verificare se i piani in essere consentono all'Italia di raggiungere gli obiettivi di copertura e penetrazione della rete in banda larga e ultra larga, fissati per il 2020 dall'Unione Europea nell'ambito dei piani di Agenda Digitale.

Gli obiettivi indicati dall'UE sono i seguenti:

Obiettivo 1: entro il 2013, la totalità della popolazione deve avere accesso alla banda larga base;

Obiettivo 2: entro il 2020, il 100% della popolazione deve avere accesso a servizi a larga banda in grado di raggiungere velocità fino a 30Mbps;

Obiettivo 3: entro il 2020, almeno il 50% della popolazione deve essere abbonato ad un servizio a larga banda ultra-veloce in grado di raggiungere una velocità di almeno 100Mbps.

La rete in banda larga in Italia nel confronto con gli altri Paesi europei è caratterizzata dai seguenti aspetti principali:

- Il livello di copertura della rete in banda larga base fissa (2 Mbps) è tra i più estesi in Europa, con una copertura lorda di circa il 98% delle unità abitative; anche se restano ancora 2 milioni di linee, che per motivi tecnici non possono ancora erogare la velocità 'soglia' di 2Mbps, indirizzate ed in parte servite da soluzioni wireless di tipo fisso e satellitare. Questo livello di copertura rende l'Italia praticamente conforme al primo degli obiettivi EU (100% copertura della banda larga base entro il 2013).
- Il livello di copertura e sviluppo delle reti fisse di 'nuova generazione' o *ultra broadband*, è invece tra i più bassi in Europa. Si osserva peraltro che l'arretratezza dello sviluppo dell'*ultra broadband* si riflette nelle rilevazioni comparate delle prestazioni di rete che collocano la banda erogata nel nostro Paese tra le più basse in Europa e nel Mondo. Gli approfondimenti e le analisi del gruppo di lavoro si sono concentrati sugli investimenti in reti *ultra broadband*, assumendo come riferimento i due obiettivi dell'Agenda Digitale Europea per questo ambito: copertura del 100% della popolazione con servizi a 30Mbps e penetrazione del 50% della popolazione dei servizi a 100Mbps.

I piani analizzati per redigere il Rapporto, che sono già in fase di attuazione, giustificano un cauto ottimismo sullo sviluppo e penetrazione della banda larga e ultra larga in Italia. Gli operatori hanno piani concreti per raggiungere l'obiettivo di copertura del 50 per cento circa della popolazione con larga banda ultra veloce entro il 2017 circa. Date le caratteristiche favorevoli della rete italiana, i piani prevedono di erogare una banda superiore ai 30 Mbps, in linea con i requisiti degli obiettivi per la larga banda.

Rimangono aspetti critici da risolvere per raggiungere gli obiettivi:

- Non vi sono piani operativi di dettaglio per superare il 50 per cento della copertura delle linee con servizi a banda larga e ultralarga, anche se alcuni gestori hanno piani preliminari per raggiungere il 70% al 2020.
- L'Obiettivo 3 (50% penetrazione 100Mbps al 2020) è una combinazione di sviluppo di piani realizzativi e crescita della domanda. I piani degli operatori attualmente non indirizzano esplicitamente la copertura a 100Mbps. Se i piani saranno realizzati secondo quanto previsto, è ragionevole ipotizzare che nelle aree a più alta densità la banda disponibile possa raggiungere i 60-70 Mbps circa. Il raggiungimento di questo obiettivo richiederà iniziative e monitoraggio anche sul fronte della domanda.

In assenza di un forte, sostenuto e continuo impegno del Governo italiano, gli obiettivi non saranno completamente raggiunti. Pertanto il Rapporto raccomanda che il Governo affronti questi punti aperti, nel rispetto delle sue responsabilità istituzionali, e nel rispetto delle competenze e indipendenza dell'UE e delle Autorità di Regolamentazione (AGCOM e Antitrust).

Si raccomandano le seguenti azioni:

- Monitoraggio dei piani degli operatori, degli investimenti messi in campo e della copertura raggiunta anche per eventuali interventi correttivi.
- Utilizzo dei Fondi Strutturali UE per assicurare a tutta la popolazione l'accesso alla rete a 30 Mbps entro il 2020, considerando un approccio bilanciato tra risorse infrastrutturali fisse, mobili, fisse wireless e anche satellitari. Le misure cofinanziate dai Fondi Strutturali UE saranno implementate nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali, all'interno di un quadro unitario e coerentemente con la Strategia Nazionale dell'Agenda Digitale. Tale Strategia, secondo la regolazione europea, è compresa tra le condizionalità *ex ante* da rispettare per avere accesso ai fondi UE.
- Misure per ottimizzare gli investimenti, comprese la promozione della condivisione di investimenti infrastrutturali nel rispetto delle norme per gli aiuti di Stato e della concorrenza, fissati dall'UE, e iniziative per aumentare la disponibilità di spettro radio e l'efficienza del suo impiego.
- Misure per intervenire sul ritardo della domanda per i servizi a banda larga in Italia, considerando i programmi di alfabetizzazione digitale dell'Agenda Digitale Italiana.

## La regolamentazione per la posa della fibra ottica

L'Italia ha emanato misure di semplificazione per la posa della fibra ottica, all'avanguardia in Europa, e centrali per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale europea<sup>790</sup>.

La Commissione Europea ha stimato 270 miliardi di euro per l'attuazione dell'Agenda Digitale, all'interno della quale l'implementazione delle infrastrutture digitali costituisce il costo maggiore. Il 70 per cento dei costi di implementazione delle reti a banda ultralarga si riferisce agli investimenti per la

<sup>790</sup> Decreto del Ministero dello Sviluppo economico 1 ottobre 2013 recante 'Specifiche tecniche delle operazioni di scavo e ripristino per la posa di infrastrutture digitali nelle infrastrutture stradali'.

realizzazione degli scavi. Ciò spiega la necessità di favorire l'installazione delle infrastrutture digitali anche attraverso metodologie di scavo a limitato impatto ambientale, nel rispetto di quanto previsto dal Codice delle Comunicazioni elettroniche e dal Codice della strada<sup>791</sup>.

Le nuove norme riguardano la rete stradale di interesse nazionale, gestita dall'ANAS e da diversi concessionari autostradali nonché la rete stradale gestita dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni (il provvedimento aveva acquisito l'intesa in sede di Conferenza Unificata).

È previsto che la posa delle infrastrutture digitali possa avvenire attraverso differenti metodologie di scavo, introducendo accanto allo scavo tradizionale metodologie di scavo a limitato impatto ambientale (perforazione orizzontale e minitrincea). In funzione delle diverse metodologie di scavo, sono previste specifiche tecniche differenziate tra l'ambito urbano ed extraurbano e per i diversi tipi di infrastruttura stradale, nel rispetto dell'esigenza di contenere le aree di ripristino della infrastruttura stradale stessa, anche al fine di non gravare di eccessivi oneri le operazioni di installazione delle infrastrutture digitali<sup>792</sup>.

Il decreto è diviso in sezioni a seconda della tecnologia utilizzata (minitrincea, perforazione orizzontale e scavo tradizionale) e in base all'infrastruttura stradale: urbana, extraurbana e autostrade. Per salvaguardare la sicurezza delle strade, le infrastrutture digitali dovranno essere installate prioritariamente all'esterno della carreggiata, in posizione tale da non inficiare il corretto funzionamento dei dispositivi di ritenuta eventualmente presenti e salvaguardare tutte le altre opere strutturali. Nel caso d'impossibilità tecnica è consentito lo scavo in carreggiata, che dovrà essere realizzato il più vicino possibile al margine. Le modalità di ripristino della strada dovranno essere fatte con i medesimi materiali.

Il decreto chiarisce e uniforma la normativa in materia in tutto il territorio nazionale e permette una migliore programmazione dei lavori di installazione in sinergia con le altre *utilities*, digitalizzando tutte le comunicazioni e i progetti operativi, i quali dovranno essere consegnati in formato aperto. Il prossimo passo è il catasto delle infrastrutture del sottosuolo già in sperimentazione dalla società Infratel Italia insieme ad altri operatori italiani e europei.

### **FOCUS** L'Agenda digitale nell'Accordo di partenariato 2014-2020

All'attuazione dell'Agenda digitale è dedicato un obiettivo tematico della politica di Coesione Europea 2014-2020 (Obiettivo tematico 2: 'Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime').

La bozza informale di Accordo di partenariato inviata alla Commissione europea il 9 dicembre 2013 destina a tale obiettivo tematico 1,8 miliardi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, solo quota comunitaria), di cui circa il 77 per cento destinato alle Regioni del Sud.

Al risultato atteso, riguardante la riduzione di connettività in banda larga e ultra larga è

<sup>791</sup> Nonché dalla delibera n.622/11/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

<sup>792</sup> Per salvaguardare la sicurezza delle strade, le infrastrutture digitali dovranno essere installate prioritariamente all'esterno della carreggiata, in posizione tale da salvaguardare tutte le altre opere strutturali. Nel caso di impossibilità tecnica nell'utilizzo del marciapiede e della banchina è consentito lo scavo in carreggiata, che dovrà essere realizzato il più vicino possibile al margine e le modalità di ripristino dovranno essere fatte con i medesimi materiali.

destinato il 35 per cento delle risorse comunitarie (630 milioni). Alla quota comunitaria si aggiungerà il cofinanziamento nazionale (in una misura pressoché equivalente) nonché le risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione da destinare al rafforzamento della rete infrastrutturale, in misura ancora da definire.

Le linee d'indirizzo strategico dell'Obiettivo tematico 2 mirano ad assicurare lo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda digitale, evitando disequilibri tra investimenti in infrastrutture ICT e per lo sviluppo di servizi nonché tra interventi in favore dell'offerta (reti e creazione di *public eServices*) e quelli in favore della domanda (diffusione di ICT tra cittadini e famiglie, sviluppo di competenze digitali, etc.).

La proposta è frutto di condivisione istituzionale con i soggetti competenti a livello di Amministrazione centrale, con le Regioni e con le forze economiche e sociali.

In particolare, essa è articolata nei seguenti risultati attesi e azioni:

1. Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga:

- Contributo all'attuazione del 'Progetto strategico Agenda digitale per la Banda Ultra Larga' e di altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione ad almeno 30Mbps;
- Completamento del Piano Nazionale Banda Larga nei territori che non hanno ancora una copertura stabile di connettività in banda larga ad almeno 2Mbps al 2013 (aree rurali, marginali ovvero aree interne).

2. Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della PA - Servizi di eGovernment interoperabili, offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)

- Innovazione dei processi della PA in particolare su sanità, giustizia (informatizzazione del processo civile), beni culturali, nel quadro del Sistema Pubblico di Connettività, anche razionalizzando i *Data Center* Pubblici (soprattutto a supporto della sanità e della giustizia) e promuovendo il ricorso al *cloud computing*.
- Realizzazione di servizi di *e-government* interoperabili e integrati, soluzioni di *e-procurement* riguardanti la sanità elettronica, telemedicina e giustizia digitale, valorizzando la logica del riuso (includere le soluzioni integrate per le *smart cities*);
- Interoperabilità delle banche dati pubbliche, anche attraverso la gestione associata di servizi di ICT (in particolare nei piccoli comuni, ricorrendo, ove opportuno, a soluzioni *cloud*);

3. Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini: utilizzo di servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete

- Alfabetizzazione e inclusione digitale per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT nonché per stimolare la diffusione e l'utilizzo del web, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, collaborazione e partecipazione civica in rete, con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali.

L'impianto strategico della bozza di Accordo tiene inoltre conto del carattere fortemente trasversale degli interventi in tema di agenda digitale, prevedendone una forte integrazione anche con altri obiettivi tematici ad esso correlati.

Si fa riferimento, in particolare, al 'Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo', nell'ambito del quale si prevedono misure di diffusione delle ICT nei processi produttivi delle PMI nonché lo sviluppo di applicazioni e servizi ICT a supporto della sostenibilità e della competitività delle zone rurali (inclusi i contenuti digitali rilevanti per il turismo rurale) e dell'agricoltura.

Vanno inoltre considerate le azioni che nell'area tematica 'Istruzione e formazione' sono volte al conseguimento della 'Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione' e del 'Miglioramento delle competenze chiave degli studenti, dei

docenti, degli adulti, con particolare attenzione alle competenze digitali’.

Quanto alla tipologia di programmi operativi che potranno ospitare gli interventi in tema di digitalizzazione, l’esperienza delle passate programmazioni ha dimostrato la modulabilità di tali interventi che quindi potranno essere realizzati nell’ambito dei programmi operativi regionali con un forte coordinamento centrale, come già avvenuto nel corrente ciclo di programmazione.

In base alla normativa europea, la possibilità di realizzare investimenti per la riduzione del divario digitale attraverso l’impiego dei fondi strutturali (rendendo quindi effettivo il trasferimento di tali fondi) è subordinata al rispetto di due condizionalità *ex ante* riguardanti, rispettivamente, la crescita digitale, tramite lo stimolo alla domanda di servizi di ICT, e le reti di nuova generazione.

In tema di crescita digitale, i regolamenti comunitari richiedono che gli Stati membri adottino una Strategia nazionale e regionale per la crescita digitale volta a stimolare la domanda di servizi di ICT, pubblici e privati, accessibili, di qualità e interoperabili, aumentando la diffusione dei servizi tra i cittadini, inclusi i gruppi vulnerabili, le amministrazioni pubbliche e le imprese.

In relazione alla Banda ultra larga, il regolamento prevede, inoltre, l’esistenza di un Piano nazionale o regionale per lo sviluppo di tali reti. Nell’esercizio di autovalutazione condotto, tale condizionalità è stata considerata soddisfatta dall’Italia in virtù del Progetto Strategico Agenda digitale Banda Ultra Larga, che definisce i fabbisogni delle Regioni sulla base degli esiti delle periodiche mappature sulle previsioni di investimento degli operatori nelle varie aree del Paese.

La valutazione del soddisfacimento di entrambe le condizionalità sarà sottoposta al giudizio della Commissione Europea.

### II.14 LE POLITICHE ENERGETICO - AMBIENTALI

#### Le politiche energetico-ambientali in Italia e in Europa

A marzo 2013, a dieci anni dal precedente, l’OCSE ha pubblicato il Rapporto sulla *performance* ambientale dell’Italia<sup>793</sup>, accompagnato, come di consueto, da un documento di valutazioni e raccomandazioni.

Il quadro che ne emerge prende atto che l’Italia ha lanciato nel corso degli ultimi anni una serie d’iniziative volte a migliorare la gestione delle risorse naturali e a ridurre l’intensità energetica. Il rafforzamento della legislazione e delle politiche ambientali ha consentito di ridurre l’inquinamento dell’aria e delle acque superficiali, oltre che di migliorare la gestione dei rifiuti e la protezione della biodiversità. Viene anche riconosciuto che alcune misure adottate negli ultimi anni, come l’aumento delle imposte sui carburanti, gli incentivi per l’uso efficiente dell’energia e i provvedimenti per la liberalizzazione dei mercati dei servizi ambientali, energetici e dei trasporti, vanno nella direzione, auspicata dall’OCSE, di una strategia per la crescita verde che abbia ricadute positive sull’ambiente e sull’economia.

Tuttavia, nonostante questi progressi, il Rapporto dell’OCSE indica anche che il Paese deve ancora far fronte a numerose sfide ambientali, raccomanda di

---

<sup>793</sup> OECD Environmental performance reviews, Italy 2013.

rafforzare l'applicazione della normativa ambientale e di migliorare la coerenza della *governance* e delle politiche, realizzando a pieno le sinergie tra obiettivi economici, ambientali e sociali a livello nazionale.

### **L'Agenda Verde del Governo – Incentivi per la *Green economy***

A novembre 2013 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge, collegato alla Legge di Stabilità, recante 'disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali'. Il disegno di legge costituisce un passo avanti per la definizione di politiche ambientali nazionali collegate a scelte di politica economica-industriale e può quindi essere definito un'Agenda Verde per sfruttare le potenzialità della *Green Economy*.

Il provvedimento contiene una serie di misure riguardanti: la protezione della natura, la valutazione d'impatto ambientale, gli acquisti ed appalti verdi, la gestione dei rifiuti, la difesa del suolo, il servizio idrico, l'acqua pubblica. Obiettivo dell'intervento legislativo è attivare politiche ambientali virtuose, semplificando il quadro normativo e rendendolo più moderno ed efficace, creando al tempo stesso le condizioni per investimenti e crescita economica. L'intero provvedimento è caratterizzato anche da una costante attenzione alla riduzione dei costi, alla semplificazione e alla trasparenza amministrativa.

Tra gli elementi qualificanti del DdL vi è l'introduzione, nella legislazione italiana, di un insieme di principi e d'incentivi ai consumatori, alle aziende e agli Enti locali per sostenere l'acquisto di prodotti realizzati con materia derivata dalle raccolte differenziate post consumo in modo da promuovere il recupero, riciclo e il riutilizzo oltre al recupero energetico, per il quale esistono già varie forme di incentivo (certificati bianchi, eco-bonus per le ristrutturazioni). Uno dei vantaggi di tali politiche d'incentivazione è quello non solo di prevenire lo spreco di materiali, ma anche di ridurre il consumo di materie prime razionalizzando l'uso di risorse materiali scarse, con minor utilizzo di energia, e la progressiva diminuzione di emissioni di gas serra.

L'incentivazione dell'acquisto di prodotti realizzati con materia derivata dalle raccolte differenziate post consumo apre un nuovo mercato in cui piccole e medie imprese possono recuperare i materiali riciclabili per rivenderli come materia prima o semilavorati alle imprese produttrici di beni.

Al fine di rafforzare le questioni ambientali all'interno del processo decisionale economico e finanziario del Paese, viene istituito il Comitato per il capitale naturale, con l'obiettivo di integrare i costi ambientali nella preparazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) e degli altri atti di governo in materia di programmazione finanziaria e di bilancio. Il Comitato fornirà al Governo gli strumenti utili per la migliore comprensione degli effetti dello stato delle risorse naturali e dell'ambiente, sulla performance economica del Paese e sul benessere degli individui, individuando in particolare le conseguenze economiche e sociali derivanti dalla mancata prevenzione degli impatti e dei danni ambientali delle attività produttive. Entro il 28 febbraio di ogni anno il Comitato consegnerà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia e delle Finanze un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese, corredato delle informazioni

e dei dati ambientali espressi in unità fisiche e monetarie seguendo le metodologie definite dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea.

Nel DdL collegato alla Legge di Stabilità è prevista altresì l'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente del 'Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli per l'ambiente', da aggiornarsi entro il 30 giugno di ogni anno ed i cui risultati saranno oggetto di un'apposita relazione al Parlamento ed alla Presidenza del Consiglio.

### Riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e aste delle quote di emissione

Con la ratifica del Protocollo di Kyoto (Legge 120/2002) l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni nazionali di gas a effetto serra del -6,5 per cento nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990. Tale impegno implica che le emissioni nazionali di gas a effetto serra non potranno superare le 483,3 MtCO<sub>2</sub>eq all'anno nel periodo 2008-2012. Secondo gli ultimi dati disponibili<sup>794</sup> l'Italia ha una distanza dall'obiettivo assegnato inferiore all'1 per cento delle emissioni consentite nell'anno base<sup>795</sup>.

Per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas serra nei settori non coperti dalla Direttiva ETS, la Decisione europea 406/2009 (*Effort Sharing*), del 'Pacchetto Clima Energia', ha definito per ciascuno Stato Membro sia un obiettivo di riduzione da conseguire entro il 2020, sia degli obiettivi intermedi annuali. Secondo dati recenti<sup>796</sup> l'Italia dovrebbe essere in grado di raggiungere l'obiettivo intermedio assegnato per il 2013. Le proiezioni al 2020 mostrano, invece, che con le misure esistenti le emissioni saranno superiori all'obiettivo assegnato. Le proiezioni, quindi, indicano la necessità di adottare misure supplementari per ridurre ulteriormente le emissioni di gas serra.

A seguito del recepimento<sup>797</sup> della direttiva '*emissions trading*' (29/2009/UE), nell'ambito del Sistema Europeo per lo scambio di diritti di emissione (EU ETS), il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ha messo all'asta - da novembre 2012 a dicembre 2013<sup>798</sup> - per conto dell'Italia<sup>799</sup>, 99.197.000 quote EUA (*European Union Allowances*) valevoli per il periodo 2013-2020. I proventi generati dalle aste ammontano a circa 462 milioni, pari all'11,6 per cento del totale ricavato dagli Stati membri, che hanno prodotto interessi attivi per un ammontare di oltre 3,8 milioni. Proventi e interessi saranno trasferiti al bilancio dello Stato per essere poi

---

<sup>794</sup> Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets - *European Environment Agency*.

<sup>795</sup> Il dato fornito include anche gli assorbimenti forestali derivanti dalle attività art.3.4 del Protocollo di Kyoto.

<sup>796</sup> *Trends and projections in Europe 2013- Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020* - *European Environment Agency*.

<sup>797</sup> Con il D. Lgs. 30/2013.

<sup>798</sup> Nel bimestre novembre -dicembre 2012 sono state effettuate delle aste (c.d. *early auctions*) mediante le quali, una parte dei permessi di emissioni da allocare a titolo oneroso nel 2013, sono state anticipate al 2012.

<sup>799</sup> Per la messa all'asta delle EUA è stata selezionata, a seguito di una procedura europea, in via transitoria la Piattaforma d'asta comune (t-CAP) *European Energy Exchange AG* (EEX) con sede in *Leipzig*, Germania. L'EEX è utilizzata per la vendita dei permessi di proprietà di tutti gli Stati membri con l'eccezione della Gran Bretagna e della Polonia. Per i dettagli si veda il Rapporto Semestrale del GSE 'Andamento delle aste delle quote di emissione italiane', pubblicato sul sito [www.gse.it](http://www.gse.it).

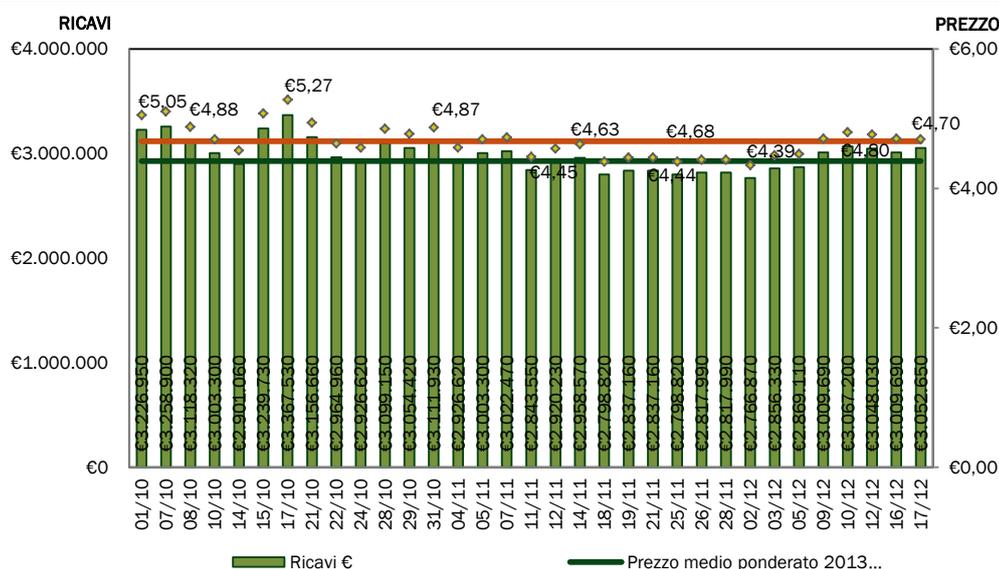
riallocati ai pertinenti capitoli di bilancio, come previsto dalla normativa di recepimento della direttiva europea<sup>800</sup>.

**TAVOLA II.14.1 - RIEPILOGO CUMULATIVO DEI RICAVI DERIVANTI DALLA MESSA ALL'ASTA DELLE QUOTE DI EMISSIONE ITALIANE NEL PERIODO 2012-2013**

Anno	Quantitativo messo all'asta EUA	Ricavi Euro	Prezzo medio Euro/EUA
Novembre 2012	6.174.000	€ 43.506.120	7,05
Dicembre 2012	5.150.000	€ 32.991.120	6,41
<b>Totale 2012</b>	<b>11.324.000</b>	<b>€ 76.497.240</b>	<b>6,76</b>
Gennaio 2013	7.668.000	€ 38.665.890	5,04
Febbraio 2013	7.668.000	€ 34.103.430	4,45
Marzo 2013	7.668.000	€ 30.809.245	4,02
Aprile 2013	8.307.000	€ 31.930.830	3,84
Maggio 2013	7.029.000	€ 23.904.990	3,40
Giugno 2013	7.668.000	€ 32.192.820	4,20
Luglio 2013	8.946.000	€ 37.502.910	4,19
Agosto 2013	3.514.500	€ 15.428.655	4,39
Settembre 2013	8.307.000	€ 42.749.100	5,15
Ottobre 2013	8.307.000	€ 40.429.530	4,87
Novembre 2013	7.668.000	€ 34.582.680	4,51
Dicembre 2013	5.122.500	€ 23.679.570	4,62
<b>Totale 2013</b>	<b>87.873.000</b>	<b>€ 385.979.650</b>	<b>4,39</b>
<b>Totale 2012-2013</b>	<b>99.197.000</b>	<b>€ 462.476.890</b>	<b>4,66</b>

Fonte: GSE, Rapporto annuale sull'andamento delle aste di quote di emissione italiane.

**FIGURA II.14.1 - ANDAMENTO DEI RICAVI DELLE ASTE DI QUOTE DI EMISSIONE ITALIANE NEL PERIODO OTTOBRE - DICEMBRE 2013**



Fonte: GSE, Rapporto annuale sull'andamento delle aste di quote di emissione italiane

<sup>800</sup> D.Lgs.30/2013.

Il 12 ottobre 2013 è entrato in vigore il decreto<sup>801</sup> recante la disciplina sanzionatoria per la violazione del Regolamento comunitario sulle sostanze che riducono lo strato di ozono<sup>802</sup>. La normativa europea ha l'obiettivo di ridurre la produzione e il consumo di sostanze pericolose per la fascia di ozono (come previsto dal Protocollo di Montreal) e stabilisce le norme in materia di produzione, importazione, esportazione, immissione sul mercato, uso, recupero, riciclo rigenerazione e distruzione delle sostanze che riducono lo strato di ozono. Il Regolamento impone agli Stati Membri l'emanazione di sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni del Regolamento stesso, nel rispetto dei principi di efficacia, proporzionalità e dissuasione.

I proventi derivanti dalle sanzioni introdotte con il decreto di ottobre 2013 saranno versati alle entrate del bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministero dell'Ambiente per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, e al Ministero dell'Economia per il potenziamento delle attività di controllo.

Rispetto alla delibera CIPE approvata l'8 marzo 2013 - recante l'aggiornamento del Piano di 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 - oltre alla proroga delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica in edilizia di cui al successivo paragrafo, è stato realizzato il primo studio di fattibilità del catalogo delle tecnologie, dei sistemi e dei prodotti per la de-carbonizzazione dell'economia. Continua inoltre il rafforzamento del coinvolgimento degli Enti locali verso la sostenibilità energetica e ambientale, attraverso le numerose attività messe in campo con il 'Patto dei Sindaci'.

### Efficienza energetica

Nel 2013 è stato avviato il processo di recepimento della direttiva sull'efficienza energetica<sup>803</sup>. In questo ambito, coerentemente con le disposizioni europee, è stata trasmessa alla Commissione la relazione sugli obiettivi indicativi di efficienza fissati dall'Italia al 2020, e notificato il metodo per l'applicazione del regime obbligatorio di efficienza energetica. In particolare, è stato notificato il metodo per calcolare la riduzione dei consumi di energia finale da conseguire nel periodo 2014-2020, nonché gli orientamenti sulle misure di *policy* che l'Italia intende adottare per realizzare il volume di risparmi di energia richiesto.

Tra gli interventi a sostegno dello sviluppo delle energie da fonti rinnovabili e dell'uso efficiente dell'energia rileva il decreto del Ministero dello Sviluppo economico con cui si lancia Il nuovo Bando Efficienza Energetica, rivolto alle imprese delle Regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Il Bando finanzia programmi integrati d'investimento finalizzati alla riduzione e alla razionalizzazione dell'uso dell'energia primaria utilizzata nei cicli di lavorazione e/o di erogazione dei servizi svolti all'interno di un'unità produttiva esistente. Il

---

<sup>801</sup> D. Lgs. 108 del 13 settembre 2013.

<sup>802</sup> Regolamento CE 1005/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

<sup>803</sup> Direttiva 27/2012/UE

bando è a valere sulle risorse del POI Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007/2013 e ha una dotazione di 100 milioni.

Il D.L. 63/2013<sup>804</sup>, che recepisce la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, risponde all'urgente esigenza di favorire la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico e privato italiano in conformità al diritto dell'Unione Europea.

Il decreto è finalizzato a: promuovere il miglioramento della prestazione energetica degli edifici; favorire lo sviluppo, la valorizzazione e l'integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici; sostenere la diversificazione energetica; promuovere la competitività dell'industria nazionale attraverso lo sviluppo tecnologico; conseguire gli obiettivi nazionali in materia energetica e ambientale. Con il decreto è stato inoltre introdotto l'Attestato di Prestazione energetica (APE), che ha sostituito l'Attestato di certificazione energetica (ACE), che attesta la prestazione energetica di un edificio e fornisce raccomandazioni sugli interventi utili a contenere i consumi di energia. Il nuovo attestato deve essere rilasciato dal proprietario per gli edifici costruiti, venduti o locati a un nuovo locatario<sup>805</sup> e ha validità temporale massima di dieci anni a partire dal suo rilascio. Gli edifici della PA con superficie superiore a 500 m<sup>2</sup> e aperti al pubblico sono tenuti a predisporre l'APE ed affiggerlo in luogo visibile al pubblico.

Il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'<sup>806</sup> è intervenuto in materia di attestazione della prestazione energetica degli edifici<sup>807</sup>, sostituendo la sanzione inizialmente prevista di nullità del contratto, in mancanza di attestato di prestazione energetica, con una sanzione amministrativa pecuniaria, la cui entità è graduata in funzione del tipo di contratto (compravendita, locazione, donazione).

Infine sono state apportate importanti modifiche al consolidato meccanismo di detrazione fiscale per interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. In particolare, il regime di detrazioni fiscali è stato potenziato passando dal 55 al 65 per cento, e concentrando la misura sugli interventi strutturali sull'involucro edilizio, maggiormente idonei a ridurre stabilmente il fabbisogno di energia. In particolare è stata prevista, per le spese documentate sostenute a partire dal 1° luglio 2013 fino al 31 dicembre 2013 o fino al 30 giugno 2014 (per le ristrutturazioni importanti dell'intero edificio condominiale), la detrazione dall'imposta lorda (IRPEF e IRES) per una quota pari al 65 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, ripartita in 10 quote annuali di pari importo.

Le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica sono state prorogate fino alla fine del 2014<sup>808</sup>, mantenendo l'attuale aliquota al 65 per cento, per poi decrescere al 50 per cento nel 2015. Nel caso in cui tali spese siano sostenute per interventi su parti comuni degli edifici condominiali le aliquote sono stabilite come segue: 65 per cento, per le spese sostenute fino al primo semestre

<sup>804</sup> Cvt. in L. 90/2013.

<sup>805</sup> Gli edifici di nuova costruzione e quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti, sono dotati di un attestato di prestazione energetica al termine dei lavori.

<sup>806</sup> D.L. 145/2013.

<sup>807</sup> Disciplinato dal D.Lgs. 192/2005 di 'Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia'.

<sup>808</sup> L. 147/2013, art.1 co.139.

2015; 50 per cento, per le spese sostenute dal secondo semestre 2015 fino al primo semestre 2016. Entro il 31 dicembre 2015 sarà ridefinito il meccanismo delle detrazioni, tenendo conto dell'esigenza di rendere strutturale e più selettiva la misura di incentivazione.

È stato realizzato il primo studio di fattibilità del catalogo delle tecnologie, dei sistemi e dei prodotti per la de-carbonizzazione dell'economia. Continua, inoltre, il rafforzamento del coinvolgimento degli Enti locali verso la sostenibilità energetica e ambientale, attraverso le numerose attività messe in campo con il 'Patto dei Sindaci'.

Nell'ottica di recepimento della direttiva 31/2010/UE in materia di prestazione energetica, viene adottata a livello nazionale una metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici che tenga conto, tra l'altro, delle caratteristiche termiche dell'edificio nonché degli impianti di climatizzazione e di produzione di acqua calda; vengono fissati i requisiti minimi di prestazione energetica in modo da conseguire livelli ottimali in funzione dei costi; nasce la definizione di 'edifici a energia quasi zero' e viene redatta una strategia per il loro incremento tramite l'attuazione di un Piano nazionale.

Entro il 31 dicembre 2020 tutti gli edifici di nuova costruzione dovranno essere a 'energia quasi zero'. Gli edifici di nuova costruzione occupati dalle Amministrazioni Pubbliche e di proprietà di queste ultime dovranno rispettare gli stessi criteri, a partire dal 31 dicembre 2018. Nell'ambito dell'efficienza energetica nel settore civile, nel 2013 sono stati emanati due importanti regolamenti riguardanti, rispettivamente, l'esercizio e il controllo degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici (DPR 74/2013) e i criteri per assicurare la qualificazione degli esperti e degli organismi cui affidare la certificazione energetica (DPR 75/2013).

### **FOCUS** Qualificazione degli esperti per la certificazione energetica degli edifici

Il DPR 75/2013 reca la disciplina dei criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi cui affidare la certificazione energetica degli edifici.

Secondo il regolamento, il tecnico abilitato può essere un tecnico operante sia in veste di dipendente di enti e organismi pubblici o di società di servizi pubbliche o private, comprese le società di ingegneria, che di professionisti liberi o associati, e deve rispondere a determinati requisiti. In particolare, il DPR prevede un'abilitazione diretta alla certificazione energetica degli edifici per i tecnici in possesso di determinati titoli di studio e iscritti al relativo albo, mentre, per altre categorie di tecnici, prevede l'abilitazione alla certificazione energetica previa frequenza di uno specifico corso di formazione. Detti corsi sono svolti, a livello nazionale, da Università, organismi ed enti di ricerca e da consigli, ordini e collegi professionali, previa autorizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico, di intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero dell'Ambiente. Al fine del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dei citati corsi di formazione, per esigenze di trasparenza e di uniformità nella valutazione delle domande, si è condiviso tra le Pubbliche Amministrazioni interessate, uno schema procedurale per la valutazione delle richieste di autorizzazione. La citata procedura è stata pubblicata sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico nel mese di novembre e l'istruttoria delle richieste pervenute è attualmente in corso.

Il regolamento precisa altresì che i medesimi corsi sono tenuti a livello regionale direttamente dalle Regioni o Province autonome e da altri soggetti autorizzati dalle Regioni

stesse, conformemente ai requisiti minimi definiti all'allegato 1 del DPR 75/2013.

Infine, allo scopo di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dei soggetti abilitati alla certificazione energetica degli edifici, il regolamento impone ai tecnici stessi di dichiarare l'assenza di conflitto d'interessi con progettisti, costruttori e produttori di materiali coinvolti nella realizzazione dell'edificio, e di dichiarare altresì di non essere coniuge o parente fino al quarto grado.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) ha approvato la delibera<sup>809</sup> che promuove la sperimentazione di contatori 'intelligenti', in grado di tele-gestire contemporaneamente la fornitura di gas, luce e acqua, e di dare informazioni sull'efficienza e sul risparmio energetico. A tal fine si avvia la selezione di progetti pilota<sup>810</sup> da sviluppare per incentivare la diffusione di *smartmetering* multi-servizio e l'innovazione delle reti.

Per favorire la logica innovativa della *smart city*, i progetti verranno selezionati sulla base del maggior numero di servizi coinvolti e di punti complessivamente telegestiti, con priorità alle iniziative che prevedono anche la sperimentazione di contatori elettrici di seconda generazione o la fornitura ai clienti, con modalità innovative, di suggerimenti e informazioni sull'uso razionale dell'energia e il risparmio energetico.

L'AEEGSI ha anche stabilito che i progetti dovranno essere accompagnati da una valutazione d'impatto che escluda eventuali ostacoli al regolare svolgimento delle prossime gare per gli ambiti territoriali della distribuzione gas.

Per presentare i progetti da svilupparsi nel biennio 2014-15 l'Autorità ha previsto cinque mesi di tempo, e tra gli otto e dodici mesi a seconda della dimensione per realizzarli; i costi di sperimentazione saranno ricompresi nella tariffa di distribuzione per una spesa complessiva variabile a seconda del numero di progetti, comunque inferiore a 10 centesimi per consumatore.

A marzo 2014 è stato approvato uno schema di decreto legislativo che recepisce la direttiva europea sull'efficienza energetica e introduce nell'ordinamento nazionale misure innovative, finalizzate a promuovere l'efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione, nelle imprese e nelle famiglie secondo gli obiettivi posti dall'Unione Europea di una riduzione dei consumi di energia primaria del 20 per cento entro il 2020. Il target di riduzione dei consumi di energia al 2020, già fissato dalla Strategia Energetica Nazionale, viene aggiornato con nuove misure:

- interventi annuali di riqualificazione energetica sugli immobili della Pubblica Amministrazione;
- la previsione dell'obbligo per le grandi imprese e le imprese energivore di eseguire diagnosi di efficienza energetica;
- l'istituzione di un Fondo nazionale per l'efficienza energetica per la concessione di garanzie o l'erogazione di finanziamenti, al fine di favorire interventi di riqualificazione energetica della PA, l'efficienza energetica negli

<sup>809</sup> Delibera 393/2013/R/gas.

<sup>810</sup> Per poter ottenere le tariffe incentivanti, i progetti dovranno raggiungere una dimensione minima di 2.500 punti telegestiti complessivamente e non potranno superare i 20.000 punti. Inoltre, almeno il 30 per cento dei punti dovrà riguardare il servizio di fornitura del gas e il 60 per cento complessivamente i servizi regolati dall'Autorità (gas, elettricità e acqua).

edifici residenziali e popolari e la riduzione dei consumi di energia nell'industria e nei servizi.

Sul decreto devono essere acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari.

### **Efficientamento energetico degli immobili del Governo centrale**

La direttiva europea sull'efficienza energetica stabilisce che, a partire dal 1 gennaio 2014, ogni anno dovrà essere ristrutturata, per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica, il 3 per cento della superficie coperta utile totale degli edifici di proprietà del governo centrale e da esso occupati che superino i 500 m<sup>2</sup><sup>811</sup>. Per ottemperare a tali disposizioni è stata avviata la predisposizione di un inventario che dovrà censire oltre 2.900 occupazioni della PA con l'indicazione della superficie coperta e dei dati di consumo energetico, accompagnando tale misura con altre iniziative mirate.

Dal mese di luglio 2013 è attivo il cosiddetto 'Conto Termico', volto a incentivare gli interventi di efficientamento negli edifici della PA. Il Conto Termico dedica alla PA circa 200 milioni l'anno (si veda par. successivo sulle fonti rinnovabili), in grado di stimolare investimenti cumulati al 2020 per circa 4 miliardi. Gli incentivi sono fruibili direttamente dalla PA o con l'intervento di una *Energy Service Company* (ESCO), società che effettuano interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica, assumendo su di sé il rischio dell'iniziativa e liberando il cliente finale da ogni onere organizzativo e di investimento. I risparmi economici ottenuti vengono condivisi fra la ESCO ed il cliente finale con diverse tipologie di contratto di prestazione energetica (EPC).

Il decreto legge 63/2013 per il recepimento della direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, ha esteso l'utilizzo del fondo di garanzia dedicato alle reti di teleriscaldamento anche agli interventi di efficienza energetica negli edifici di proprietà pubblica, con particolare attenzione agli edifici scolastici e agli ospedali e ha incrementato la dotazione del fondo con parte dei proventi delle aste CO<sub>2</sub>.

Inoltre, è stato dato incarico all'ENEA di predisporre un contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico degli edifici in grado di promuovere la finanziabilità delle iniziative.

L'Agenzia del Demanio e il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) hanno firmato una convenzione grazie alla quale l'Agenzia si potrà avvalere dei servizi specialistici del GSE con l'obiettivo di ridurre i consumi di energia del patrimonio immobiliare dello Stato e promuovere iniziative di efficientamento energetico, anche attraverso l'accesso agli incentivi previsti per questo tipo di interventi.

L'accordo si inserisce nelle attività avviate dall'Agenzia nel quadro delle direttive nazionali e comunitarie, le quali prevedono che gli Stati membri dell'Unione Europea adottino misure finalizzate alla trasformazione degli edifici della Pubblica Amministrazione in strutture ad altissime prestazioni energetiche ('edificio a energia quasi zero'), anche in considerazione del ruolo esemplare che il settore pubblico dovrebbe svolgere in tal senso. L'Agenzia del Demanio è,

---

<sup>811</sup> Dal 9 luglio del 2015 tale soglia è ridotta a 250 m<sup>2</sup>.

infatti, responsabile della pianificazione degli interventi manutentivi sugli immobili in uso alle Amministrazioni Pubbliche, sia che si tratti di immobili di proprietà dello Stato che di immobili di terzi, con l'obiettivo di garantire una gestione più efficiente del patrimonio e una razionalizzazione della spesa, anche attraverso interventi di efficientamento energetico.

**FOCUS****Il Progetto *Justice* per l'efficienza energetica negli edifici delle forze armate**

Nell'ambito del Progetto *Justice* (*Join Us To Increase Clean Energy*), che promuove la produzione di energia da rinnovabili per l'efficientamento energetico degli edifici, si è conclusa la valutazione delle proposte progettuali pervenute al Ministero dello Sviluppo Economico (decreto direttoriale 10 giugno 2013).

Il Progetto *Justice* si pone come completamento delle attività già avviate all'interno degli Interventi a sostegno di energia da fonti rinnovabili nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici e utenze energetiche pubbliche o ad uso pubblico del POI energia ed è rivolto alle Forze Armate e alle Istituzioni che tutelano la legalità e la sicurezza nelle Regioni Convergenza.

Sono state sottoposte alla valutazione tecnica ed economica le progettazioni definitive per la realizzazioni di impianti di cogenerazione e trigenerazione ad alto rendimento alimentati da: fonti rinnovabili; solari termici/sistema *solar cooling*; pompe di calore geotermiche a bassa entalpia. I progetti sono stati inviati da Aeronautica Militare, Carabinieri, Esercito italiano, Guardia di finanza, Marina militare; Ministero della Giustizia.

**FOCUS****Guida 2013 al risparmio di carburante e alle emissioni di anidride carbonica delle autovetture**

La Guida al risparmio di carburante e alle emissioni di anidride carbonica delle autovetture, prevista da una direttiva europea, è stata approvata a luglio 2013 con decreto interministeriale, di concerto con i Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti, al fine di rendere disponibili al consumatore i dati sui consumi di carburante e sulla quantità di anidride carbonica prodotta da ogni modello di auto in vendita.

Oltre all'indicazione dei consumi nei vari cicli - urbano, extraurbano e misto - e delle emissioni di tutti i modelli di automobile in vendita al 28 febbraio 2013, la guida contiene una graduatoria dei modelli che emettono meno anidride carbonica, divisi per alimentazione a benzina o a gasolio (anche ibrida: per il gasolio è una novità di quest'anno).

Una menzione speciale è riservata ad alcuni modelli che ottengono gli stessi risultati mediante utilizzo di GPL o metano. Sono anche presenti alcuni modelli di auto a trazione completamente elettrica (o con motore ausiliario a benzina), che vengono evidenziati in un elenco a parte.

Vi è un vademecum per gli automobilisti su come attuare una guida ecocompatibile, con suggerimenti validi anche dal punto di vista della sicurezza stradale e del risparmio.

Vengono riportati anche dati ufficiali sulla riduzione del livello medio di emissioni delle autovetture vendute negli anni 2011-12. I dati, provenienti da istituzioni europee (Agenzia europea per l'Ambiente), indicano come la media ponderata delle emissioni di anidride carbonica delle autovetture immatricolate in Italia è ulteriormente diminuita negli anni considerati, tanto che già nel 2011 è stato raggiunto l'obiettivo di 130 g/ km fissato come obiettivo dall'Unione Europea per il 2015, e nel 2012, secondo dati provvisori, la media è ulteriormente scesa fino a toccare i 129,9 g/km. I dati confermano la riduzione continua dei consumi e delle emissioni dei modelli, soprattutto di quelli in versione ecologica, presenti nei listini di quasi tutte le principali Case automobilistiche.

Al fine di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea in materia di efficienza energetica, la Legge di Stabilità per il 2014<sup>812</sup> prevede che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. può prestare garanzia sui finanziamenti relativi agli interventi di efficientamento energetico delle infrastrutture pubbliche, compresi quelli relativi all'illuminazione pubblica, realizzati attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico - privato o a società private appositamente costituite. Tale garanzia può essere prestata, in particolare, per garantire il pagamento dei corrispettivi dovuti dall'Amministrazione Pubblica per la realizzazione degli interventi e per la fornitura dei servizi. L'Agenzia delle Entrate curerà l'escussione della garanzia da parte dei privati<sup>813</sup>.

### Fonti rinnovabili

I tetti massimi di spesa annua d'incentivazione, differenziati, rispettivamente, per fotovoltaico e altre fonti rinnovabili elettriche introdotti dal cosiddetto 'Conto Energia' hanno l'obiettivo di programmare una crescita equilibrata dell'energia rinnovabile. Il tetto di spesa per il fotovoltaico, pari a 6,7 miliardi, è stato raggiunto il 6 giugno 2013<sup>814</sup> e, in accordo alle previsioni del D.M. 5 luglio 2012, il Conto Energia ha cessato di applicarsi il 6 luglio 2013, fatta eccezione per taluni impianti da ubicare in alcune zone dell'Italia settentrionale colpite dal terremoto.

Per quanto riguarda le altre fonti rinnovabili elettriche, il tetto massimo di spesa annua d'incentivazione è stato posto a 5,8 miliardi: a dicembre 2013 la spesa annua ha raggiunto il valore di 4,6 miliardi. In merito alle altre fonti rinnovabili elettriche va, tra l'altro, segnalato l'abbandono (dal 2013 per i nuovi impianti e dal 2016 per gli impianti entrati in esercizio entro il 2013) del sistema dei certificati verdi a favore di un meccanismo basato su tariffe incentivanti, fisse o premio. Per l'accesso ai meccanismi sono stabiliti contingenti annui incentivabili, resi disponibili mediante aste al ribasso per i grandi impianti e iscrizione a un apposito registro per impianti di taglia media. L'incentivo è riconosciuto, nel caso delle aste, ai soggetti che richiedono l'incentivo più basso rispetto alla base d'asta. Nel caso dei registri, gli impianti sono ordinati, nel limite dei contingenti, in apposite graduatorie, sulla base di prefissati criteri di priorità e l'introduzione di un sistema di controllo e governo degli incentivi erogabili. Si fa eccezione al passaggio per aste e registri solo per talune categorie di piccolissimi impianti (poche decine o centinaia di kW, a seconda della fonte), che accedono direttamente agli incentivi.

Prosegue l'opera di incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili e dei progetti di riqualificazione energetica degli edifici pubblici tramite il 'Conto Termico'.

---

<sup>812</sup> L.147/2013 art. 1 co52.

<sup>813</sup> Le modalità attuative e, in particolare, i criteri, le tipologie e le caratteristiche degli interventi di tale disposizione, le modalità di selezione nonché di concessione, di gestione e di escussione della medesima garanzia, l'importo massimo utilizzabile e le modalità di comunicazione dei dati da parte della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. all'Agenzia delle Entrate sono definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

<sup>814</sup> Comunicato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con la deliberazione 250/2013/R/EFER.

Il GSE ha pubblicato le Regole applicative del ‘Conto Termico’, che disciplinano le modalità per accedere al meccanismo d’incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili e degli interventi di piccole dimensioni per l’incremento dell’efficienza energetica. Le regole applicative prevedono che il contributo del conto termico può coprire anche più di un intervento su uno stesso edificio e può essere fatta richiesta di accesso diretto agli incentivi del Conto Termico tramite l’apposito portale web del GSE (Portaltermico). A fine luglio 2013 è stata completata la struttura del Portaltermico e sono stati aperti gli accessi anche per i privati che desiderano avvalersi della misura. Per le Amministrazioni Pubbliche sono previsti 200 milioni fino a esaurimento, mentre per i privati sono previsti 700 milioni.

La legge di Stabilità 2014<sup>815</sup> proroga di un anno il termine per l’entrata in funzione degli impianti fotovoltaici che fruiscono dell’incentivazione di cui al Quinto Conto Energia<sup>816</sup>. La proroga è limitata a quegli impianti, già iscritti nei registri aperti presso il GSE, da realizzarsi in zone che nel corso degli anni 2012 e 2013 siano state colpite da eventi calamitosi. La proroga è concessa anche nel caso in cui a ricadere nelle zone calamitate sono le opere connesse agli impianti prima indicati.

Lo stesso comma dispone che, entro il 30 giugno 2014, è aggiornato il sistema d’incentivi alle fonti rinnovabili<sup>817</sup> - secondo criteri di diversificazione e innovazione tecnologica e di coerenza con gli obiettivi di riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione<sup>818</sup> - nonché il sistema di incentivi<sup>819</sup> del Conto Termico.

La stessa legge interviene, inoltre, sugli incentivi agli impianti di generazione di energia elettrica alimentati da bioliquidi sostenibili<sup>820</sup>. Gli impianti entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012 possono optare, in alternativa al mantenimento del diritto agli incentivi spettanti sulla produzione di energia elettrica - come riconosciuti alla data di entrata in esercizio - per un incremento del 20 per cento dello stesso incentivo, per un periodo massimo di un anno a decorrere dalla data indicata dall’operatore e compresa tra il 1° settembre e il 31 dicembre 2013, e del 10 per cento per l’ulteriore successivo periodo di un anno. Nei successivi 3 anni di esercizio, il GSE applica una riduzione del 15 per cento dell’incentivo spettante, fino alla quantità di energia per la quale è stato riconosciuto l’incremento precedente.

Il D.L. per l’avvio del Piano ‘Destinazione Italia’<sup>821</sup> introduce uno strumento volontario per distribuire nel tempo l’incentivazione delle fonti rinnovabili elettriche e valorizzare l’intera vita tecnica degli impianti, senza penalizzare gli investimenti già effettuati (per i riflessi sulle tariffe elettriche si veda il paragrafo II.11 sulla concorrenza). In particolare, i produttori di energia elettrica da fonti

<sup>815</sup> L. 147/2013, art. 1 co.154.

<sup>816</sup> Previsto dal D.M. 5 luglio 2012, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (c.d. Quinto Conto Energia).

<sup>817</sup> Di cui all’articolo 28, comma 2, lettera g), del D.Lgs. 28/2011.

<sup>818</sup> Obiettivi previsti dalla direttiva 2012/27/UE del 25 ottobre 2012.

<sup>819</sup> Di cui all’articolo 28, comma 2, lettera g), del D.Lgs. 28/2011.

<sup>820</sup> L. 147/2013, art.1 co.155, che modifica il comma 7-bis dell’articolo 5 del D.L. 69/2013.

<sup>821</sup> D.L. 145/2013.

rinnovabili, titolari di impianti che beneficiano di incentivi<sup>822</sup>, possono, per i medesimi impianti, scegliere tra:

- continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo. In tal caso, interventi di qualunque tipo realizzati sullo stesso sito non hanno diritto di accesso ai nuovi incentivi per un periodo di dieci anni, decorrenti dal termine del periodo di diritto al regime incentivante;
- una rimodulazione dell'incentivo spettante, volta a valorizzare l'intera vita utile dell'impianto. In tal caso il produttore accede a un incentivo ridotto<sup>823</sup>, di una percentuale specifica per ciascuna tipologia d'impianto, da applicarsi per un periodo pari agli anni residui d'incentivazione spettanti, incrementati di sette anni. Chi accetta la rimodulazione potrà accedere, alla fine del periodo di incentivo, ad ulteriori benefici per interventi di rifacimento o ricostruzione dell'impianto sullo stesso sito.

Il DM 6 luglio 2012 ha previsto che gli impianti alimentati da biomassa possano accedere a specifici premi qualora l'esercizio degli impianti dia luogo a una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai valori obiettivo indicati in un'apposita procedura ENEA-CTI. La metodologia per il calcolo di tali valori è attualmente all'esame e verrà approvata tramite decreto.

E' stato emanato a gennaio 2014 il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico che disciplina i controlli e le sanzioni in materia di incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, a completamento del sistema di sostegno per il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle energie rinnovabili al 2020<sup>824</sup>. Il provvedimento ha l'obiettivo di potenziare in modo organico ed efficiente la rete dei controlli, fondamentale per l'allocatione delle risorse pubbliche derivanti dalla tariffa elettrica, e definisce in questo contesto il ruolo affidato al GSE S.p.A. e le forme di coordinamento con i gestori delle reti elettriche. Allo scopo di consentire la più ampia circolazione delle informazioni, il decreto prevede una banca dati, messa a disposizione dal GSE alle altre Autorità pubbliche competenti all'erogazione di incentivi per le fonti rinnovabili. E' prevista nei prossimi mesi un'analoga iniziativa sul sistema dei controlli riferito alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili.

### **Autorizzazione Unica Ambientale e semplificazioni in materia ambientale**

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 15 febbraio 2013, in via definitiva, il regolamento che disciplina l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)<sup>825</sup>, dando così compiuta attuazione all'articolo 23 del decreto legge 'Semplifica Italia'.

---

<sup>822</sup> Sotto forma di certificati verdi, tariffe omnicomprensive, ovvero tariffe premio.

<sup>823</sup> La riduzione viene differenziata in ragione del residuo periodo di incentivazione, del tipo di fonte rinnovabile e dell'istituto incentivante, ed è determinata tenendo conto dei costi indotti dall'operazione di rimodulazione degli incentivi.

<sup>824</sup> Il decreto da seguito a quanto disposto dall'art.42 del D. Lgs. 28/2011.

<sup>825</sup> La nuova AUA si applica a tutte le imprese non soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e a valutazione d'impatto ambientale (VIA) che abbiano necessità di ottenere almeno uno dei seguenti titoli: a) autorizzazione agli scarichi di acque reflue; b) comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste; c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera; d) autorizzazione di carattere generale alle emissioni in atmosfera; e) documentazione previsionale di impatto acustico; f) autorizzazione all'utilizzo dei

Lasciando inalterati i necessari livelli di tutela ambientale, la nuova AUA sostituisce fino a sette procedure diverse. Basterà un'unica domanda da presentare per via telematica allo Sportello Unico per le attività produttive (SUAP) per richiedere l'unica autorizzazione necessaria, con un risparmio stimato di 160 milioni l'anno. Le Regioni potranno estendere ulteriormente il numero di atti compresi nell'AUA.

La certezza dei tempi di conclusione delle procedure sarà garantita dalla possibilità del ricorso ai poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto dei termini<sup>826</sup>. Saranno, inoltre, rese effettive le disposizioni già esistenti in materia di presentazione *on line* delle domande e della documentazione, con un risparmio stimato in circa 540 milioni l'anno. La piena applicazione dell'AUA comporterà per le PMI un risparmio stimato a regime di circa 700 milioni l'anno.

Sarà comunque possibile scegliere di non ricorrere all'AUA quando si tratti di attività soggette a mera comunicazione oppure ad autorizzazione di carattere generale.

Anche il Decreto 'Fare' contiene misure finalizzate a semplificare e accelerare le procedure in materia ambientale, riducendo gli oneri per gli operatori, nel pieno rispetto degli standard europei e senza abbassare i livelli di tutela. Particolarmente rilevanti sono le semplificazioni per attività scarsamente inquinanti, che saranno soggette solo a una comunicazione, in quanto sono state eliminate le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera<sup>827</sup>.

Il DdL ambientale collegato alla Legge di Stabilità semplifica alcuni adempimenti posti a carico delle imprese, e in particolare le procedure (per alcune specifiche attività) di VIA, VAS e AIA, accelerando i tempi per l'emanazione delle autorizzazioni e snellendo le Commissioni istruttorie preposte a rilasciare il consenso nel procedimento di VIA e AIA. In particolare, si prevede una Commissione unificata, con un numero ridotto di componenti, per i quali è prevista una revisione al ribasso dei compensi.

### ***Green public procurement***

Il DdL ambientale collegato alla Legge di Stabilità, introduce un incentivo per gli operatori economici che partecipano ad appalti pubblici e che sono muniti di registrazione Emas (che certifica la qualità ambientale dell'organizzazione aziendale) o di marchio Ecolabel (che certifica la qualità ecologica di 'prodotti', comprensivi di beni e servizi). A queste imprese è riconosciuta una riduzione del 20 per cento della cauzione a corredo dell'offerta. La disposizione, inoltre, ha lo scopo di introdurre tra i criteri ambientali di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche il criterio - per i contratti che hanno come oggetto beni o servizi - che le prestazioni al centro del contratto siano dotate di marchio Ecolabel.

---

fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt.215 e 216 del D.Lgs. 152/2006.

<sup>826</sup> L'impresa potrà rivolgersi al dirigente appositamente nominato, che dovrà chiudere il procedimento nella metà del tempo originariamente previsto.

<sup>827</sup> D.L. 69/2013, art.41-ter.

Tra questi stessi criteri, viene anche introdotto il costo del ciclo di vita dell'opera, prodotto, o servizio, conformemente a quanto previsto dalla bozza di nuova direttiva comunitaria sugli appalti pubblici.

Oltre ad agire sugli incentivi alla certificazione ambientale il DdL dispone anche l'applicazione obbligatoria di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici<sup>828</sup>, in particolare per quei prodotti o servizi direttamente connessi al consumo di energia. Con il DdL, inoltre, viene rafforzato il ruolo del *Green public procurement* negli acquisti relativi al settore alimentare, in ragione del suo elevato impatto ambientale, legato al consumo di energia (produzione fertilizzanti, fitofarmaci, ecc), all'emissione di numerose sostanze inquinanti e, infine, alla produzione di rifiuti.

### Uso sostenibile dei pesticidi

Il Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, messo a punto a novembre 2013, e adottato con decreto interministeriale il 22 gennaio 2014 d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, stabilisce una serie di misure volte a ridurre l'impatto ambientale e sanitario associato all'uso dei pesticidi in agricoltura.

Il Piano d'azione nazionale prevede la formazione obbligatoria degli utilizzatori di prodotti fitosanitari (in prevalenza imprese agricole), il controllo periodico delle attrezzature utilizzate per la distribuzione dei prodotti, la limitazione dell'uso dei pesticidi nelle aree naturali protette o in prossimità di corsi d'acqua e di aree utilizzate dalla popolazione, la limitazione degli impieghi su strade e ferrovie, l'adozione di metodi di difesa fitosanitaria (IPM - *Integrated Pest Management*) e metodi di produzione (ad es. 'agricoltura biologica') a basso o ridottissimo impiego di pesticidi.

L'attuazione delle misure previste dal Piano, oltre favorire un uso dei pesticidi compatibile con le esigenze di protezione dell'ambiente e della biodiversità, contribuirà a rafforzare e promuovere l'immagine della qualità delle produzioni agro-alimentari italiane sui mercati internazionali.

### Interventi strategici per le crisi ambientali- il caso Ilva

Il D.L. 61/2013, riguarda la tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale<sup>829</sup>, al fine di assicurare la continuità della produzione, il risanamento ambientale e la salvaguardia dell'occupazione. Con questo decreto il commissariamento di un'azienda non viene disposto per la tutela dei creditori, ma per la tutela delle ragioni ambientali e sanitarie, offrendo uno strumento in più all'autorità pubblica in casi di crisi ambientale. Si tratta di un'innovazione assoluta nell'ordinamento italiano.

---

<sup>828</sup> Questi ultimi si devono applicare in particolare agli appalti per: servizi energetici per gli edifici; attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio; lampade HID e sistemi a LED, corpi illuminanti e impianti di illuminazione pubblica.

<sup>829</sup> Convertito, in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 89/2013. Successivamente modificato con il D.L. 136/2013. È relativo a imprese di interesse strategico nazionale, cioè quelle che abbiano almeno 1.000 dipendenti.

Il decreto prevede che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, possa deliberare il commissariamento straordinario di un'impresa, che gestisca almeno uno stabilimento d'interesse strategico nazionale, la cui attività produttiva abbia comportato e comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa dell'inosservanza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

Il commissariamento ha durata massima di 12 mesi prorogabili per altri 12 (fino al massimo di 36), e in questo periodo la prosecuzione dell'attività produttiva dovrà essere funzionale alla conservazione della continuità aziendale e alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi di tutela dell'ambiente e della salute.

E' stata inoltre istituita una Commissione di tre esperti con il compito di predisporre il Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione del rischio d'incidenti rilevanti. Il Piano, sottoposto a consultazione pubblica a fine 2013, è stato approvato il 14 marzo 2014 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentito il Ministro della Salute, è in corso di registrazione alla Corte dei Conti. Prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA, la cui violazione ha determinato il commissariamento.

Dopo l'approvazione del Piano dovrà essere predisposto dal Commissario straordinario il piano industriale di conformazione delle attività produttive, che dovrà essere approvato dal Consiglio dei Ministri, in modo da consentire la prosecuzione dell'attività produttiva nel rispetto delle prescrizioni ambientali, sanitarie e di sicurezza contenute nel piano ambientale.

Entro trenta giorni dal decreto di approvazione del Piano predisposto dal 'Comitato dei Tre', il commissario straordinario predispone il piano industriale di conformazione delle attività produttive che consente la continuazione dell'attività produttiva. Il piano sarà poi approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico.

Il D.L. 136/2013 ha inoltre previsto la conclusione per legge dei procedimenti di riesame previsti dall'AIA e in corso presso il Ministero, quale effetto dell'approvazione del piano ambientale; inoltre sono state fissate le condizioni necessarie per considerare realizzata la 'progressiva adozione' delle misure dell'AIA, come prevista dal D.L. 61/2013 nelle more dell'approvazione del piano, ovvero: *i)* la conformità ai parametri di legge della qualità dell'aria riconducibile alle emissioni dello stabilimento e comunque assenza di peggioramento rispetto all'avvio del commissariamento; *ii)* l'avvio degli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l'80 per cento delle prescrizioni dell'AIA.

Lo svincolo da parte della magistratura di eventuali somme sequestrate in sede penale prevede che tali somme siano messe a disposizione del Commissario e vincolate alla esecuzione degli obblighi di attuazione delle prescrizioni dell'AIA e degli obblighi di messa in sicurezza, risanamento e bonifica ambientale. I proventi derivanti dall'attività dell'impresa commissariata restano nella disponibilità del Commissario nella misura necessaria all'attuazione dell'AIA ed alla gestione dell'impresa.

Una prima e importante applicazione del decreto ha riguardato l'Ilva di Taranto<sup>830</sup> per la quale è stato nominato un Commissario e un sub Commissario per l'attuazione dell'AIA, nella piena garanzia della continuità dei processi produttivi. In questo caso gli interventi e gli investimenti di ambientalizzazione previsti dal decreto diventeranno l'occasione per sviluppare *know how* e vantaggi competitivi all'insegna dell'innovazione di processo e di prodotto.

Il complesso problema dell'azienda pugliese ha trovato riscontro anche in altri provvedimenti. Nel decreto legge recante 'disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni'<sup>831</sup> sono previste misure per garantire l'attuazione del Piano e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, necessarie per assicurare il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'Autorizzazione Integrata Ambientale<sup>832</sup>.

Al Commissario straordinario dell'ILVA è attribuita la possibilità di sciogliersi dai contratti in corso d'esecuzione alla data di avvio del commissariamento che non risultino coerenti rispetto alle esigenze connesse alla predisposizione ed all'attuazione del piano delle misure di tutela ambientale, sanitaria e di sicurezza e del piano industriale di conformazione della produzione alle predette prescrizioni.

### **FOCUS** Marghera

È stato accelerato il processo di risanamento di Marghera, il polo industriale di Venezia, che porterà in futuro anche alla riqualificazione del polo stesso. È stato, infatti, firmato dal ministro dell'Ambiente il decreto che delinea un nuovo perimetro per il SIN (Sito di interesse nazionale), ristretto alle aree che soddisfano i nuovi criteri: la contaminazione e la presenza di impianti industriali. Le aree che non rispondono a questi parametri passano alla competenza della Regione Veneto. Si tratta soprattutto dell'abitato di Marghera e delle acque lagunari dove, se saranno individuati inquinamenti, interverrà la Regione, in modo da rendere più semplici e vicini alle scelte dei cittadini gli interventi ambientali. In questo modo il Governo intende restituire agli usi legittimi ampie porzioni di territorio rimaste bloccate per anni che potranno così ospitare anche nuovi investimenti produttivi, soprattutto nel settore della *green economy* e delle produzioni in tecnologie innovative e sostenibili.

### **Piombino**

Nell'ambito della salvaguardia della siderurgia italiana, il D.L.43/2013<sup>833</sup> ha definito Piombino 'area di crisi industriale complessa', con la determinazione delle regole per l'ammodernamento e l'adeguamento del Porto. Per accelerare le procedure, il provvedimento del Governo ha nominato il Presidente della Regione Toscana quale Commissario straordinario ed egli si avvarrà del Comune e dell'Autorità portuale di Piombino quali soggetti attuatori. Tra gli interventi più urgenti previsti: il dragaggio dei fondali, il

<sup>830</sup> Si ricorda che anche la Commissione Europea sta indagando sulla possibile violazione da parte dell'Ilva del diritto alla vita sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la Commissione ha chiesto informazioni alle autorità italiane circa l'applicazione della direttiva europea sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento (Ippc), sulla gestione dei rifiuti e delle acque di scarico prodotte dall'Ilva e sulla possibile violazione del diritto alla vita sancito dalla Carta europea dei diritti fondamentali.

<sup>831</sup> D.L. 102/2013

<sup>832</sup> A tal fine, anche per evitare ritardi, è autorizzata la costruzione e la gestione delle discariche per rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi localizzate nel Comune di Statte, che hanno ottenuto parere di compatibilità ambientale e valutazione di impatto ambientale positivi alla data di entrata in vigore del decreto legge.

<sup>833</sup> 'Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto a emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015', convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co.1, L. 71/2013.

completamento dello svincolo tra la strada Tirrenica e il Porto, il risanamento dei sedimenti contaminati del Porto. Le risorse per completare l'opera sono oggetto di un'intesa che consentirà di sbloccare 90 milioni.

Il decreto su Piombino accelera la riqualificazione dell'area e in particolare consente di risolvere alcune criticità ambientali e di rilanciare un'area in crisi. A ciò si aggiunge il Protocollo d'Intesa, firmato ad agosto 2013, per l'avvio degli interventi d'infrastrutturazione, riqualificazione e reindustrializzazione dell'area portuale. L'intesa ha l'obiettivo di far diventare il Porto di Piombino fruibile anche a navi di stazza adeguata a servire l'area siderurgica. Ciò costituirà un efficace volano, insieme agli investimenti sulla viabilità, per la ripresa di un territorio particolarmente colpito dalla crisi.

## La gestione e tassazione dei rifiuti urbani

Negli ultimi anni, a fronte di una riduzione generalizzata della produzione nazionale dei rifiuti urbani, dovuta alla crisi economica, si è anche registrata una maggiore diffusione di sistemi di raccolta domiciliare e/o di tariffazione puntuale che possono concorrere, tra le altre cose, a una riduzione di conferimenti impropri. I dati più recenti mostrano che il quantitativo di rifiuti urbani raccolto in maniera differenziata ha raggiunto, nell'anno 2011, una percentuale pari al 37,7 per cento circa della produzione nazionale, attestandosi a oltre 11,8 milioni di tonnellate<sup>834</sup>.

Questi risultati, ancora al di sotto degli obiettivi fissati dalla normativa per il 2009 (50 per cento) e il 2011 (60 per cento) richiedono una attenzione costante al tema della raccolta differenziata e della gestione dei rifiuti. Si pone in questa prospettiva la circolare - indirizzata a tutte le Regioni - del Ministro dell'Ambiente che ha chiarito, in linea con le indicazioni della Commissione Europea, quali sono le attività di trattamento alle quali devono essere sottoposti i rifiuti per poter essere ammessi e smaltiti in discarica, al fine di rispettare gli obiettivi stabiliti dalle norme comunitarie. Inoltre, è stata ribadita la necessità di dare piena attuazione al programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica previsto dall'art.5 del D.Lgs. 36/2003<sup>835</sup>, di incentivare la raccolta differenziata e di garantire, entro il 2015, almeno la raccolta differenziata per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno, al fine di conseguire gli obiettivi comunitari entro il 2020.

Inoltre, occorre dare piena attuazione alle disposizioni normative introdotte con il D.Lgs 205/2010<sup>836</sup>, definendo gli indirizzi nazionali per garantire l'attuazione della gestione dei rifiuti coerentemente con la gerarchia europea in grado di rispondere alla domanda di cittadini e imprese. A tal fine deve essere concluso l'*iter* per la predisposizione di regolamenti in materia di preparazione al riutilizzo e di quelli relativi ai 'sottoprodotti' e 'end-of-waste' nonché supportare l'attuazione del decreto sul CSS<sup>837</sup>.

<sup>834</sup> Ispra, Rapporto Rifiuti Urbani, 2013.

<sup>835</sup> D.Lgs. 36/2003, recante Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

<sup>836</sup> D.Lgs. 205/2010, recante 'Recepimento della direttiva 2008/98/Ce - Modifiche alla Parte IV del D. Lgs. 152/2006'.

<sup>837</sup> D.M. Ambiente 22/2013 - Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (Css) - Attuazione articolo 184-ter del Dlgs 152/2006.

In tale contesto, ed al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi di riciclaggio al 2020 su richiamati, vi sono le misure per la promozione del compostaggio, compresi il compostaggio domestico e di comunità.

Particolare attenzione nell'ambito delle politiche sulla gestione dei rifiuti rivestono le attività sul recepimento delle direttive europee relative a particolari flussi di rifiuti per adeguare il sistema nazionale alle disposizioni comunitarie.

In vista dell'introduzione di una nuova normativa sulla tassazione locale dei rifiuti urbani, di prossima definizione, è stato costituito un gruppo di esperti per supportare il Ministero dell'Ambiente nella determinazione degli strumenti economici con cui dovrà essere organizzata la gestione dei rifiuti urbani. L'obiettivo è definire la cornice della nuova tassa sui rifiuti prevista nella *service tax* e consentire l'applicazione di tariffe puntuali che i Comuni potranno scegliere in sostituzione della tassa.

Il gruppo di esperti predisporrà la bozza di un regolamento del Ministero dell'Ambiente per la definizione di un sistema di tariffe puntuali che prevedano l'individuazione del peso o del volume dei rifiuti conferiti dai singoli utenti.

Il DdL ambientale collegato alla Legge di Stabilità è intervenuto anche nel settore di rifiuti, in particolare differendo al 2020 i termini per il raggiungimento dell'obiettivo del 65 per cento di raccolta differenziata. Tale modifica si è resa necessaria anche alla luce dei recenti dati sulla raccolta differenziata in Italia, dai quali si evince che gli obiettivi previsti dalla normativa vigente non sono stati perseguiti in modo omogeneo sul territorio nazionale.

I Comuni che raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata verranno premiati con il pagamento di solo il 20 per cento del tributo regionale<sup>838</sup> rispetto ai rifiuti che si conferiscono in discarica, mentre per i Comuni che non raggiungono gli obiettivi vengono stabilite delle misure addizionali al tributo. Tutto il gettito, tributo e addizionali, affluisce in un fondo che le Regioni devono utilizzare per incentivare il mercato del riciclo e quindi della *green economy*.

Un passo significativo verso semplificazione degli adempimenti ambientali è stato fatto con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un decreto che recepisce la normativa europea sulla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Dall'entrata in vigore del provvedimento chi vorrà smaltire un piccolo elettrodomestico, potrà portarlo in un grande negozio e provvederanno i gestori dell'esercizio commerciale a smaltirlo a norma di legge, anche se non verrà acquistato un nuovo prodotto analogo.

Con lo stesso provvedimento vengono unificate in un unico corpo normativo quasi tutte le disposizioni in materia di RAEE. Vengono progressivamente estesi gli effetti delle disposizioni a tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche, e sin da subito ai pannelli fotovoltaici, prima non previsti. Sono inoltre innalzati e resi più ambiziosi gli obiettivi di raccolta, di recupero e di riciclaggio: da un obiettivo annuale di raccolta stabilito in 4 kilogrammi per abitante, si passa a due nuovi obiettivi - da raggiungere nel 2016 e nel 2019 - pari rispettivamente al 45 per cento ed al 65 per cento .

Sempre con il DdL ambiente è stata introdotta anche una specifica disposizione relativa alla riassegnazione degli importi che dovrebbero essere

---

<sup>838</sup> Tributo di cui all'art.3, co. 24, della L. 549/1995 (cd. ecotassa).

introitati a titolo di tariffe al bilancio del MATTM, senza comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò consentirebbe di addivenire all'adozione del decreto interministeriale recante tariffe per la copertura degli oneri derivanti sia dal sistema di gestione dei rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)<sup>839</sup>, che dal sistema di gestione dei rifiuti di pile ed accumulatori. Tenuto conto del dibattito esistente nel Paese sul ruolo da attribuire all'incenerimento dei rifiuti, il DdL dispone l'avvio di una verifica dell'attuale disponibilità d'impianti di incenerimento esistenti nel territorio nazionale e delle effettive necessità che debbano essere soddisfatte ricorrendo a nuovi impianti. Al termine di tale verifica - che dovrà svolgersi in un intervallo definito, pari a quattro mesi - potrà essere determinata una rete nazionale integrata e adeguata di impianti di incenerimento di rifiuti urbani.

### **Terra dei fuochi**

A dicembre 2013 il Governo è intervenuto con un decreto<sup>840</sup> che definisce un Piano d'azione per l'emergenza legata ai rifiuti in Campania (nella c.d. 'Terra dei fuochi'), a tutela della salute delle persone, dell'ambiente, e della qualità delle coltivazioni. Con questo decreto si avviano: il monitoraggio e la classificazioni dei suoli, l'accertamento dello stato d'inquinamento dei terreni, la riforma dei reati ambientali (con l'introduzione del reato di combustione dei rifiuti).

Si tratta, in particolare, di un intervento coordinato tra i vari Ministeri e la Regione Campania che prevede, tra l'altro:

- La mappatura e la classificazione dei suoli coltivabili. Con l'articolo 1 del decreto si propone di fare fronte al gravissimo allarme sociale (con pesanti ricadute economiche) provocato dalla diffusione di notizie sullo stato di contaminazione dei terreni agricoli campani e su eventuali pericoli per la salute umana di alcuni prodotti agroalimentari di quella Regione. Con la mappatura delle aree<sup>841</sup> ci si propone di individuare quelle interessate da fenomeni di inquinamento che rendono necessaria la limitazione della coltivazione. I risultati scientifici consentiranno di perimetrare definitivamente i terreni e di dare una corretta informazione sui terreni destinati all'agroalimentare nella Regione Campania per evitare che siano considerati tutti pregiudicati da gravi fenomeni di inquinamento.
- L'accelerazione e la semplificazione per interventi e spesa pubblica per bonifiche. A seguito della mappatura dei suoli e della individuazione dei terreni non coltivabili verrà costituito un Comitato Interministeriale con il compito di prevenire il danno ambientale e l'illecito ambientale, individuare

<sup>839</sup> In attuazione dell'art.19, co.4, del D.Lgs. 151/2005 nonché dell'art.27 del D.Lgs. 188/2008. Tutto ciò al fine di dare piena attuazione alle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE, 2003/108/CE e 2006/66/CE, in materia di RAEE e rifiuti di pile e accumulatori.

<sup>840</sup> D.L. 136/2013, 'Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali, nonché per lo sviluppo delle aree interessate', convertito con modificazioni dalla L. 6/2014.

<sup>841</sup> Che sarà svolta da: Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), Istituto superiore di sanità e Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (Arpa Campania). I risultati delle indagini tecniche per la mappatura dei terreni e i relativi aggiornamenti sono pubblicati nei siti internet istituzionali dei Ministeri competenti e della Regione Campania.

e potenziare azioni e interventi di monitoraggio e tutela da realizzarsi nell'area della Regione Campania. L'azione della Commissione ha lo scopo di semplificare e accelerare le procedure per l'attuazione degli interventi di bonifica dei territori, facendo ricorso allo strumento giuridico del Contratto Istituzionale di sviluppo, che garantisce la qualità della spesa pubblica. Si prevede inoltre la possibilità di finanziare il programma, oltre che con le disponibilità ordinarie, anche mediante l'utilizzo del Piano operativo regionale Campania 2007-2013 (fondi strutturali), del Piano di Azione Coesione, nonché mediante misure che saranno adottate nella programmazione dei fondi europei e nazionali a valere sulla programmazione 2014-2020.

- L'introduzione del reato di combustione illecita di rifiuti, e di sanzioni penali (reclusione da due a cinque anni e obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, risarcimento del danno ambientale e pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica) per contrastare chi appicca i roghi tossici, oggi sanzionabile solo con contravvenzioni. Sono applicate sanzioni più severe per casi specifici<sup>842</sup>. Alla sentenza di condanna consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.
- Le informazioni sui terreni contaminati. Si estende l'obbligo informativo<sup>843</sup> a fattispecie di reato che comportino conseguenze pregiudizievoli sull'ambiente, sulla salute e sulla qualità dei prodotti agroalimentari<sup>844</sup>.

A marzo 2013 il Ministro della Salute ha emanato una direttiva per potenziare gli studi epidemiologici (con particolare riguardo ai registri delle malformazioni congenite e ai registri dei tumori) e avviare una precisa valutazione dello stato di salute delle persone residenti nei comuni della Regione Campania compresa nella c.d. 'Terra dei fuochi' in relazione alla presenza ed alla tipologia dei siti di smaltimento e combustioni illegali di rifiuti.

La prima mappatura completa dei terreni destinati all'agricoltura nei 57 Comuni prioritari della Regione Campania è stata tempestivamente realizzata. Sono stati individuati 51 siti per i quali risulta necessario prioritariamente proporre misure di salvaguardia per garantire la sicurezza della produzione agroalimentare. È stato messo a punto un metodo di lavoro ed un Gruppo di Lavoro che potrà replicare tale metodologia di indagine su qualsiasi altra area, nonché procedere agli ulteriori approfondimenti nell'area prioritaria. È stata realizzata per la prima volta una banca dati centrale di tutti i dati del territorio e definito un modello scientifico condiviso fra gli enti coinvolti nella mappatura. I risultati della mappatura hanno rilevato che le aree ritenute sospette

---

<sup>842</sup> Nel caso in cui il fuoco sia appiccato a rifiuti pericolosi; se i delitti sono commessi nell'ambito dell'attività di un'impresa, o comunque di un'attività organizzata; se i fatti sono commessi in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti (è il caso della Campania).

<sup>843</sup> Previsto dall'art.129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

<sup>844</sup> Ciò significa che, se durante un'inchiesta si rileva un interrimento di veleni, uno sversamento illegale, i magistrati informeranno direttamente le istituzioni centrali e locali di quello che accade in modo tale da provvedere immediatamente all'adozione delle iniziative di competenza (per esempio l'inibizione della distribuzione oppure le bonifiche).

rappresentano il 2 per cento del totale: circa 21,5 Km<sup>2</sup> di cui 9,2 Km<sup>2</sup> destinati all'agricoltura. A seguito di tali risultati un decreto del Ministero delle Politiche Agricole ha vietato l'immissione in vendita dei prodotti ortofrutticoli dei terreni classificati a rischio.

Lo stesso decreto prevede che, entro 90 giorni dalla mappatura, verranno effettuate indagini dirette a indicare: *i*) i terreni interdetti da produzione alimentare; *ii*) quelli destinati solo a colture diverse dalla produzione agroalimentare in considerazione delle capacità fitodepurative; *iii*) i terreni destinati solo a determinate produzioni agroalimentari.

Nel frattempo, con la Legge di Stabilità per il 2014 è istituito un Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive<sup>845</sup>, con una dotazione di 60 milioni per il biennio 2014-2015. Restano salvi la responsabilità dell'autore della contaminazione e del proprietario delle aree in conformità alle leggi vigenti e il dovere dell'autorità competente di procedere alla ripetizione delle spese sostenute per gli interventi di caratterizzazione e messa in sicurezza, nonché per gli ulteriori interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale.

**FOCUS****La gestione dell'emergenza rifiuti nelle grandi città: Palermo e Roma**

Il D.L.43 del 2013 interviene anche per evitare l'interruzione del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti urbani nel territorio di Palermo. In considerazione della grave emergenza registrata nel capoluogo siciliano, anche in relazione alla dichiarazione di fallimento dell'Amia, il decreto proroga la gestione commissariale sino al 31 dicembre 2013. L'obiettivo finale, a Palermo come in altre città italiane alle prese con le medesime emergenze, è quello di attivare un ciclo dei rifiuti che riduca il ricorso alla discarica incrementando in materia decisiva la raccolta differenziata, adeguando gli impianti di trattamento e puntando sul recupero energetico, così come accade già in molte città italiane ed in linea con le previsioni delle normative nazionali ed europee. Il commissario sarà nominato dal Presidente della Regione.

Per risolvere la crisi dei rifiuti di Roma, è stato firmato un decreto dal Ministro dell'Ambiente che proroga di tre mesi la discarica di Malagrotta, sino a fine settembre, individua una discarica di servizio e conferisce più poteri al Commissario per i rifiuti di Roma. In sintesi, il provvedimento conferma fino al 7 gennaio 2014 i poteri attribuiti al Commissario tra cui: l'impegno ad assicurare che gli impianti possano lavorare a piena capacità, la promozione del riciclo dei rifiuti, l'uso di altri impianti, la facoltà di controllare gli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti e di commissariarli in caso di inadempienza. Il Commissario, inoltre avrà il compito di sottoporre al Ministro entro fine luglio una localizzazione per una discarica di servizio necessaria a completare il ciclo di selezione, recupero, raccolta differenziata e trattamento dei rifiuti. Il Commissario dovrà acquistare l'area individuata (in alternativa potrà espropriarla a fini di utilità pubblica) e nel frattempo dovrà indire la gara europea per realizzare e gestire la discarica. Nel frattempo il Commissario ha il compito di prorogare la discarica di Malagrotta per il tempo strettamente necessario a individuare l'impianto alternativo, e comunque non oltre fine settembre. Il decreto dà inoltre al Commissario i poteri per accelerare le autorizzazioni degli impianti di compostaggio, anche sostituendosi a eventuali ritardi degli enti competenti.

<sup>845</sup> L. 147/2013, art.1 co.113. Le discariche abusive sono individuate dalle competenti autorità statali in relazione alla procedura di infrazione comunitaria n.2003/2007.

Il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' modifica le previsioni del Codice dell'Ambiente<sup>846</sup> in materia di bonifica dei siti inquinati. Per promuovere il riutilizzo produttivo dei siti inquinati d'interesse nazionale da bonificare, individuati dal Ministero dell'Ambiente, si introducono facilitazioni procedurali e benefici fiscali (sotto forma di credito di imposta) per i soggetti che partecipano al relativo Accordo di programma: questi ultimi sono tenuti indenni dalle responsabilità per l'inquinamento, fermo restando il rispetto del principio 'chi inquina paga', mantenendo tutte le responsabilità di chi ha inquinato in relazione agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ristoro dei danni.

Per il miglioramento dei Siti di Interesse Nazionale (SIN, siti che necessitano di interventi di bonifica per evitare danni ambientali e sanitari) sono stati stanziati 90 milioni per i programmi presentati in risposta al bando 'Investimenti innovativi (Macchinari)' da imprese localizzate nei SIN delle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Le risorse provengono dal PON 'Ricerca e competitività' 2007-2013 e dal Piano di Azione Coesione.

### IN ITINERE

#### **Il disegno di legge in materia di delitti contro l'ambiente e risarcimento del danno ambientale**

La Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, che introduce nel codice penale nuove fattispecie delittuose, al fine di predisporre un completo statuto penale a tutela del bene ambientale.

In particolare, si configura il nuovo delitto di inquinamento ambientale, punito con la pena della reclusione da due a sei anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro, che mira a reprimere le condotte che causino una compromissione o un deterioramento rilevante dell'ambiente, e quindi dello stato del suolo o del sottosuolo, delle acque o dell'aria, o, ancora, dell'ecosistema, della flora o della fauna selvatica, o della biodiversità, anche agraria. La pena è aggravata se l'inquinamento ricade in un'area naturale protetta o sottoposta a vincoli. Il danno ambientale irreversibile connota poi la più grave figura delittuosa - di nuova creazione - del disastro ambientale.

Altra fattispecie criminosa di nuova introduzione nel codice penale è quella del traffico o dell'abbandono di materiale ad alta radioattività, che punisce diverse condotte: dall'acquisto, al trasporto, all'importazione, alla detenzione o abbandono di detto materiale. Il reato, che opera salvo che non sia possibile applicare in concreto altra e più grave fattispecie, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro, aumentata se dalle condotte derivi il pericolo di inquinamento ambientale, e quindi il pericolo della compromissione o del deterioramento ambientale. Un aumento di pena ancora più severo, sino alla metà della pena base, si ha per il caso in cui derivi il pericolo - più grave - per la vita o l'incolumità delle persone.

E' prevista la pena della reclusione, da sei mesi a tre anni, per chiunque impedisca le attività di vigilanza e controllo ambientali in determinati luoghi. Interventi mirati sono previsti per le circostanze, sia aggravanti che attenuanti.

Il disegno di legge interviene sul codice dell'ambiente allo scopo di rafforzare la tutela, predisponendo un procedimento volto a ripristinare la situazione precedente. In tal modo si induce l'autore del fatto a conformarsi alle prescrizioni imposte dagli organi di vigilanza, con preliminare sospensione del procedimento penale e, una volta che sia verificato il puntuale adempimento di dette prescrizioni, con la pronuncia di estinzione del reato.

<sup>846</sup> D.Lgs. 152/2006.

## **Il Sistema di tracciabilità per i rifiuti pericolosi (Sistri)<sup>847</sup>**

È entrato in vigore il decreto<sup>848</sup> del Ministro dell'Ambiente del 20 marzo 2013, che stabilisce le modalità per l'operatività del Sistri, il sistema per la tracciabilità dei rifiuti, che avverrà in modo graduale e progressivo. Ciò consentirà agli operatori di verificare i dati inseriti all'interno del sistema e aggiornare i *software* di utilizzo, e al Ministero di introdurre le semplificazioni segnalate dalle associazioni di categoria, e successivamente quelle che si renderanno necessarie sulla base della verifica di funzionamento del sistema. In considerazione dell'esigenza di aggiornare i costi di funzionamento, e di conseguenza gli oneri per le imprese, il decreto dispone la sospensione del pagamento dei contributi per l'anno 2013.

Sul quadro generale dettato dal decreto ministeriale è intervenuto l'art.11 del D.L.101/2013<sup>849</sup>, che ha modificato la disciplina del Sistri nella direzione di una sua ulteriore semplificazione, limitandola principalmente ai rifiuti pericolosi speciali.

Infatti, in base al decreto i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi, gli enti e le imprese che effettuano attività di gestione dei rifiuti non pericolosi e i trasportatori dei rifiuti urbani (esclusi quelli della Regione Campania) potranno aderire al sistema di controllo su base volontaria.

Il Sistri è operativo dal 1° ottobre 2013 per gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di tali rifiuti, inclusi i nuovi produttori. Per i produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e per i Comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della Regione Campania, l'operatività ha avuto inizio dal 3 marzo 2014. Le semplificazioni sono finalizzate anche ad assicurare la riduzione dei costi di esercizio del sistema e verranno stabilite periodicamente con decreto del Ministero dell'Ambiente.

Le operazioni concernenti i rifiuti urbani pericolosi saranno oggetto di apposita fase di sperimentazione, da stabilirsi con apposito decreto interministeriale.

## **Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti**

Con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013<sup>49</sup>, il Ministero dell'Ambiente ha adottato il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, nel rispetto della scadenza comunitaria prevista dalla Direttiva 2008/98/CE<sup>50</sup> fissata al 12 dicembre 2013.

<sup>847</sup> Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) è stato istituito con il D.M. 17 dicembre 2009 in attuazione dell'art. 14-bis del decreto-legge 78/2009, che aveva demandato al Ministero dell'ambiente la definizione dei tempi e delle modalità di attivazione del sistema.

<sup>848</sup> Il decreto, adottato in attuazione dell'art. 52 del D.L. 83/2012, convertito con modificazioni nella L. 134/2012, è stato elaborato sulla base dei rapporti dell'Agenzia per l'Italia digitale e del parere dell'Avvocatura generale dello Stato.

<sup>849</sup> Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni, cvt. in L. 125/2013.

Il documento adottato è il risultato di un percorso di condivisione iniziato nel 2012 che, con modalità diverse, ha coinvolto i rappresentanti degli Enti locali, del mondo della produzione, dell'associazionismo ambientale e della cittadinanza più ampia.

L'adozione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti rappresenta un passo fondamentale per dare attuazione alla gerarchia delle forme di gestione dei rifiuti prevista dalla Direttiva 2008/98/CE. Esso fissa obiettivi il cui scopo è dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Poiché la produzione totale dei rifiuti è legata a fattori socioeconomici e, pertanto, la semplice riduzione della produzione totale non traduce necessariamente la capacità di un sistema di migliorare la propria efficienza riducendo l'impiego di risorse e la quantità e pericolosità dei rifiuti, è stato scelto di utilizzare come indicatore per gli obiettivi del Programma la produzione di rifiuti rapportata all'andamento del Prodotto Interno Lordo.

Sulla base dei dati rilevati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il Programma fissa i seguenti obiettivi di prevenzione al 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010:

- riduzione del 5 per cento della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL. Nell'ambito del monitoraggio per verificare gli effetti delle misure, verrà considerato anche l'andamento dell'indicatore rifiuti urbani/consumo delle famiglie;
- riduzione del 10 per cento della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL;
- riduzione del 5 per cento della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL. Sulla base di nuovi dati relativi alla produzione dei rifiuti speciali, tale obiettivo potrà essere rivisto.

Inoltre, una volta acquisiti i dati, i precedenti obiettivi generali potranno essere ulteriormente declinati per singoli flussi prioritari di rifiuto. Il Programma fornisce anche indicatori specifici finalizzati alla valutazione dell'efficacia dei singoli interventi/progetti e alla definizione di *benchmark* specifici che dovranno essere monitorati.

Al fine di assicurare la sua massima trasparenza e condivisione, sarà istituito presso il Ministero dell'Ambiente un tavolo di lavoro permanente che coinvolga i soggetti pubblici e i portatori d'interesse attivi nell'attuazione delle misure previste dal Programma.

Nella redazione del Programma sono state considerate una serie di misure di carattere generale/orizzontale che possono contribuire in misura rilevante al successo delle politiche di prevenzione nel loro complesso. Tra le misure generali rientrano: la produzione sostenibile, il *Green Public Procurement*, il riutilizzo<sup>850</sup>, l'informazione e sensibilizzazione, gli strumenti economici, fiscali e di regolamentazione, nonché la promozione della ricerca.

---

<sup>850</sup> Per il riutilizzo il Ministero dell'Ambiente è impegnato nella preparazione dei decreti attuativi previsti dall'articolo 180-bis del D.Lgs. 152/2006. Si segnala, inoltre, che il Programma prevede la creazione di un sito web istituzionale dedicato alla prevenzione dei rifiuti.

In base ad un approccio focalizzato su particolari flussi di prodotti/rifiuti ritenuti prioritari<sup>851</sup>, nel Programma sono state scelte alcune misure specifiche di prevenzione dei rifiuti. Tali flussi prioritari sono i rifiuti biodegradabili con particolare attenzione agli scarti alimentari, i rifiuti cartacei, i rifiuti da imballaggio ed i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, le Regioni integreranno la loro pianificazione territoriale con le indicazioni contenute nel Programma nazionale, entro un anno dalla sua adozione.

## **Interventi in materia di servizio idrico e uso del suolo**

### **Servizio idrico**

Il decreto ‘Salva Italia’<sup>852</sup> ha disposto il trasferimento all’Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas (AEEG) delle funzioni attinenti la regolazione e il controllo dei servizi idrici, sopprimendo l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Tale evoluzione del quadro di regolazione centrale dei servizi idrici è stato quindi perfezionato dal DPCM del 20.07.2012, che ha individuato le funzioni trasferite all’Autorità (ora Autorità per l’Energia elettrica, il gas e i Servizi Idrici, AEEGSI) e quelle rimaste in capo al Ministero dell’Ambiente.

L’AEEGSI, esercitando le competenze di nuova attribuzione, a dicembre 2012, ha determinato un nuovo metodo tariffario transitorio con decorrenza 1° gennaio 2012 a tutto dicembre 2013. Successivamente<sup>853</sup> ha adottato il Metodo Tariffario Idrico che, ai fini della determinazione della tariffa, tiene conto delle specifiche realtà a livello locale, prevedendo quattro differenti schemi tariffari in modo da consentire a ciascun Ente d’Ambito di adottare lo schema più idoneo a conseguire i livelli di qualità del servizio, fissati a livello di ciascun ambito territoriale ottimale anche in funzione degli investimenti da effettuare.

La struttura tariffaria per i servizi di acquedotto prevede una tariffa agevolata per i bassi consumi, una tariffa base e tre fasce cui applicare le cosiddette ‘tariffe di eccedenza’, crescenti all’aumentare dei volumi consumati, configurando un meccanismo ‘antisprechi’ nel rispetto del principio ‘chi inquina paga’: più si consumerà e più aumenterà la tariffa.

Nel 2014, inoltre, sarà avviata un’indagine conoscitiva per le agevolazioni tariffarie, con particolare riferimento ai consumatori in condizioni di disagio economico e sociale. Nel nuovo metodo viene prefigurato un preliminare approccio all’internalizzazione dei costi ambientali e della risorsa che, tuttavia, per l’annualità 2014 e 2015 sono posti pari a zero.

In merito a quest’ultimo aspetto, il Ministero dell’Ambiente ha il compito di definire ‘i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d’impiego dell’acqua’, cui l’AEEGSI deve adeguarsi.

<sup>851</sup> Il carattere ‘prioritario’ di tali flussi è legato alla rilevanza quantitativa degli stessi rispetto al totale dei rifiuti prodotti o alla loro suscettibilità a essere ridotti con facilità e in modo efficiente.

<sup>852</sup> D.L. 201/2011 cvt., con modificazioni, dalla L. 214/2011.

<sup>853</sup> Deliberazione 643/2013/R/IDR.

A luglio 2013, l'AEEGSI ha effettuato una prima ricognizione degli investimenti necessari nel settore, evidenziando un fabbisogno di 25 miliardi nei prossimi 5 anni.

Sono infatti diffuse nel Paese situazioni di inadeguatezza ed inefficienza del sistema idrico, specialmente nel comparto della fognatura e della depurazione delle acque reflue urbane. Tale ritardo infrastrutturale ha determinato l'avvio di un contenzioso comunitario per la non conformità dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane ai requisiti della direttiva 91/271/CEE: la Corte di Giustizia europea ha formulato un pronunciamento di condanna nei confronti dell'Italia<sup>854</sup> per la non conformità di 101 agglomerati localizzati quasi esclusivamente nel Sud Italia. Per altri 41 agglomerati, localizzati quasi esclusivamente nel Centro Nord, la CE ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia Europea.

Allo scopo di risolvere le situazioni di maggiore criticità ed evitare il pagamento di pesanti sanzioni, sono stati assegnati, attraverso la delibera CIPE 60/2012, oltre un miliardo e 700 milioni per finanziare 183 interventi prioritari, localizzati nelle regioni del Sud, da realizzare previa sottoscrizione di specifici Accordi di Programma Quadro tra MATTM e MISE con le Regioni meridionali, sottoscritti nel corso del 2013.

Tuttavia, in relazione alla necessità di investimenti nel settore, la Legge di Stabilità per il 2014 ha istituito il Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica<sup>855</sup>, finalizzato prioritariamente a potenziare la capacità di depurazione dei reflui urbani. Il Fondo avrà una dotazione complessiva di 90 milioni per il triennio 2014-2016 (10 milioni per il 2014, 30 per il 2015 e 50 per il 2016) e il Piano straordinario, elaborato dal Ministero dell'Ambiente, sarà preceduto da accordi di programma con gli enti territoriali e locali interessati. Il Piano individua gli interventi necessari, i soggetti che vi provvedono e le modalità di finanziamento per stato di avanzamento dei lavori, che non devono essere inferiori al 20 per cento del costo complessivo dell'intervento.

Ha inoltre determinato<sup>856</sup> la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2014-2020, in circa 55 miliardi. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la seguente chiave di riparto : 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord.

E' inoltre stabilito<sup>857</sup> che il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri interessati, destini quota parte delle risorse di cui sopra al finanziamento degli interventi di messa in sicurezza del territorio, di bonifica di siti d'interesse nazionale e di altri interventi in materia di politiche ambientali.

La destinazione delle risorse finanziarie è funzionale alla successiva proposta che il Ministro per la Coesione Territoriale presenterà al CIPE entro il 1° marzo

---

<sup>854</sup> Causa C-565/10 Sentenza del 19 luglio 2012

<sup>855</sup> L. 147/2013, art.1, co.112.

<sup>856</sup> 5 L. 147/2013, art.1, co.6.

<sup>857</sup> L. 147/2013, art.1, co.7

2014, per addivenire alla ripartizione programmatica tra le Amministrazioni interessate della dotazione del FSC 2014-2020<sup>858</sup>.

Infine il DdL ambientale collegato alla Legge di Stabilità introduce disposizioni per garantire l'accesso universale alla risorsa idrica, anche in risposta al dibattito politico che negli ultimi anni ha sottolineato la necessità di rafforzare la natura 'pubblica' della risorsa 'acqua'. Ciò è stato anche evidenziato dall'esito del Referendum del giugno 2011 e dalla relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico e sociale ed europea (cosiddetti 'Saggi')<sup>859</sup>.

A fine di assicurare ai consumatori a basso reddito l'accesso a condizioni di favore all'uso di quantitativi di acqua necessari ad un pieno soddisfacimento dei bisogni fondamentali, in una logica di servizio universale, il DdL impartisce indirizzi all'AEEGSI, prevedendo contestualmente, al fine di assicurare la sostenibilità dell'intervento e la copertura dei relativi costi già prevista a normativa vigente, un'apposita componente tariffaria in capo alle utenze non agevolate del servizio idrico integrato

### **Uso del territorio**

La Legge di Stabilità per il 2014 dedica diversi interventi al problema del dissesto idrogeologico. In primo luogo, per consentire il rapido avvio nel 2014 degli interventi di messa in sicurezza del territorio, le risorse esistenti sulle contabilità speciali relative al dissesto idrogeologico sono assegnate ai progetti immediatamente cantierabili<sup>860</sup>. Si tratta di somme non impegnate al 31 dicembre 2013, nel limite massimo complessivo di 600 milioni. Si aggiungono, inoltre, le risorse finalizzate allo scopo dalle delibere CIPE 6 e 8 del 2012 per un totale di 804,7 milioni, che devono essere utilizzate per progetti immediatamente cantierabili relativi alla riduzione del rischio, alla tutela e al recupero degli ecosistemi.

Il Ministero dell'Ambiente sta verificando la compatibilità degli Accordi di Programma con l'esigenza di velocizzare gli interventi, in relazione alle situazioni di massimo rischio per l'incolumità delle persone e, dove necessario, sta proponendo alle Regioni le necessarie integrazioni e aggiornamenti. Entro il 30 aprile 2014, i titolari delle risorse disponibili sulle contabilità speciali per gli interventi contro il dissesto idrogeologico le finalizzano agli interventi immediatamente cantierabili contenuti nell'accordo. Sempre entro il 30 aprile 2014, i suddetti titolari delle contabilità speciali, per il tramite del Ministero dell'Ambiente, informano il CIPE sullo stato di attuazione degli interventi avviati.

La mancata pubblicazione del bando di gara o il mancato affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014, comporta la revoca del finanziamento statale e la rifinalizzazione (con decreto interministeriale) delle risorse ad altri interventi di settore. A decorrere dal 2014, ai fini della necessaria programmazione finanziaria, entro il mese di settembre, il Ministro dell'Ambiente presenta al CIPE una relazione in ordine agli interventi in corso di realizzazione ovvero alla prosecuzione ed evoluzione degli Accordi di Programma, unitamente al fabbisogno

<sup>858</sup> L. 147/2013, art.1, co.8

<sup>859</sup> Istituito il 30 maggio 2013 dal Presidente della Repubblica.

<sup>860</sup> L. 147/2013, art.1, co.111.

finanziario necessario per gli esercizi successivi. Per tali finalità sono destinati 180 milioni (30 per il 2014, 50 per il 2015 e 100 per il 2016).

### FOCUS

#### La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

A seguito della presentazione della Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici ad aprile 2013 e la successiva adozione delle Conclusioni del Consiglio UE del 18 giugno 2013, gli Stati membri sono esortati ad adottare proprie strategie nazionali. Inoltre, in ottemperanza all'articolo 15 del Regolamento 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 'Relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione 280/2004/CE', ogni quattro anni, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione le informazioni sui loro piani e strategie nazionali di adattamento, delineando le azioni, attuate o previste, intese ad agevolare l'adattamento ai cambiamenti climatici. Pertanto, nel 2012 sono state avviate le attività per l'elaborazione di una Strategia Nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

In particolare, è stato acquisito il contributo tecnico-scientifico di un *pool* di esperti per la definizione di un Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici.

Il lavoro è stato condiviso da un tavolo istituzionale (Ministeri competenti, Regioni e rappresentanze degli Enti locali) che ha predisposto il documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici' sul quale sono state acquisite le osservazioni del pubblico attraverso consultazioni pubbliche e *on line*.

Una sintesi del rapporto sullo stato delle conoscenze ha sostanziato una delibera del CIPE, presentata nel dicembre 2012 e non ancora adottata.

In particolare la delibera prevede:

- aggiornamento ogni 4 anni del Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici;
- aggiornamento delle mappe della pericolosità e da alluvione e delle mappe del rischio da alluvione sulla base del Rapporto, da parte delle Autorità di Bacino dei distretti idrografici ed in attuazione dell'art. 6 della direttiva 'alluvioni' 2007/60/CE.

Inoltre, individua in prima istanza le seguenti priorità di intervento:

- limitazione degli usi a fini urbani e produttivi delle zone individuate ad alta vulnerabilità dai Piani di Assetto Idrogeologico (PAI);
- contenimento del consumo del suolo, anche in coerenza con il disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento dei suoli;
- manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua attraverso interventi di rinaturazione e riqualificazione fluviale, privilegiando, ove possibile, il mantenimento e/o il ripristino delle pianure alluvionali, nonché misure volte a prevenire e a ridurre i danni alla salute umana, all'ambiente, al patrimonio culturale e all'attività economica;
- gestione delle acque meteoriche al fine di accrescere la resilienza dei centri urbani;
- recupero di terreni degradati e dismessi, privilegiando la promozione di attività agricole di qualità, misure di riforestazione con specie autoctone e di valorizzazione degli ecosistemi,
- manutenzione ordinaria e straordinaria dei versanti nelle aree più esposte al rischio di frane (terrazzamenti e coltivazioni dedicate);
- estensione delle disposizioni relative alla manutenzione dei boschi di cui all'articolo 3 della Legge 353/2000, anche per finalità connesse alla sicurezza idrogeologica;

- miglioramento della gestione dei boschi demaniali, considerati quali primarie infrastrutture verdi, attraverso interventi che valorizzino i servizi ecosistemici associati;
- identificazione delle misure più appropriate per ridurre la vulnerabilità delle coste, aumentare la resilienza delle aree costiere ai cambiamenti climatici e proteggere le infrastrutture e gli ambienti costieri;
- impiego delle informazioni sui cambiamenti climatici nella programmazione territoriale e delle infrastrutture idriche strategiche per il Paese.

L'adozione della 'Strategia nazionale' da parte della Conferenza Unificata è prevista entro giugno 2014.

## Il consumo e riuso del suolo

È stato approvato dal Consiglio dei Ministri di dicembre 2013 un disegno di legge per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato. L'intervento normativo è finalizzato al contenimento del consumo di suolo, alla valorizzazione del suolo non edificato, alla promozione dell'attività agricola che sullo stesso si svolge o potrebbe svolgersi, nonché alla valorizzazione del suolo come risorsa da tutelare anche ai fini della mitigazione e prevenzione del rischio idrogeologico.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce della progressiva 'cementificazione' della superficie agricola nazionale.

Scopo finale della legge è di impedire che il suolo venga eccessivamente 'eroso' e 'consumato' dall'urbanizzazione e al contempo promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione di aree già interessate da processi di edificazione.

A tal fine il provvedimento:

- riconosce il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile e introduce il principio fondamentale della priorità del riuso del suolo edificato esistente e della rigenerazione urbana rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedito;
- definisce i concetti di 'superficie agricola', ossia tutti i terreni che hanno destinazione agricola, indipendentemente dal loro utilizzo, di 'consumo del suolo', inteso come riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola, e di rigenerazione urbana;
- individua il procedimento per la determinazione in ambito nazionale - con decreto del Ministro delle Politiche Agricole<sup>861</sup> - del limite quantitativo di superficie consumabile, in vista del suo graduale azzeramento. Tale decreto è sottoposto a verifica ogni 10 anni;
- demanda alle Regioni l'adozione di disposizioni al fine di orientare i Comuni alla rigenerazione urbana sulla base di criteri comuni<sup>862</sup>;

<sup>861</sup>D'intesa con il Ministro dell'Ambiente, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture.

<sup>862</sup> Da identificare in un apposito DPCM.

- vieta il mutamento di destinazione d'uso delle superfici agricole che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti comunitari;

Per la concreta attuazione del principio del riuso del suolo, entro un anno dall'entrata in vigore della legge i Comuni dovranno provvedere:

- al censimento delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione;
- alla costituzione ed alla tenuta - all'interno delle aree censite - di un elenco delle aree suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali.

Decorso il termine senza che il censimento sia stato concluso o senza che l'elenco sia stato redatto, è vietata la realizzazione, nel territorio del Comune inadempiente, di interventi edificatori, sia pubblici che privati, sia residenziali, sia di servizi che di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo ineditato.

Tramite il decreto viene incentivato il recupero del patrimonio edilizio rurale per favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, anziché l'attività di edificazione e costruzione di nuove linee urbane. Le misure si sostanziano nella priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali previsti in materia edilizia.

I Comuni, i cui strumenti urbanistici non prevedono l'aumento di aree edificabili o un aumento inferiore al limite fissato, possono chiedere di essere inseriti in un registro di Comuni 'virtuosi' che verrà istituito presso il Ministero delle politiche agricole.

Si prevede che i proventi dei titoli abilitativi edilizi siano destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

Dall'entrata in vigore della legge e fino all'adozione del D.M. di determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile e, comunque, non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di superficie agricola ad eccezione della realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e di lavori già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti.

Il DdL ambientale collegato alla Legge di stabilità include disposizioni per il finanziamento degli interventi di demolizione d'immobili abusivi realizzati in aree a elevato rischio idrogeologico e introduce un meccanismo per rendere più agevole la rimozione e la demolizione di opere e immobili realizzati abusivamente nelle aree del Paese classificate a rischio idrogeologico elevato<sup>863</sup>. Nella maggior parte dei casi, all'accertamento dell'abuso e all'adozione del relativo ordine di

---

<sup>863</sup> Queste ultime corrispondono a quelle zone del Paese in cui le condizioni di fragilità del territorio rendono particolarmente urgente la necessità di realizzare interventi di messa in sicurezza delle risorse naturali. Si tratta di zone in cui il rischio di dissesto è stato classificato come elevato o molto elevato in base alla pianificazione effettuata in base alla normativa vigente dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale.

demolizione non consegue l'esecuzione. Una delle cause di questo *deficit* esecutivo è sicuramente attribuibile al fatto che, secondo le attuali norme, le Amministrazioni comunali hanno l'obbligo di agire in sostituzione del soggetto inadempiente per poi rivalersi economicamente su di esso per le spese sostenute. Ciò comporta per gli Enti locali l'esigenza di rilevanti disponibilità finanziarie immediate. Per far fronte a questa mancanza di risorse, la legge prevede l'istituzione di un nuovo capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Ambiente che renderà disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta appositi finanziamenti per la rimozione o la demolizione dei manufatti realizzati in assenza o in totale difformità del permesso di costruire. A tal fine è autorizzata la spesa, per l'anno finanziario 2014, di 10 milioni.

**FOCUS****Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico**

Il fondo per la prevenzione del rischio sismico. L'articolo 11 della L.77/2009 di conversione del D.L. 39/2009 per la ricostruzione in Abruzzo, prevede che siano finanziati interventi per la prevenzione del rischio sismico su tutto il territorio nazionale, grazie ad un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La spesa autorizzata è di 44 milioni per il 2010, di 145,1 milioni per il 2011, di 195,6 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, di 145,1 milioni per il 2015 e di 44 milioni per il 2016. L'attuazione dell'art.11 è affidata al Dipartimento della Protezione Civile e regolata attraverso ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri. La cifra complessiva ammonta a 965 milioni.

La ripartizione delle risorse tra le Regioni è stata definita con il Decreto del Capo Dipartimento del 15 aprile 2013 (GU 160/2013). Entro novanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile di ripartizione dei fondi, le Regioni preparano le specifiche di realizzazione degli studi di microzonazione sismica, sentiti gli Enti Locali e le inviano alla Commissione Tecnica. Nei successivi sessanta giorni, le Regioni selezionano i realizzatori dei progetti d'indagine nelle aree interessate. Gli elaborati finali devono essere realizzati entro 240 giorni. Le Regioni, sentita la Commissione tecnica, approvano in maniera definitiva gli studi con un certificato di conformità, a cui segue il saldo ai soggetti realizzatori.

**Riduzione delle procedure d'infrazione in materia ambientale**

Sono in riduzione le procedure d'infrazione da parte dell'Europa che gravano sull'Italia in materia ambientale. Con l'approvazione della Legge di Delegazione Europea e della Legge Europea 2013 sono stati forniti alla Commissione Europea gli elementi per valutare l'archiviazione di nove procedure di infrazione avviate, mentre il Parlamento ha votato la delega per predisporre i recepimenti di talune norme europee consentendo così la chiusura di altre quattro procedure per mancato recepimento. L'esame della Commissione delle misure adottate ha portato, a oggi, all'archiviazione di 7 delle 9 procedure inserite nella Legge Europea. Questi dati si sommano alle due procedure archiviate a giugno e alle tre la cui chiusura è già in valutazione. E' inoltre al vaglio de Parlamento la Legge Europea 2013 *bis* che consentirà di chiudere ulteriori 4 procedure di infrazione oltre che 4 casi pilota.

## II.15 COMPETITIVITÀ E INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Nel corso dell'anno il Governo ha dato molta attenzione al sostegno alle imprese attraverso numerose misure volte a superare la crisi economica e avviando la strada dei necessari interventi strutturali. A queste misure si aggiungono quelle per lo sblocco dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione<sup>864</sup> nonché l'imponente sforzo per restituire liquidità al settore produttivo<sup>865</sup>.

### FOCUS L'edizione 2014 della Relazione del Garante per le Micro PMI

La Relazione annuale, prevista dallo Statuto delle Imprese (L.180/2011) costituisce un utile strumento di lavoro per affrontare i problemi e le difficoltà del tessuto produttivo italiano.

Al Garante per le Micro PMI sono attribuiti i compiti di: monitorare l'attuazione nell'ordinamento italiano dello *Small Business Act* e della sua revisione del 2011; analizzare l'impatto della regolamentazione sulle MicroPMI in via preventiva e successiva; elaborare proposte finalizzate allo sviluppo delle MicroPMI; segnalare al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri e agli enti territoriali interessati, i casi in cui iniziative legislative o provvedimenti amministrativi possono determinare oneri finanziari o amministrativi rilevanti a carico delle MicroPMI; coordinare i Garanti regionali istituiti presso le Regioni e monitorare le leggi regionali di interesse delle piccole imprese.

In Italia, su oltre 4,4 milioni di imprese extra-agricole, il 99,9 per cento è costituito da Micro PMI e di queste la quasi totalità (95 per cento) rientra nella dimensione di micro impresa. Nelle Micro PMI italiane trova impiego l'81 per cento dell'occupazione totale e si produce il 71,3 per cento del valore aggiunto. Rilevante è anche il contributo in termini di esportazioni (circa il 54 per cento del totale). Le imprese di dimensione media in Italia sono appena lo 0,5 per cento del totale, mentre la grande dimensione incide solo per lo 0,1 per cento.

Dalla Relazione emerge che il 2013 è stato un anno pesantissimo per il sistema di micro, piccola e media impresa. Il saldo tra iscrizioni e cessazioni (+12.681) è stato il peggiore degli ultimi anni; oltre 10.000 fallimenti nell'anno (livello mai raggiunto nel decennio precedente); un differenziale crescente rispetto ai principali Paesi competitor europei tanto nei costi di accesso al credito (in media, 160 pp. in più di un concorrente di pari dimensione francese o tedesco), quanto in quelli per l'energia (+20 per cento rispetto alla media europea); un aggravio nei costi della logistica che pesano annualmente sulle imprese per 12 miliardi.

In tale scenario, sono tuttavia emersi alcuni fenomeni di vitalità. Le aggregazioni tra 'piccoli', spesso trainate dalle imprese di medie dimensioni. *Performance* particolarmente positive nell'export, con uno spostamento verso la tecnologia (filiera meccanica e chimico-farmaceutica) e verso la qualità (beni di lusso per la persona e per la casa). La ricomposizione e ristrutturazione dei settori e delle filiere del *Made in Italy*, che combinano sempre più intensamente manifattura e servizi avanzati. Una crescente presenza di imprenditoria femminile. Il senso del fare impresa che si diffonde tra i giovani e gli immigrati di prima e seconda generazione. Le interessanti prospettive legate al fenomeno delle *start up* innovative e della contaminazione tra imprese, università e laboratori (*Contamination Lab*, *Fab-Lab*) per la sperimentazione condivisa di nuovi prototipi. La riscoperta della dimensione sociale delle imprese (come dimostra il saldo positivo delle cooperative e delle imprese sociali). Il primo affermarsi e consolidarsi della filiera *green*.

Il Garante, tramite il coinvolgimento e il dialogo costanti con le associazioni imprenditoriali e le imprese stesse, ha registrato nel 2013 alcuni risultati positivi sul fronte delle modifiche

<sup>864</sup> Per maggiori dettagli si veda par.II.1 'Riforme costituzionali e istituzioni'.

<sup>865</sup> Per maggiori dettagli si veda il par. II.16 'Ripristinare l'erogazione di credito all'economia'.

della regolazione: dal fronte del credito, con il rafforzamento in particolare del Fondo Centrale di garanzia; alla semplificazione, in vari ambiti; dall'internazionalizzazione, perché sia più alla portata delle piccole imprese potenzialmente esportatrici; al sostegno dell'innovazione e degli investimenti, con la nuova 'Sabatini' e con il sostegno all'assunzione di personale qualificato.

## Misure di sostegno alle imprese

### La nuova 'Legge Sabatini'<sup>866</sup>

È stato introdotto un regime di aiuto per le PMI (anche del settore agricolo e della pesca), sotto forma di finanziamento e di contributo in conto interessi per l'acquisto (anche mediante *leasing* finanziario) di macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature *hardware*, *software* e tecnologie digitali.

Le operazioni agevolabili, concluse entro il 31 dicembre 2016, sono finanziate da banche e da intermediari finanziari autorizzati, a valere sulle risorse stanziare presso la gestione separata di Cassa Depositi e Prestiti. I finanziamenti hanno la durata massima di 5 anni dalla data della stipula del contratto e sono di importo compreso tra 20.000 e 2 milioni per ciascuna impresa, anche frazionati in più iniziative di acquisto. Inoltre, le operazioni agevolate potranno essere assistite dalla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia nel limite massimo dell'80 per cento.

Presso la gestione separata di CDP sono disponibili per i finanziamenti 2,5 miliardi, incrementabili sulla base delle risorse disponibili fino a 5 miliardi, secondo gli esiti del monitoraggio trimestrale effettuato da CDP sull'andamento dei finanziamenti e trasmesso al Ministero dello Sviluppo Economico e al Ministero dell'Economia.

Per far fronte alla spesa derivante dai contributi in conto interessi è, invece, autorizzata la spesa (in capo al Ministero dello Sviluppo Economico) di 7,5 milioni per il 2014, 21 per il 2015, 35 per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, 17 per il 2020 e 6 per il 2021. Lo stanziamento complessivo di bilancio è pari a 191,5 milioni per gli anni 2014-2021. Il contributo è pari all'ammontare degli interessi, calcolati su un piano di ammortamento convenzionale con rate semestrali, al tasso del 2,75 per cento annuo per cinque anni.

Per quanto riguarda la procedura per la concessione del contributo, è stato previsto un meccanismo automatico e di accesso semplificato. L'impresa presenta alla banca, all'atto della richiesta del finanziamento, una dichiarazione-domanda per l'accesso al contributo ministeriale. Una volta che la banca ha adottato la delibera di finanziamento, il MISE procede, in tempi molto contenuti, alla concessione del contributo e a darne comunicazione all'impresa.

L'erogazione del contributo è prevista al completamento dell'investimento autocertificato dall'impresa ed è effettuata in quote annuali secondo il piano di erogazioni riportato nel provvedimento di concessione.

<sup>866</sup> D.L. 69/2013, art.2. Il decreto attuativo è stato emanato a gennaio 2014. È stata emanata anche la circolare del Ministero dello Sviluppo Economico che ha fissato al 31 marzo il termine iniziale di apertura dello sportello per la presentazione delle domande alle banche e agli intermediari finanziari aderenti alla Convenzione tra MISE-CDP-ABI.

### L'Alito alla Crescita Economica (ACE)<sup>867</sup>

Con la Legge di Stabilità 2014 sono state riviste le disposizioni relative all'ACE, introdotte dal decreto 'Salva Italia'. La normativa aveva disposto, a partire dal 2011, l'esclusione dalla base imponibile IRPEF/IRES del rendimento nozionale riferibile ai nuovi apporti di capitale di rischio e agli utili reinvestiti in riserve di capitale (per i soggetti IRES). L'aliquota del rendimento nozionale era stata fissata in via transitoria al 3 per cento (per il primo triennio di applicazione).

Dal quarto periodo d'imposta avrebbe dovuto essere determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da emanare entro il 31 gennaio di ogni anno, tenendo conto dei rendimenti medi dei titoli obbligazionari pubblici, eventualmente aumentabili fino a 3 punti percentuali. Con la Legge di Stabilità viene posticipato al settimo anno (anziché al quarto) di applicazione del regime fiscale in argomento (quindi dal 2017) la determinazione, mediante apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, dell'aliquota percentuale utile per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio.

Contestualmente, vengono rideterminate, per gli anni dal 2014 al 2016, le aliquote di rendimento nozionale per ciascun anno d'imposta: per l'anno 2014 il 4 per cento; per il 2015 il 4,5 per cento; per il 2016 il 4,75 per cento.

Infine, viene esclusa la possibilità di calcolare gli acconti delle imposte sui redditi, dovuti per gli anni 2014 e 2015, utilizzando il cosiddetto metodo previsionale; infatti per questi due anni gli acconti si calcoleranno utilizzando l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del capitale proprio relativa al periodo d'imposta precedente.

I dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2012 e riferite al periodo d'imposta 2011, permettono di analizzare l'utilizzo dell'agevolazione ACE nel primo anno in cui è stata in vigore, seppur introdotta negli ultimi mesi. La tavola II.15.1 mostra l'utilizzo dell'agevolazione in base alla natura giuridica dell'impresa.

**TAVOLA II.15.1 - ACE SPETTANTE E UTILIZZATA IN BASE ALLA NATURA GIURIDICA - ANNO D'IMPOSTA 2011**

	Numero soggetti con ACE spettante (in migliaia)	ACE (in milioni di euro)		
		Importo spettante	Importo utilizzato	Eccezione riportabile all'anno successivo
Società di capitali	205	1.830	1.530	300
Società di persone	88	1.013	840	173
Persone fisiche	67	344	171	147

Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle dichiarazioni fiscali

L'utilizzo maggiore si è avuto tra le società di capitali, con circa 205 mila soggetti che hanno avuto diritto ad un'agevolazione pari a 1.830 milioni, di cui 1.530 utilizzati nell'anno e 300 riportati agli anni successivi (in quanto l'agevolazione eccedeva l'utile dichiarato).

<sup>867</sup> L. 147/2013, art.1 co.137-138, che modificano l'art.1 del D.L. 201/2011.

Per le società di persone ci sono stati 1.013 milioni di importo spettante, mentre per le persone fisiche (ditte individuali) l'importo spettante è stato di 344 milioni. Da questi dati non è determinabile direttamente il beneficio d'imposta complessivo, che dipende dalle caratteristiche del singolo contribuente<sup>868</sup>.

Nell'ambito delle società di capitali, l'agevolazione è stata utilizzata soprattutto da società localizzate in: Lombardia (29 per cento), Veneto (12 per cento) ed Emilia Romagna (12 per cento). La quota maggiore della deduzione proviene dalle seguenti divisioni di attività: Servizi finanziari (29 per cento), escluse le assicurazioni e i fondi pensione; Commercio all'ingrosso (7 per cento), escluso quello di autoveicoli e di motocicli; Attività immobiliari (6 per cento). Inoltre, un sondaggio congiunturale condotto dalla Banca d'Italia ha rivelato che nel biennio 2012-2013 circa il 6 per cento delle imprese dell'industria e dei servizi e il 5 per cento delle imprese di costruzioni è stata indotta ad aumentare la capitalizzazione grazie agli incentivi fiscali.

Questi valori piuttosto bassi dipendono anche dalla crisi economica; la ripresa dovrebbe accrescere le risorse da destinare all'aumento del patrimonio.

### **Il Fondo per la Crescita Sostenibile**

La Legge di Stabilità 2014<sup>869</sup> ha disposto l'incremento della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile di 100 milioni per il 2014 e di 50 milioni per il 2015. Le risorse saranno utilizzate per l'erogazione di finanziamenti agevolati, in modalità rotativa, senza effetti in termini di indebitamento netto.

### **Fondo per le associazioni o raggruppamenti temporanei di impresa<sup>870</sup>**

La Legge di Stabilità 2014 ha istituito un Fondo, con una dotazione di 5 milioni per ciascuno degli anni 2014-2015, finalizzato a sostenere le imprese che si uniscono in associazioni temporanee di impresa (ATI) o raggruppamenti temporanei (RTI). L'obiettivo di tali gruppi temporanei deve essere la produzione nel campo della manifattura sostenibile e artigianato digitale, la promozione della ricerca e sviluppo software e hardware e l'ideazione di modelli di vendita non convenzionali e forme di collaborazione.

Le risorse sono erogate ai beneficiari che collaborano con enti di ricerca pubblici, università e istituzioni scolastiche pubbliche, al fine di ricerca di nuovi prodotti, software, condivisione delle conoscenze.

Entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministero dello Sviluppo Economico invia una relazione al Parlamento sugli effetti del Fondo.

<sup>868</sup> Tra gli elementi che determinano il beneficio d'imposta si hanno: l'aliquota IRPEF marginale applicabile nel caso delle persone fisiche e dei soci delle società di persone; il calcolo dell'IRES di gruppo nel caso di appartenenza delle società di capitali a gruppi che liquidano l'IRES tramite il consolidato fiscale.

<sup>869</sup> L. 147/2013, art.1 co. 26.

<sup>870</sup> L. 147/2013, art.1 co.56-61.

### Rifinanziamento dei contratti di sviluppo<sup>871</sup>

I programmi di sviluppo nel settore industriale, riguardanti territori regionali attualmente privi di risorse per la concessione di agevolazioni, sono stati rifinanziati con 150 milioni. Tali programmi sono agevolati tramite la concessione di finanziamenti nel limite massimo del 50 per cento dei costi ammissibili. Un eventuale contributo a fondo perduto potrà essere concesso dalle Regioni, in affiancamento al finanziamento agevolato. I 150 milioni sono reperiti sulle disponibilità esistenti presso il Fondo per la Crescita Sostenibile, al quale verranno nuovamente attribuite le somme non impegnate entro il 30 giugno 2014. L'importo complessivo delle spese ammissibili agli investimenti non può essere inferiore a 20 milioni per i programmi di sviluppo industriale e a 7,5 milioni per le attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Per la concessione di finanziamenti agevolati a sostegno degli investimenti privati, la Legge di Stabilità 2014<sup>872</sup> ha previsto la spesa di 50 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e di 100 milioni per il 2016. Le risorse saranno destinate per il 50 per cento a contratti di sviluppo nei settori industriale da realizzarsi nei territori diversi dalle aree dell'obiettivo Convergenza e, per l'altro 50 per cento, nel settore turistico.

### Sostegno alla cooperazione

Il decreto legge per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' ha previsto<sup>873</sup> un diritto di prelazione in favore delle società cooperative costituite da lavoratori dipendenti di un'azienda sottoposta a procedura concorsuale, nel caso di acquisto o affitto della medesima azienda o ramo di azienda (o complessi di beni e contratti). In questo caso è previsto anche che i soci lavoratori possano ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità.

### Digitalizzazione delle PMI

Al fine di favorire la digitalizzazione e l'ammodernamento tecnologico delle PMI sono stanziati finanziamenti a fondo perduto mediante *voucher* dell'importo massimo di 10.000 euro<sup>874</sup>. L'ammontare dell'intervento è stabilito nella misura massima di 100 milioni, nell'ambito di un apposito P.O.N. della prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.

Il sistema dei *voucher* per l'innovazione è considerato un metodo per stimolare, in maniera efficiente, la domanda di servizi relativi all'ICT per le micro, piccole e medie imprese (anche in forma cooperativa), accelerando così il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale. Il sistema di incentivi tramite *voucher* è suggerito anche dall'Unione Europea come utile integrazione ad esistenti programmi di supporto finanziario.

---

<sup>871</sup> D.L. 69/2013, art.3.

<sup>872</sup> L. 147/2013, art.1 co. 25.

<sup>873</sup> D.L. 145/2013, art.11.

<sup>874</sup> D.L. 145/2013, art.6.

È, inoltre, prevista un'agevolazione - non cumulabile con la precedente - per gli interventi volti a fornire la connessione digitale, con velocità pari almeno a 30 Mbps, a favore delle piccole e medie imprese, ovvero da consorzi da reti di piccole e medie imprese, che consiste in un credito d'imposta (a fini IRES e IRAP) nella percentuale del 65 per cento delle spese, entro il limite massimo di detrazione di 20.000 euro.

Un decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, definirà le modalità per usufruire della detrazione d'imposta, inclusa la certificazione del prestatore del servizio di connessione digitale, nonché il regime dei controlli sulle spese. L'ammontare dell'intervento è fissato nella misura massima di 50 milioni, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.

### **Il settore dell'edilizia**

La crisi economico finanziaria degli ultimi anni ha colpito in maniera sensibile le piccole e medie imprese operanti nell'edilizia che spesso hanno dovuto rallentare i propri piani di investimento. Con particolare riferimento al settore dell'edilizia residenziale pubblica, l'equilibrio economico finanziario degli investimenti realizzati dalle imprese si regge su agevolazioni fiscali e finanziarie previste da norme di tutela e promozione dell'accesso alla casa. Pertanto, con il Piano Casa<sup>875</sup> è stata prorogata di 3 anni l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale con il mantenimento dell'imposta di registro ridotta all'1 per cento. Le imprese che hanno acquistato un bene immobile (terreno edificabile o edificato), situato in area compresa in piani urbanistici diretti all'attuazione di programmi di edilizia residenziale pubblica, possono usufruire dell'agevolazione dell'imposta di registro ridotta all'1 per cento, al posto della misura ordinaria dell'8 per cento, se concludono l'intervento edilizio entro 11 anni dall'atto di acquisto del bene.

Infine, dal 1° gennaio 2014 il trattamento IMU prima casa viene esteso anche agli alloggi sociali<sup>876</sup>, ossia agli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici o privati destinati prevalentemente alla locazione per individui e nuclei familiari svantaggiati. Tale incentivo attiva gli investimenti in alloggi sociali tramite le risorse attualmente disponibili presso il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA)<sup>877</sup>.

Sono state inoltre previste particolari esenzioni, escludendo dal pagamento dell'IMU i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, se non locati o venduti entro tre anni dalla ultimazione dei lavori<sup>878</sup>. Questa misura ha permesso di svincolare una parte di risorse delle imprese, quantificate in circa 38 milioni l'anno, destinate in precedenza al pagamento dell'IMU, permettendone un utilizzo più produttivo.

<sup>875</sup> Contenuto nel decreto legge recante misure urgenti in materia di IMU, abitazioni e cassa integrazione guadagni D.L. 54/2013.

<sup>876</sup> D.L. 102/2013.

<sup>877</sup> Il Fondo Investimenti per l'Abitare è riservato a investitori qualificati ed è promosso e gestito dalla SGR di Cassa Depositi e Prestiti con lo scopo di incrementare l'offerta abitativa in alloggi sociali. Tale offerta attualmente ha una disponibilità di circa 2 miliardi, ed è in grado di attivare ulteriori investimenti per altri 2 miliardi, con importanti ricadute anche dal punto di vista occupazionale.

<sup>878</sup> D.L. 102/2013.

Per le misure contenute nel decreto sull'efficienza energetica negli edifici<sup>879</sup> si rinvia al par. II.14 'Le politiche energetico-ambientali'.

Per la descrizione delle misure relative all'edilizia popolare si rinvia al par. II.7 'Welfare e povertà'.

Per le misure relative all'edilizia scolastica, si rinvia al par. II.5 'Educazione e ricerca'.

Per le misure di semplificazione, si rinvia al par. II.17 'Processo di semplificazione'.

### **Agevolazioni fiscali per il settore dell'autotrasporto**

Anche per il 2013 sono state prorogate le agevolazioni per gli autotrasportatori, con gli stessi importi previsti nel 2012. Nel dettaglio, le imprese di autotrasporto merci (conto terzi e conto proprio) possono recuperare nel 2013 fino ad un massimo di 300 euro per ciascun veicolo, le somme versate nel 2012 come contributo al Servizio Sanitario Nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile.

Per i trasporti effettuati personalmente dall'imprenditore oltre il Comune in cui ha sede l'impresa (autotrasporto merci per conto di terzi), per il periodo d'imposta 2012 è prevista una deduzione forfetaria di spese non documentate, di 56 euro per i trasporti all'interno della Regione e delle Regioni confinanti e 92 euro per i trasporti effettuati oltre tale ambito. La deduzione spetta anche per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore all'interno del Comune in cui ha sede l'impresa, per un importo pari al 35 per cento di quello spettante per i medesimi trasporti nell'ambito della Regione o delle Regioni confinanti.

La Legge di Stabilità ha autorizzato la spesa di 330 milioni per l'anno 2014 per interventi in favore del settore dell'autotrasporto. Inoltre, per l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale digitale vengono incrementati i relativi fondi di 4 milioni nel 2014 e di 3 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016<sup>880</sup>.

### **Sostegno ai settori dell'agricoltura e della pesca**

Uno dei tratti caratterizzanti dell'azione di Governo in campo agricolo nel 2013 è stato l'intervento finalizzato alla riduzione della pressione fiscale su terreni e immobili rurali, attraverso la sospensione del pagamento dell'intera IMU sui fabbricati rurali e dell'IMU sui terreni agricoli posseduti da agricoltori professionali nonché della prima rata dell'IMU sugli altri terreni agricoli.

Con la Legge di Stabilità 2014 è stato realizzato un intervento per la competitività del settore agricolo attraverso misure che consentono una sostanziale riduzione della pressione fiscale a carico delle imprese agricole nonché pongono i presupposti per la crescita dimensionale e la competitività delle aziende, in particolare di quelle familiari che rappresentano uno dei principali pilastri del settore.

---

<sup>879</sup> D.L. 63/2013.

<sup>880</sup> DdL di Stabilità, art.1 co. 89-90.

Al riguardo da un lato, è stata abrogata l'IMU sui fabbricati rurali (con la contestuale previsione di non poter eccedere l'aliquota standard per la TASI) ed è stata ridotta l'IMU sui terreni agricoli. Dall'altro, si è proceduto al ripristino della tassazione su base catastale per le società agricole e la riduzione dell'imposta di registro sull'acquisto dei terreni da parte degli agricoltori.

La Legge di Stabilità 2014<sup>881</sup> ha disposto anche la riapertura dei termini per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili e con destinazione agricola. Per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo sulla tassazione, relativamente alla rivalutazione dei beni di impresa.

A ciò vanno aggiunte le misure introdotte per favorire l'occupazione e l'accesso al mercato da parte dei giovani agricoltori. La Legge di Stabilità ha disposto che gli interventi nel settore dedicati a favorire l'accesso al mercato dei capitali devono essere prioritariamente indirizzati ai giovani imprenditori agricoli (e ittici), di un'età compresa tra 18 e 40 anni. Inoltre, il 20 per cento dei terreni demaniali agricoli dismessi deve essere riservato alla locazione con preferenza per giovani imprenditori agricoli. Le operazioni di riordino fondiario, mediante la cessione di terreni agricoli demaniali con trattativa privata o asta pubblica, possono essere finanziate con la cassa per la formazione della proprietà contadina a favore di giovani agricoltori (che non abbiano ancora compiuto 40 anni). Nel caso di concessione o di affitto a tali soggetti, essi pagano il canone base indicato nell'avviso di gara<sup>882</sup>.

Il 13 dicembre 2013, inoltre, è stato approvato il disegno di legge per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato. Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.14 'Le politiche energetico-ambientali'.

In tema di qualità dei prodotti agroalimentari, nel 2013 è entrato in vigore il regolamento noto come 'Pacchetto Qualità', relativo ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Sono previste nuove procedure per chiedere la registrazione delle indicazioni geografiche (DOP, IGP, STG).

I principali aspetti disciplinati sono l'introduzione di tempi certi e scadenziati per la presentazione e la modifica delle domande, una maggiore partecipazione delle Regioni all'istruttoria, l'introduzione della disciplina del riconoscimento per le Specialità Tradizionali Garantite (STG) e la procedura semplificata per le STG già registrate che intendono ottenere la protezione del nome. L'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) è stato individuato quale autorità nazionale incaricata di adottare le misure per prevenire o far cessare l'uso illegale di denominazioni DOP-IGP prodotte e commercializzate in Italia.

Inoltre, in collaborazione con ISMEA e con AICIG, il Ministero delle politiche agricole ha attivato un portale specifico ([www.dop-igp.eu](http://www.dop-igp.eu)) che consente, tra l'altro, di segnalare le infrazioni a tutti gli operatori d'Europa.

Per favorire il rilancio del settore agricolo e assicurare la realizzazione delle iniziative in campo agroalimentare collegate a Expo 2015, è stata autorizzata la

<sup>881</sup> L. 147/2013, art.1 co.156.

<sup>882</sup> L. 147/2013, art.1 co.31-32 e 34.

spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2013-2014 da parte del Ministero delle Politiche Agricole<sup>883</sup>.

### **IN ITINERE** Il Collegato Agricoltura alla Legge di Stabilità 2014

Il Collegato Agricoltura alla Legge di Stabilità 2014 contiene numerose disposizioni a favore del comparto agroalimentare. In particolare, viene creato un marchio per il *Made in Italy* agroalimentare, che contribuirà a rendere più semplice per i consumatori di tutto il mondo il riconoscimento dei prodotti italiani. Inoltre, si istituisce un credito di imposta (fino al 40 per cento per un massimo di 500 mila euro) per le aziende che investono in infrastrutture logistiche e distributive all'estero per i prodotti italiani, allo scopo di colmare uno dei principali gap che frena le esportazioni del *Made in Italy*, ovvero l'assenza di forti piattaforme distributive italiane fuori dai confini nazionali. Per questo motivo sono stati stanziati 12,5 milioni per il triennio 2014-2016.

Al fine di aumentare la competitività del comparto nel suo complesso, il Collegato Agricoltura contiene ulteriori disposizioni. Per il sostegno di piccole e micro imprese condotte da under 40 sono previsti mutui agevolati che consentono investimenti nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Inoltre, sono favoriti finanziamenti per l'innovazione tecnologica nel settore primario, sostegno all'agricoltura sociale e ai prodotti a filiera corta, oltre all'allineamento dell'ordinamento nazionale agli orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio in agricoltura e di regolazione dei mercati. Per il sostegno al reddito degli agricoltori si dovranno recepire gli strumenti previsti dalla Politica agricola comune 2014-2020, quali i fondi di mutualità e lo strumento per la stabilizzazione dei redditi. Per sostenere l'agricoltura sociale e i prodotti a filiera corta, è stato disposto un criterio di priorità per l'inserimento di detti prodotti nelle gare per la fornitura di servizi di mense scolastiche e ospedaliere. Inoltre, i Comuni dovranno definire le modalità per garantire la presenza e la valorizzazione di questi prodotti nei mercati agricoli di vendita diretta.

Infine, per lo sviluppo delle imprese del settore agricolo, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca potrà finanziare gli investimenti per la ricerca e l'innovazione tecnologica fatti dalle aziende agricole e agroalimentari che partecipano ad un contratto di rete.

### **FOCUS** Politica agricola comune (PAC)

A gennaio è stato raggiunto l'accordo con le Regioni sul riparto dei fondi destinati allo sviluppo rurale in merito alla Politica Agricola Comune (PAC) per la fase di programmazione 2014 - 2020.

Il valore complessivo dei fondi per lo sviluppo rurale è di 20,85 miliardi (quasi 3 miliardi in più rispetto alla programmazione 2007-2013), di cui 18,6 destinati all'attuazione dei programmi regionali e 2,2 miliardi destinati a misure nazionali, nel settore della gestione delle crisi (1,6 miliardi), delle infrastrutture irrigue (300 milioni), della biodiversità animale (200 milioni) e al finanziamento della nuova rete rurale (100 milioni).

Rispetto alla programmazione 2007-2013, la nuova programmazione prevede una diversificazione dei tassi di cofinanziamento comunitari, in modo da premiare le Regioni con una performance migliore. L'accordo permetterà alle Regioni di avviare al più presto la nuova programmazione e al MIPAAF di concentrare l'attenzione su misure di grande importanza strategica, come la gestione delle crisi, particolarmente attese dal mondo produttivo.

---

<sup>883</sup> D.L. 69/2013, art.46-bis.

Per la programmazione dei fondi nel periodo 2014-2020, per il settore dell'agricoltura saranno destinati all'Italia circa 52 miliardi, corrispondenti a 7,4 miliardi l'anno, di cui 3,8 miliardi provenienti dai pagamenti diretti, 0,6 miliardi dalle Organizzazioni comuni di mercato di vino e ortofrutta e 3 miliardi dallo sviluppo rurale. In quest'ultimo caso, le risorse sono comprensive di cofinanziamento nazionale. Per il sistema redistributivo delle risorse, sono stati introdotti meccanismi di gradualità della convergenza che evitano l'applicazione della *'flat rate'* regionale o nazionale, limitando le perdite per gli agricoltori con titoli più alti, grazie anche alla possibilità di applicare la componente *greening* a livello individuale. Questo evita la riduzione degli importi dei pagamenti diretti, consentendo agli Stati Membri di mantenere delle differenze tra i titoli all'aiuto tra i diversi settori anche oltre il 2019.

Per quanto riguarda il *greening*, in sede europea sono state accolte numerose modifiche sostenute dal Governo italiano, sia in termini di facilità di applicazione, sia in termini di effettivo riconoscimento dei benefici ambientali apportati dalle diverse colture. In particolare, accolta la richiesta di esentare dagli obblighi del *greening* il riso e le colture permanenti, che ha rappresentato uno dei principali obiettivi del Governo, al fine di evitare una disparità di trattamento rispetto alle colture estensive di alcuni Paesi del nord Europa. E' stata confermata, inoltre, la diversa portata degli obblighi del *greening* a seconda della superficie aziendale, venendo incontro alle esigenze delle PMI, che sono tipiche dell'agricoltura italiana, con l'esclusione dall'obbligo per le aziende fino a 10 ettari di seminativo, mentre per le aziende tra i 10 e 30 ettari saranno necessarie due colture. Tre colture diverse sono previste solo per le aziende superiori ai 30 ettari.

Per il settore agricolo, l'avvio dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali ha consentito: il sostegno alla promozione e informazione dei prodotti di qualità e a denominazione di origine; la possibilità di realizzare specifici sottoprogrammi finalizzati alle zone di montagna e al consolidamento dell'imprenditoria femminile nelle aree rurali; il miglioramento delle regole di accesso nella gestione delle crisi.

Per una illustrazione delle misure dirette alle imprese agroalimentari al fine di favorirne la presenza sui mercati esteri, si rinvia al par. II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese'.

#### **IN ITINERE** La legge delega per la modernizzazione e razionalizzazione del settore agroalimentare

A fine giugno 2013 è stata approvata la legge delega per la modernizzazione e razionalizzazione del settore agroalimentare per favorirne la crescita e lo sviluppo.

La norma fissa le finalità e le modalità attuative della delega che dovrà essere esercitata nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge. In particolare, la delega dovrà essere esercitata al fine di: i) rivedere la normativa attraverso l'adozione di una raccolta sistematica, anche in forma di codice, delle norme vigenti; ii) rivedere gli strumenti per lo sviluppo dell'occupazione regolare nel settore agricolo in modo tale da contrastare i fenomeni di economia irregolare e sommersa; iii) definire le misure idonee ad incentivare il ricorso alla forma societaria nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura; iv) ridefinire gli strumenti relativi alla tracciabilità, etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi; v) semplificare gli adempimenti contabili e amministrativi a carico delle imprese agricole; vi) favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole, agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca; vii) razionalizzare gli enti vigilati dal Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali.

Per quanto concerne il settore della pesca, superato il blocco dei pagamenti del Fondo Europeo per la Pesca (FEP), avvenuto su iniziativa della Commissione Europea nel 2012, sono state avviate le attività di sostegno e, nel 2014, verrà data attuazione a due nuovi bandi che prevedono un premio per la demolizione delle imbarcazioni e si procederà, altresì, al pagamento del fermo temporaneo delle attività di pesca per l'anno 2013, a titolo di compensazione al reddito.

Inoltre, i fondi da destinare a livello comunitario, nel periodo 2014-2020, al settore della pesca ammontano a circa 5,5 miliardi compresi gli incentivi per la raccolta dei dati scientifici e per i controlli, in linea con quanto stanziato nel periodo 2007-2013<sup>884</sup>. Tra i criteri stabiliti per distribuire i fondi che saranno utilizzati, ci sarà anche il peso che la piccola pesca costiera rappresenta sul totale della flotta. Ciò è particolarmente importante per l'Italia, in quanto la percentuale di questo tipo di flotta sul totale è di oltre l'80 per cento.

### **Sostegno al settore dell'editoria**

La Legge di Stabilità 2014<sup>885</sup> ha previsto l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 'Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria', con la dotazione di 50 milioni per il 2014, 40 milioni per il 2015 e 30 milioni per il 2016. Il Fondo è destinato ad incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale, a promuovere l'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media e a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali. Entro il 31 marzo di ciascun anno del triennio, un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri definirà la ripartizione delle risorse del Fondo, previa ricognizione annuale delle specifiche esigenze di sostegno delle imprese.

L'entrata in vigore dell'obbligo della tracciabilità delle vendite e delle rese dei giornali quotidiani e periodici è prorogata di due anni (dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2014)<sup>886</sup>. Contestualmente, il credito d'imposta già disposto per l'anno 2012, da utilizzare in compensazione per il pagamento di debiti tributari e contributivi nel limite di spesa di 10 milioni, viene riconosciuto alle spese sostenute nel 2014. L'obiettivo della norma è assicurare il completamento del processo di modernizzazione del sistema di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica e ridurre i costi derivanti dall'adeguamento tecnologico dei rivenditori e dei distributori.

Infine, la Legge di Stabilità ha prorogato l'operatività dei criteri per l'attribuzione dei contributi annuali alla stampa periodica edita e distribuita all'estero<sup>887</sup>. La proroga è indispensabile in quanto il complesso iter di approvazione del nuovo regolamento di settore non si è ancora concluso (lo schema di DPR è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri l'8 novembre 2013); pertanto con la proroga della previgente disciplina

---

<sup>884</sup> Le risorse deriveranno dal Fondo Europeo Affari Marittimi e Pesca (FEAMP) 2014-2020 e in particolare dal fondo SIE di investimento europeo.

<sup>885</sup> L. 147/2013, art.1 co.261.

<sup>886</sup> L. 147/2013, art.1 co.334.

<sup>887</sup> L. 147/2013, art.1 co. 337.

regolamentare, viene resa possibile l'erogazione dei fondi già stanziati (2 milioni di cui all'art. 1-bis del D.L. 63/2012).

### **Sostegno all'industria ad alta tecnologia nel settore della difesa.**

La legge di stabilità 2014 ha autorizzato<sup>888</sup> contributi ventennali di 40 milioni a decorrere dal 2014, di 110 milioni a decorrere dal 2015 e di 140 milioni a decorrere dal 2016, finalizzati al mantenimento della capacità nel settore marittimo, nonché al consolidamento dell'industria navalmeccanica ad alta tecnologia. Due ulteriori contributi ventennali, rispettivamente di 30 milioni a decorrere dal 2014 e di 10 milioni dal 2015 sono previsti per il finanziamento dei programmi di ricerca e sviluppo delle industrie operanti nel settore aeronautico e che partecipano a programmi in collaborazione internazionale.

Per il finanziamento di progetti innovativi di prodotti e di processi nel campo navale avviati negli anni 2012 e 2013 ai sensi della disciplina europea degli aiuti di Stato, è autorizzato un contributo ventennale di 5 milioni a decorrere dall'esercizio 2014.

Il decreto-legge 69 del 2013 ha introdotto la disciplina della cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale. In particolare, si prevede la possibilità che il Ministero della difesa, nell'ambito degli accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico-militare stipulati con gli altri Stati, svolga attività contrattuale per la vendita di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, ovvero fornisca il necessario supporto tecnico-amministrativo agli Stati. È uno strumento molto simile al Programma FMS (*Foreign Military Sales*), attraverso il quale il Governo fornisce materiali ad altri Governi che ne facciano richiesta, disciplinando la singola vendita per il tramite di un accordo Governo-Governo.

### **Sostegno alle aree di crisi industriale della Campania**

In attuazione di quanto previsto dal Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania<sup>889</sup>, sono stati varati, a valere sulle risorse del Piano di Azione Coesione, due interventi di sostegno ai programmi di sviluppo imprenditoriale.

Il primo prevede il sostegno a programmi ritenuti strategici per la riconversione e riqualificazione industriale delle aree attraverso l'attivazione dello strumento dei Contratti di sviluppo. A questo intervento sono destinati circa 80 milioni. I programmi di sviluppo industriale devono essere costituiti da uno o più progetti di investimento e da eventuali progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale. L'intervento è attuato applicando la normativa relativa ai Contratti di sviluppo, pertanto il programma di sviluppo industriale deve prevedere un investimento minimo di 30 milioni. Specifico di questo intervento è l'ulteriore requisito di ammissibilità, rappresentato dall'incremento

<sup>888</sup> L. 147/2013, art. 1 co. 37, 38 e 39.

<sup>889</sup> Previsto dal Protocollo di intesa tra Ministero dello Sviluppo economico e Regione Campania del 17 luglio 2013.

occupazionale. I soggetti beneficiari inoltre, si impegnano a procedere, previa verifica della sussistenza dei requisiti professionali, prioritariamente all'assunzione di personale appartenente al bacino di riferimento, individuato nei lavoratori residenti nell'area di crisi che risultino in CIG o iscritti alle liste di mobilità, al momento della nuova assunzione.

Le domande di accesso alle agevolazioni possono essere presentate al soggetto gestore, INVITALIA, dal 3 marzo 2014 al 16 aprile 2014.

Il secondo intervento di sostegno prevede l'adozione di un bando per il rafforzamento della competitività del sistema imprenditoriale attraverso la realizzazione di nuovi investimenti innovativi finalizzati a consolidare, riqualificare, diversificare le PMI delle aree colpite da crisi industriale in Campania. La dotazione finanziaria è circa 53 milioni.

### **Start up**

Al 10 febbraio 2014 le Camere di Commercio hanno registrato 1.618 *start up* innovative, il 58 per cento delle quali sono concentrate geograficamente al Nord, il 23 per cento nel Centro, il 18 per cento nel Mezzogiorno<sup>890</sup>. A livello regionale, in testa c'è la Lombardia con 328 imprese, seguita da Emilia-Romagna (176) e Lazio (169). Milano (219), Roma (150) e Torino (111) sono le Province dove il fenomeno è più rilevante in termini assoluti. In rapporto al totale delle imprese, le regioni con più elevata densità di *start up* innovative sono, invece, il Trentino Alto-Adige (7,2 *start up* ogni 10.000 imprese), il Friuli Venezia Giulia (5,2) e le Marche (4,5); mentre Trieste, Trento e Ancona sono le province con maggiore densità. A livello di macrosettore, quasi l'80 per cento delle *start up* opera nei servizi, il 18 per cento nell'industria/artigianato, il 4 per cento nel commercio. Ma ci sono anche *start up* innovative che operano nei settori dell'agricoltura e del turismo (rispettivamente 3 e 7 unità). Prevalgono nettamente le attività connesse con il mondo del digitale sia fra i servizi che nella trasformazione industriale.

Infine, sono 18 gli incubatori certificati che si sono registrati, 2/3 dei quali localizzati al Nord.

Per favorire l'accesso al credito bancario, *start up* e incubatori possono accedere gratuitamente al Fondo Centrale di Garanzia per ottenere la garanzia dello Stato sul credito bancario senza garanzie aggiuntive (e quindi senza costi di fidejussioni o polizze assicurative). La garanzia copre fino all'80 per cento del credito erogato dalla banca alla *start up*, fino a un massimo di 2,5 milioni, ed è concessa sulla base di criteri di accesso estremamente semplificati, con un'istruttoria che beneficia di un canale prioritario rispetto alle altre PMI<sup>891</sup>.

Il consolidamento finanziario delle nuove imprese innovative può giungere anche dalla raccolta di capitale di rischio attraverso portali online (*equity based crowdfunding*). Al termine di un processo di consultazione pubblica, la Consob ha

---

<sup>890</sup> Tutte le informazioni sulle *start up* registrate e sugli incubatori certificati sono rinvenibili sul seguente sito di Infocamere <http://startup.registroimprese.it/> aggiornato settimanalmente.

<sup>891</sup> D.M. Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze 26 aprile 2013.

emanato a luglio 2013 il regolamento attuativo: l'Italia è il primo Paese nell'UE a regolamentare il *crowdfunding*<sup>892</sup>.

Tramite una domanda in formato elettronico, gli incubatori di *start up* innovative potranno autocertificarsi ed essere iscritti presso l'apposita sezione speciale del Registro delle imprese. La certificazione degli incubatori consentirà di valorizzare quelle società che accompagnano il processo di avvio e di crescita delle *start up* innovative, nella fase che va dal concepimento dell'idea imprenditoriale fino ai primi anni di vita.

Per favorire i processi di internazionalizzazione dell'attività, le *start up* possono accedere a costo ridotto (sconto del 30 per cento) ai servizi di supporto forniti dall'Agenzia ICE. In particolare, l'Agenzia fornisce assistenza in materia normativa, societaria, fiscale, immobiliare, contrattualistica e creditizia. Inoltre, nel corso del 2013 alcune *start up* innovative hanno potuto partecipare a fiere ed eventi internazionali qualificati attinenti il mondo dell'innovazione, usufruendo di spazi messi a disposizione gratuitamente: è il caso di *Pioneers* e *Bio Europe* (Vienna), *Game connection* (Parigi) e *Webit* (Istanbul). Riprendendo la misura 44 del piano Destinazione Italia, la politica organica del Governo per attrarre gli investimenti esteri e favorire la competitività delle imprese italiane, Italia Startup Visa si fonda sulla considerazione che i visti sono una leva strategica per attrarre e trattenere talenti e innovazione e devono essere utilizzati come incentivo all'ingresso per alcune categorie strategiche, in particolare gli imprenditori innovativi. È stata, a tal fine, introdotta<sup>893</sup> una nuova categoria di richiedente per il visto per motivi di lavoro autonomo, cioè i cittadini stranieri per la costituzione di imprese *start up* innovative e a favore dei quali sia riconducibile un rapporto di lavoro di natura autonoma con l'impresa. Le linee guida per la disciplina della concessione dei visti per motivi di lavoro autonomo per tale categoria di richiedenti sono in via di definizione con il lavoro congiunto del Ministero degli affari esteri e del Ministero dello sviluppo economico.

E' entrato in vigore il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico (emanato di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 23 ottobre 2013) che attua il credito di imposta per l'assunzione di personale altamente qualificato<sup>894</sup>. L'agevolazione spetta a tutti i titolari di reddito di impresa e vale per le assunzioni a tempo indeterminato, avvenute dopo il 22 giugno 2012, di personale in possesso di titoli quali dottorato di ricerca universitario o laurea magistrale in discipline di ambito tecnico-scientifico. In questo secondo caso, il personale dovrà essere impiegato in attività di ricerca di base, ricerca industriale o sviluppo sperimentale. L'agevolazione consiste in un credito di imposta pari al 35 per cento dell'effettivo costo salariale sostenuto dall'impresa, per un periodo massimo di un anno e per un tetto annuale di 200 mila euro.

<sup>892</sup> Per maggiori dettagli sul *crowdfunding* si rinvia al par. II.16 'Ripristinare l'erogazione di credito all'economia'.

<sup>893</sup> Con l'art.3 del DPCM concernente la 'Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2013', pubblicato sulla G.U. 297 del 19 dicembre 2013 (cd. Decreto 'Flussi 2013/2014').

<sup>894</sup> introdotto dall'articolo 24 del DL 83/2012.

L'accesso all'agevolazione è concesso in regime *'de minimis'* alle *start up* innovative e agli incubatori certificati (per le assunzioni avvenute a partire dal 19 dicembre 2012 e successive all'iscrizione dell'impresa alla sezione speciale del Registro delle imprese), soggetti per i quali è prevista una riserva di 2 milioni, oltre che alle imprese localizzate nei territori dei comuni interessati dall'evento sismico del maggio 2012, per le quali è riservata una quota di risorse pari a 2 milioni per il 2012 e 3 milioni a partire dal 2013.

Sono divenute operative le agevolazioni fiscali agli investitori in *start up* innovative previste dal decreto *'crescita 2.0'*. Dopo il parere favorevole della Commissione Europea sulla correttezza di tali incentivi in base alla normativa sugli aiuti di Stato, arrivato il 6 dicembre 2013, è stato emanato il decreto attuativo per usufruire di tali agevolazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico<sup>895</sup>. La normativa prevede che, per il triennio 2013-2015 gli investitori possano 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 annui) con il vincolo, in entrambi i casi, di detenere la partecipazione per almeno 2 anni. Il risparmio cresce rispettivamente al 25 per cento e al 27 per cento se la *start up* ha valore sociale o è attiva nel settore energetico. Per investimento in una *start up* si intende il conferimento in denaro al capitale sociale o la riserva da sovrapprezzo che la *start up* può iscrivere in bilancio.

Smart&Start<sup>896</sup> è un incentivo introdotto dal Ministero dello sviluppo economico per rafforzare la competitività dei sistemi produttivi, sviluppare l'economia digitale e favorire il trasferimento tecnologico. Si tratta di un nuovo regime di aiuto finalizzato alla promozione della nascita di nuove imprese nelle Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) mediante due tipi di agevolazioni.

Le agevolazioni SMART consistono in contributi a fondo perduto per la copertura dei costi di gestione aziendale nei primi 4 anni di attività. Sono destinate alle società che prevedano soluzioni organizzative o produttive innovative e/o che siano orientate a intercettare nuovi mercati e nuovi fabbisogni. Ogni società può ricevere un contributo annuo fino a 50 mila euro, per un ammontare complessivo fino a 200 mila euro in quattro anni. Per le domande presentate da *start up* innovative, il contributo complessivo può essere elevato fino a un importo massimo di 300 mila euro. Il contributo è pari ad una percentuale, variabile tra il 15 per cento e il 35 per cento, dei costi annualmente sostenuti per: oneri finanziari, personale dipendente, canoni di affitto, canoni di *leasing* e ammortamento di impianti, attrezzature e macchinari tecnologici e tecnico-scientifici. Per questa misura sono disponibili risorse pari a 100 milioni.

Le agevolazioni START consistono in contributi a fondo perduto a copertura delle spese per investimenti e in servizi di *tutoring* tecnico gestionale. Sono destinate alle società che intendono operare nell'economia digitale oppure

---

<sup>895</sup> Le agevolazioni erano previste dall'art.29 del D.L. 179/2012. Il decreto attuativo è del 30 gennaio 2014, pubblicato sulla G.U. del 20 marzo 2014.

<sup>896</sup> D.M. 6 marzo 2013.

valorizzare economicamente i risultati della ricerca pubblica e privata, mediante la realizzazione di programmi di investimento ad elevato contenuto tecnologico. Ogni società può ricevere un contributo fino ad un massimo di 200 mila euro, comprensivo dei servizi di *tutoring* tecnico gestionale. Il contributo, erogato in regime '*de minimis*', è pari al 65 per cento delle spese per investimenti; tale percentuale è elevabile fino al 75 per cento per le società costituite esclusivamente da giovani (under 36) e/o da donne. Per questa misura sono disponibili 90 milioni.

È partito l'Avviso di bando per la concessione di agevolazioni alle imprese insediate - o da insediare - presso gli incubatori della rete di INVITALIA. Possono presentare domanda di agevolazione, esclusivamente per via elettronica a partire dal 3 aprile 2014, le micro e le piccole imprese che, alla data della domanda, rientrano in una delle due seguenti casistiche: i) siano già insediate in uno degli incubatori della Rete e in regola con gli obblighi nei confronti del soggetto gestore dell'incubatore; ii) abbiano già presentato domanda di insediamento in uno degli incubatori della Rete al soggetto gestore.

I soggetti in possesso dei requisiti possono accedere ad entrambi gli incentivi presentando un'unica domanda. I due incentivi *Smart & Start* sono cumulabili, fino ad un massimo di 500 mila euro in quattro anni, per ogni impresa beneficiaria. Gli incentivi sono rivolti alle società di piccola dimensione, costituite da meno di sei mesi. Per richiedere le agevolazioni non è però necessario aver già costituito la società: possono accedere a *Smart&Start* anche gruppi di persone fisiche in possesso di una *business idea*. La costituzione della nuova società sarà richiesta solo dopo l'approvazione della domanda di ammissione alle agevolazioni.

Il 25 ottobre 2012 tra Italia e Israele hanno concluso un accordo di cooperazione sul fronte delle *start up* e, più in generale, dell'industria *high-tech* (in particolare cleantech e water management, health, cyber security e biomedicale), al fine di favorire il flusso di talenti, idee innovative e investimenti tra i due Paesi. Attualmente il panel misto composto da esperti di riconosciuta competenza e da rappresentanti istituzionali di entrambi i Paesi sta iniziando a dare attuazione al piano di lavoro congiunto per l'anno 2014, definito in occasione del Bilaterale Italia Israele tenutosi a Roma il 2 dicembre 2013.

Sono partite a ottobre 2013, a Milano e Roma, due iniziative a supporto delle *start up* innovative.

A Milano, la prima edizione di '*The Italian Start up Ecosystem: Who's Who*', è un'iniziativa a carattere permanente con l'obiettivo di far conoscere la mappatura del sistema delle *start up* in Italia. Il progetto è realizzato da Italia *Start up* e dagli Osservatori del Politecnico di Milano, in collaborazione con Smau e con il supporto istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico.

Da Roma è invece partito lo *Start up Bus* Italia, una competizione che si è svolta dal 27 al 30 ottobre per la prima volta in Italia. Si tratta di una sfida a 25 tra *coder*, *designer* e giovani imprenditori, con l'obiettivo di trasformare idee e progetti in *start up* innovative.

Tenendo conto dell'elevato rischio economico assunto da chi decide di fare impresa investendo in attività ad alto livello di innovazione, quale è una *start up* innovativa, sono previste procedure semplificate di liquidazione e chiusura (c.d. *fail fast*). L'obiettivo perseguito è quello di contrarre i tempi della liquidazione

giudiziale della *start up* in crisi, approntando un procedimento semplificato rispetto a quelli previsti dalla legge fallimentare. In particolare, è prevista la contrazione dei tempi della liquidazione giudiziale della *start up* in crisi, approntando un procedimento semplificato rispetto a quelli previsti dalla legge fallimentare. Inoltre, è possibile l'assoggettamento, in via esclusiva, al procedimento per la composizione delle crisi da sovraindebitamento, applicabile ai soggetti non fallibili. Infine, è esclusa la perdita di capacità dell'imprenditore, attuandosi esclusivamente la segregazione del patrimonio destinato alla soddisfazione dei creditori. Si vuole permettere all'imprenditore di ripartire con un nuovo progetto imprenditoriale alternativo in modo più semplice e veloce.

L'impalcatura delle politiche sulle *start up* è aperta a revisioni e integrazioni. Indicazioni in tal senso proverranno dal sistema di valutazione e di monitoraggio delle politiche, che verrà approntato dal 'Comitato tecnico per il monitoraggio e la valutazione delle politiche a favore dell'ecosistema delle *start up* innovative', istituito dal Ministro dello Sviluppo Economico, composto da rappresentanti qualificati dell'ISTAT, del sistema camerale, della CONSOB, e da alcuni esperti indipendenti.

### **Fondo Nazionale per l'Innovazione**

Il Fondo Nazionale per l'Innovazione (FNI), creato per agevolare il finanziamento di progetti innovativi basati sulla valorizzazione industriale dei titoli di proprietà industriale (brevetti, disegni e modelli), ha una linea dedicata al capitale di rischio. Per investire nel capitale di PMI che realizzano programmi di investimento finalizzati alla valorizzazione economica dei brevetti, è stato costituito un apposito fondo mobiliare chiuso, IPGEST, di 40,9 milioni (di cui 20 pubblici). La tranche d'investimento per ciascuna PMI può arrivare fino a 1,5 milioni nell'arco di dodici mesi. Questa linea, che si affianca a quella dei finanziamenti agevolati, ha l'obiettivo di facilitare l'accesso al capitale di credito da parte delle PMI italiane che intendono valorizzare il proprio patrimonio immateriale. Per la gestione operativa del Fondo è stata selezionata la SGR Innogest.

### **Sostegno al *Made in Italy***

Il nuovo Consiglio Nazionale Anticontraffazione per il biennio 2014-2015 si è insediato presso il Ministero dello sviluppo Economico a febbraio 2014. Presieduto dal Ministro dello Sviluppo economico, e composto da rappresentanti di 11 ministeri e dall'ANCI, il CNAC è aperto all'apporto consultivo di rappresentanti delle Forze dell'Ordine, delle Forze Produttive e dei Consumatori.

Il Consiglio è chiamato, nel corso del suo mandato, a lavorare ed elaborare proposte puntuali in ambiti strategici quali la tutela del *Made in Italy*, l'*Enforcement* (inteso come controllo e repressione delle violazioni e come rafforzamento del presidio normativo e territoriale) e la lotta alla contraffazione via internet.

**FOCUS** **Gli interventi del CIPE per il sistema industriale**

Il CIPE ha approvato:

- su proposta del Ministero degli affari esteri, un nuovo regolamento per facilitare le agevolazioni previste in favore di imprese miste operanti in Paesi in via di sviluppo. E' stata estesa la possibilità di fornire l'agevolazione anche nei Paesi a reddito medio-basso, includendo il settore industriale tra quelli eleggibili, aumentando l'importo finanziabile per ogni singola iniziativa;
- la riprogrammazione di risorse assegnate alla Regione Calabria nell'ambito del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC);
- La modifica della ripartizione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), periodo 2013-2015, per estendere il sostegno alle attività produttive e di ricerca nell'ambito della ricostruzione post terremoto in Abruzzo anche ai comparti industriali o settori di attività non ancora presenti nell'area alla data della suddetta delibera;
- il Piano previsionale del fabbisogno finanziario per il triennio 2014-2016 del Fondo per il sostegno all'esportazione e agli investimenti all'estero, gestito da SIMEST S.p.A;
- le relazioni relative al 2012 sul 'Monitoraggio investimenti pubblici' e 'Codice unico di progetto' (MIP/CUP), per il successivo invio al Parlamento (si veda box di focus relativo al MIP) nonché ha preso atto del relativo Piano triennale 2013-15;
- la ripartizione di 2 milioni (a valere sulla quota del Fondo sanitario nazionale 2011) tra le Regioni a statuto ordinario e la Regione Sicilia, per il finanziamento di un progetto interregionale denominato 'Piano di monitoraggio per la ricerca delle diossine negli alimenti di origine animale';
- la rimodulazione delle somme assegnate al settore agricolo, nell'ambito delle disponibilità del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, spostando a favore di contratti di filiera e di distretto la somma di circa 14 milioni, originariamente destinati a operazioni di riordino fondiario;
- l'aggiornamento del contratto di programma 'Consorzio Programma Porto di Napoli S.c. a r.l.', riguardante investimenti nei settori dell'industria navale, della logistica portuale e del turismo nel territorio del Comune di Napoli.

Il CIPE ha altresì approvato la ripartizione, a titolo di compensazione in campo ambientale, dei contributi previsti per l'anno 2011 per circa 15 milioni a favore dei Comuni e delle Province sul cui territorio insistono i siti delle centrali nucleari o gli impianti del ciclo del combustibile nucleare, nonché a favore dei Comuni confinanti.

Infine, il Comitato ha preso atto della riprogrammazione del Programma Attuativo del Fondo Sviluppo e Coesione della Provincia autonoma di Trento. Le risorse, per circa 48,6 milioni, vengono concentrate interamente sul finanziamento del 'Progetto Manifattura'. Il progetto prevede il recupero e riutilizzo di parte della struttura dell'antica Manifattura Tabacchi di Rovereto, del 1854, con la creazione di un polo di ricerca, formazione, assistenza tecnica e *networking* incentrato sull'impresa e dedicato alle tecnologie verdi.

**Decadenza dai benefici**

Al termine della ricognizione degli interventi a sostegno delle imprese, è necessario menzionare la misura introdotta dal Governo, che prevede la decadenza dai benefici e la conseguente restituzione di quanto ricevuto per tutte quelle imprese che possono beneficiare di contributi pubblici in conto capitale, qualora entro tre anni delocalizzino la produzione in un Paese non UE con riduzione del personale di almeno il 50 per cento<sup>897</sup>.

<sup>897</sup> L. 147/2013, art.1 co.60-61.

### Società a responsabilità limitata semplificata e a capitale ridotto

A fine settembre 2013, le nuove Società a responsabilità limitata (Srl) semplificate o a capitale ridotto<sup>898</sup> iscritte al Registro delle imprese erano poco più di 17.000, circa il 20 per cento del totale. Di queste, circa 12.000 sono società semplificate e circa 5.000 sono società a capitale ridotto. Le nuove Srl vedono crescere la presenza di giovani tra i soci e sono state scelte come forma societaria soprattutto al Sud.

Sulla base dei dati pubblicati da Unioncamere, le Srl semplificate operano soprattutto nei settori del commercio, delle costruzioni, dei servizi di alloggio e ristorazione, nelle attività professionali e tecniche.

La ragione principale che giustifica la scelta della Srl semplificata è l'abbattimento delle spese di costituzione (non è previsto l'onorario del notaio).

Il decreto di riforma del mercato del lavoro<sup>899</sup> ha riformato la disciplina delle Srl, abolendo la Srl a capitale ridotto e consentendo di istituire Srl ordinarie anche con capitale inferiore ai 10.000 euro. Inoltre, la società a responsabilità limitata semplificata è aperta anche alla partecipazione di soci con età superiore ai 35 anni, mentre resta il divieto di partecipazione a persone giuridiche.

Tutte le Srl a capitale ridotto già costituite sono automaticamente convertite e ridenominate in Srl semplificata, senza la stipula di alcun atto formale (gli uffici del Registro delle imprese vi provvedono in automatico).

Un'altra novità introdotta è la possibilità, per gli amministratori della società, di non essere anche soci della stessa (in precedenza dovevano necessariamente esserlo). Inoltre, l'atto costitutivo della società che, in base alla legge, deve essere conforme al modello standard<sup>900</sup>, non può prevedere modifiche pattizie delle formule contenute nel modello. Diversamente, è necessario ricorrere alla Srl ordinaria, con le regole previste per il capitale inferiore a 10.000 euro.

Le nuove disposizioni che consentono la costituzione di una Srl ordinaria con capitale compreso tra 1 euro e 10.000 euro prevedono che: *i)* non possono essere effettuati conferimenti diversi dal denaro; *ii)* i conferimenti in denaro vanno effettuati agli amministratori della società e non c'è più l'obbligo del versamento in banca; *iii)* una somma pari a 1/5 degli utili netti della società deve essere accantonata come riserva legale, finché il patrimonio netto raggiunga la soglia di 10.000 euro. Dopo di ciò, vige la regola ordinaria in base alla quale 1/20 degli utili netti deve essere destinato, in ogni esercizio, a integrare la riserva legale finché essa non abbia raggiunto 1/5 del capitale sociale; *iv)* la riserva può essere utilizzata solo per imputarla a capitale sociale o per coprire eventuali perdite.

### Sportelli unici per le attività produttive

A luglio 2013 è stata pubblicata l'indagine sul funzionamento dei servizi di front office degli Sportelli unici per le attività produttive (Suap). Condotta nei mesi di febbraio e marzo 2013, l'indagine prende in esame un campione di 1.000

---

<sup>898</sup> Le Srl semplificate e a capitale ridotto sono state introdotte con il D.L. 1/2012, attuate con D.M. 138/2012 e poi modificate con D.L. 83/2012.

<sup>899</sup> D.L. 76/2013, come modificato dalla Legge di conversione 99/2013.

<sup>900</sup> Di cui al D.M. Giustizia 138/2012.

Suap, dei quali 661 gestiti direttamente dai Comuni anche in forma associata e 339 Suap comunali gestiti con il supporto delle Camere di Commercio.

Il campione è stato individuato nel rispetto di criteri dimensionali e territoriali tali da fornire un'adeguata rappresentatività dei servizi SUAP nel territorio nazionale. Appartengono al campione tutti i Comuni capoluogo di Provincia e un insieme ampio di altri Comuni, in cui risiede il 53 per cento delle imprese italiane e il 50 per cento della popolazione.

Alla data della rilevazione, i Comuni accreditati presso il Ministero dello Sviluppo economico e operativamente autonomi sono 4.698; i Comuni che operano con le Camere di Commercio sono dunque 2.951. I Comuni ancora 'inerti' (né accreditati in proprio, né operativi con la Camera di Commercio) sono 443, il 5 per cento sul totale dei Comuni italiani, con l'8 per cento della popolazione e l'8 per cento delle imprese. Per questi Comuni è previsto l'intervento di un Commissario ad acta.

L'indagine, realizzata dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con Unioncamere e Infocamere, rappresenta un contributo alla più complessiva attività di monitoraggio del funzionamento dei SUAP.

La riforma si prefiggeva due obiettivi sostanziali: i) avviare l'operatività degli sportelli presso tutti i Comuni del territorio nazionale; ii) affermare modalità e comportamenti standard nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, attraverso livelli minimi condivisi e facendo perno sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il primo obiettivo può considerarsi sostanzialmente raggiunto: la quasi totalità dei Comuni italiani (95 per cento) ha ormai avviato lo sportello. La maggior parte dei Comuni (63 per cento degli accreditati e 64 per cento di quelli che operano con le Camere di Commercio) svolge adeguatamente la funzione di coordinamento degli Enti terzi nel caso di procedimenti che non si limitano alla sola competenza comunale.

Lo stesso non si può dire del secondo obiettivo, raggiunto solo in modo parziale e localizzato. Dall'indagine è risultato che il processo di informatizzazione dei Suap è stato avviato nella quasi totalità dei casi. Il disagio avvertito dalle imprese non riguarda tanto l'informatizzazione del Suap, ma soprattutto la standardizzazione dei servizi. Un'impresa che abbia la necessità di operare in territori vari, è costretta ad apprendere tante modalità operative diverse quanti sono i Suap con cui si deve rapportare. Lo stesso discorso vale per le modulistiche disponibili presso Suap diversi, che a volte differiscono in modo sostanziale anche in relazione allo stesso adempimento.

La standardizzazione è stata realizzata in pochi casi dal Sistema Camerale e da poche Regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Sardegna) che da anni erogano servizi di coordinamento e supporto all'operatività dei Suap.

#### **FOCUS** Agenzia per le imprese

Le Agenzie per le imprese sono organismi privati che possono svolgere direttamente attività amministrative di competenza dei Comuni, previa autorizzazione rilasciata dal ministero dello Sviluppo economico, dietro proposta delle Regioni territorialmente competenti. Gli imprenditori possono rivolgersi direttamente alle Agenzie per depositare tutta la documentazione necessaria per avviare, trasformare, trasferire o chiudere l'attività di impresa. Le Agenzie verificheranno la regolarità della documentazione e rilasceranno un

attestato che, a seconda dei casi, consentirà alle imprese l'avvio immediato delle attività o, comunque, una significativa riduzione di tempi e costi per l'espletamento delle procedure.

5 Agenzie sono già operative. Il 5 aprile 2013 è stata accreditata la prima Agenzia per le imprese, limitatamente ad alcune attività e ad alcune Regioni, promossa dalla Uniter (Confcommercio) e il 10 giugno 2013 l'Agenzia promossa da Confartigianato (Agenzia per le imprese Confartigianato srl). Successivamente, il 5 settembre 2013, è stata accreditata l'Agenzia per le imprese promossa da CNA (Caf CNA Srl) e, il 4 febbraio 2014, quella di Confesercenti (Agenzia per le imprese CAAF sicurezza fiscale Srl). Il 6 novembre 2013 è stata, altresì, presentata l'istanza di accreditamento della prima Agenzia promossa da professionisti privati: l'Agenzia nazionale per le imprese dei professionisti Srl, ovvero AGIPRO Srl, attualmente al vaglio delle Regioni interessate.

### Imprese e Mezzogiorno

A giugno 2013 è stato predisposto un nuovo regime di aiuto per promuovere la nascita delle imprese nelle Regioni in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, in attuazione di una specifica azione prevista nel PON 'Ricerca e competitività' FESR 2007-2013.

Sono previste due tipologie d'intervento: *i)* aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione; *ii)* sostegno ai programmi di investimento effettuati da nuove imprese digitali e/o a contenuto tecnologico.

Le risorse finanziarie disponibili sono costituite da 190 milioni. Di questi, 100 milioni, provenienti dalle risorse liberate del PON 'Sviluppo imprenditoriale locale' FESR 2000-2006, sono destinati al primo tipo di intervento, rivolto alle imprese con sede legale e operativa nelle aree di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia individuate nella Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale. La quota restante di 90 milioni è destinata al secondo tipo di intervento, a valere sul PON 'Ricerca e competitività' FESR 2007-2013, riservato alle imprese con sede legale e operativa nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Per entrambi gli interventi i soggetti beneficiari sono le imprese di piccola dimensione, costituite in forma societaria da non più di 6 mesi dalla data di presentazione della domanda di agevolazione, nonché le persone fisiche che intendono costituire una nuova impresa.

Nel caso degli aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione, l'agevolazione concedibile è rappresentata da un contributo, nel limite massimo di 200.000 euro, a parziale copertura dei costi sostenuti dall'impresa nei primi 4 anni, decorrenti dalla data di presentazione della domanda di agevolazione, connessi alla realizzazione di un piano di impresa finalizzato a introdurre nuove soluzioni organizzative o produttive e ad ampliare il target di utenza del prodotto o servizio offerto.

I costi agevolabili sono quelli riferiti a: *i)* interessi sui finanziamenti esterni concessi all'impresa; *ii)* costi (spese di affitto, canoni di leasing e/o quote di ammortamento) relativi all'acquisto della disponibilità di impianti, macchinari e attrezzature tecnologici necessari all'attività di impresa; *iii)* costi salariali relativi al nuovo personale dipendente assunto dall'impresa.

Per il sostegno ai programmi di investimento che abbiano contenuto tecnologico e siano effettuati da nuove imprese, finalizzati a valorizzare economicamente i risultati del sistema della ricerca pubblica e privata è previsto,

invece, nei limiti del regime *de minimis* (200.000 euro), un contributo in conto impianti, accompagnato da un servizio di *tutoring* tecnico-gestionale a sostegno della fase di avvio.

Sono ammissibili le spese sostenute per: *i*) impianti, macchinari e attrezzature tecnologici; *ii*) componenti hardware e *software*; *iii*) brevetti e licenze; *iv*) certificazioni, *know-how* e conoscenze tecniche, anche non brevettate, purché direttamente correlate alle esigenze produttive e gestionali dell'impresa; *v*) progettazione, sviluppo, personalizzazione, collaudo di soluzioni architetture informatiche e di impianti tecnologici produttivi, consulenze specialistiche tecnologiche funzionali al progetto di investimento, nonché relativi interventi correttivi e adeguativi.

A luglio 2013, inoltre, al fine di rafforzare la competitività dei sistemi produttivi e lo sviluppo tecnologico nelle aree delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, è stato varato, nell'ambito del Piano di Azione Coesione, un nuovo intervento per l'agevolazione di programmi di investimento innovativi.

I programmi devono essere finalizzati all'acquisizione di immobilizzazioni materiali e immateriali tecnologicamente avanzate, in grado di aumentare il livello di efficienza o di flessibilità nello svolgimento dell'attività economica oggetto del programma, valutabile in termini di: riduzione dei costi; aumento del livello qualitativo dei prodotti e/o dei processi; aumento della capacità produttiva; introduzione di nuovi prodotti e/o servizi; riduzione dell'impatto ambientale; miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro. È prevista una dotazione finanziaria di 150 milioni, di cui il 60 per cento è riservato alle piccole e medie imprese. Le agevolazioni sono concesse nella forma della 'sovvenzione rimborsabile', un contributo finanziario diretto rimborsabile parzialmente senza interessi. La sovvenzione copre il 75 per cento delle spese ammissibili ed è restituita dall'impresa beneficiaria per una quota variabile in relazione alla dimensione (70 per cento per le piccole imprese, 80 per cento per le medie e 90 per cento per le grandi).

Al fine di sostenere le attività innovativa e di ricerca delle imprese, con il PON 'Imprese e competitività' sono stati stanziati circa 3,2 miliardi. Le misure previste riguardano: *i*) aumento delle assunzioni di personale qualificato attraverso concessioni di crediti di imposta; *ii*) concessione di contributi a fondo perduto nella forma di 'voucher' (fino al 60 per cento del costo del servizio) da spendere presso soggetti erogatori di servizi qualificati e connessi ad attività di ricerca e sviluppo (società specializzate, Università, centri di ricerca pubblici e privati, associazioni e fondazioni); *iii*) concessione di 'voucher' (fino al 60 per cento del costo) per l'acquisto di servizi per l'internazionalizzazione di imprese.

### **Zone Franche Urbane**

Sono state stabilite le condizioni, i limiti, le modalità e i termini di decorrenza delle agevolazioni fiscali e contributive, in attuazione delle disposizioni relative alle Zone Franche Urbane (ZFU)<sup>901</sup>.

<sup>901</sup> In base a quanto previsto dal D.L. 179/2012 (D.L. Crescita 2.0), art. 37.

Le agevolazioni in favore delle micro e piccole imprese, localizzate o che si localizzano nelle Zone Franche Urbane delle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e, in via sperimentale, nel territorio dei comuni della Provincia di Carbonia-Iglesias, consistono nell'esenzione dalle imposte sui redditi (IRPEF, IRES), dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dall'imposta municipale propria, nonché nell'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Le agevolazioni sono concesse alle imprese nel regime '*de minimis*' (fino al limite massimo di 200.000 euro), tenuto conto di eventuali ulteriori agevolazioni già ottenute dall'impresa sempre a titolo di '*de minimis*' nell'esercizio finanziario in corso alla data di presentazione della richiesta di agevolazione.

L'intervento nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza riguarda 45 ZFU, localizzate nel territorio di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La dotazione finanziaria è rappresentata da risorse del Piano di Azione Coesione, terza riprogrammazione, per complessivi 303 milioni e da risorse messe a disposizione dalle Regioni interessate (97,7 milioni).

Per i comuni della provincia di Carbonia-Iglesias le risorse, pari a circa 124 milioni, sono individuate a valere sulle somme destinate all'attuazione dell'Accordo di Programma 'Piano Sulcis'.

Tra dicembre 2013 e gennaio 2014 sono stati adottati e pubblicati i bandi per la presentazione delle domande relative alle ZFU del Sulcis e delle Regioni Calabria, Campania e Sicilia. Di seguito il riepilogo delle risorse disponibili per ciascun bando e dei termini di presentazione delle istanze delle imprese tramite procedure esclusivamente telematiche:

BANDO	RISORSE DISPONIBILI (IN EURO, AL NETTO ONERI DI GESTIONE)	TERMINE INIZIALE	TERMINE FINALE
Prov. Carbonia-Iglesias	124.469.136	07/01/2014	07/04/2014
Calabria	56.000.000	07/02/2014	28/04/2014
Campania	98.000.000	07/02/2014	28/04/2014
Sicilia	181.785.861	05/03/2014	23/05/2014

Il bando relativo alla Puglia, previsto nell'ambito della quarta riprogrammazione del Piano di Azione Coesione, sarà adottato dopo la pubblicazione del decreto interministeriale 21 gennaio 2014, con cui le Zone Franche Urbane della Puglia sono state ricomprese nell'intervento varato nel 2013.

Per quanto riguarda infine la prima Zona Franca Urbana realizzata in Italia, quella del Comune di L'Aquila<sup>902</sup>, a fine luglio 2013 è stato approvato l'elenco delle imprese ammesse alle agevolazioni, in esito al bando aperto il 10 gennaio 2013.

<sup>902</sup> Di cui al decreto interministeriale del 26 giugno 2012.

**IN ITINERE** **DdL per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'**

Ulteriori misure a sostegno della competitività delle imprese sono state proposte dal Governo. È prevista, per la locazione di immobili ad uso non abitativo che le parti, nell'ambito dei contratti di locazione di maggiore rilevanza (con canone annuo superiore a 60 mila euro o a 250 mila per gli alberghi), possano disciplinare pattiziamente i termini e le condizioni del rapporto, valorizzando quindi l'autonomia privata.

**Internazionalizzazione delle imprese**

L'ultimo Rapporto dell'ICE 'L'Italia nell'economia internazionale' conferma come l'export italiano, nonostante le difficoltà della crisi globale, continui a espandersi e a rappresentare una delle voci più dinamiche del PIL nazionale.

Il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' incrementa di circa 22,6 milioni lo stanziamento annuale per il 2014 del bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico destinato alla realizzazione del piano di attività dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - ICE<sup>903</sup>.

Ulteriori disposizioni prevedono: *i)* l'estensione degli orari di apertura delle dogane per favorire il transito delle merci; *ii)* la possibilità per le imprese agricole di partecipare ai consorzi per l'internazionalizzazione; *iii)* la certificazione da parte delle Camere di Commercio, anche in lingua inglese, delle informazioni, certificazioni e documenti, necessari per l'installazione all'estero di un'impresa.

**Piano 'Destinazione Italia'**

A livello europeo, l'Italia ricopre una posizione di assoluta retroguardia in quanto a capacità di attrarre rilevanti stock di investimenti esteri, con una quota in diminuzione ormai vicina al 4 per cento del totale. Nel 2012, l'Italia ha attratto un sesto degli investimenti della Gran Bretagna e un terzo di quelli di Francia e Spagna. L'apertura di nuovi mercati, la ricerca spasmodica di condizioni di contesto ottimali da parte dei principali investitori internazionali e un'obiettiva perdita di competitività del Paese sono alcune delle ragioni che spiegano il trend negativo. Ma, soprattutto, incidono in maniera pesante due fattori: *i)* *Business environment*: la presenza in Italia di un ambiente di business indifferente al fare impresa, con una burocrazia che impone tempi e procedure non sostenibili per l'investitore; *ii)* assenza di *governance*: la proliferazione d'iniziativa non dialoganti e talvolta in contraddizione tra loro, che ampliano notevolmente il perimetro e il numero degli attori coinvolti nel processo d'attrazione, disorientando le imprese estere e incrementando i costi del sistema Italia per attrarre poco e male.

Per incidere su questi due temi, il Governo ha varato, a settembre 2013, il piano 'Destinazione Italia', un progetto per attirare gli investimenti esteri e favorire la competitività delle imprese italiane. Si tratta di 50 misure che toccano un ampio spettro di settori: dal fisco al lavoro, dalla giustizia civile alla ricerca. Il

<sup>903</sup> D.L. concernente disposizioni urgenti per lo sviluppo economico e per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia', art.5.

piano è stato aperto alla consultazione pubblica affinché tutti i soggetti, pubblici e privati, che volessero apportare un contributo, potessero farlo.

Il piano si articola su tre direttrici: *i)* attrazione, *ii)* promozione, *iii)* accompagnamento. Il piano contiene iniziative per rendere l'Italia più attrattiva per gli investitori e migliorare le condizioni di impresa per tutti gli operatori economici. L'obiettivo è quello di riformare la governance dell'attrazione degli investimenti in Italia, creando un ente unico preposto a fare da *tutor* all'investitore straniero, che si raccorderà con la rete estera per la promozione internazionale e con le Regioni.

### **FOCUS** Destinazione Italia

Attrazione. Destinazione Italia è un pacchetto di misure che il Governo intende realizzare per rendere il Paese più attrattivo nei confronti degli investitori esteri e per migliorare le condizioni di impresa per tutti gli operatori. Le proposte sono raggruppate lungo tre direttrici: *a)* un Paese che funziona lungo tutto il 'ciclo di vita' dell'investimento; *b)* un Paese che valorizza i propri asset; *c)* un Paese che attrae capitale umano.

Le misure illustrate propongono interventi per facilitare la vita degli investitori stranieri e degli imprenditori italiani: *i)* una collaborazione più stretta tra fisco e investitori, mediante accordi fiscali (*tax agreements*) e desk dedicato; *ii)* riforma della conferenza dei servizi; *iii)* procedure e modelli standard per le autorizzazioni; *iv)* interventi normativi volti a valorizzare accordi con le parti sociali in materia di condizioni di lavoro; *v)* redazione di un testo unico sulla disciplina lavoristica; *vi)* diffusione delle buone pratiche nella giustizia del contenzioso del lavoro; *vii)* accelerare la firma dei trattati internazionali e accordi bilaterali in materia di trattamenti di sicurezza sociale dei lavoratori; *viii)* revisione della definizione di abuso del diritto, unificandola a quella di elusione, nel rispetto dei più recenti orientamenti comunitari; *ix)* revisione del sistema sanzionatorio penale secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti; *x)* revisione del contenzioso tributario e rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente; *xi)* revisione della disciplina impositiva riguardante le operazioni transfrontaliere.

Il costo dell'energia rappresenta un fattore essenziale per la competitività del Paese, soprattutto nel caso di grandi insediamenti produttivi, per questo ulteriori misure comprendono: *xii)* Settore elettrico: la piena integrazione del mercato italiano con quello europeo; il rafforzamento e la progressiva razionalizzazione della rete di trasmissione elettrica nazionale; l'aggiudicazione delle concessioni idroelettriche attraverso gare competitive; regime agevolato per le componenti 'parafiscali' per le imprese con alto costo dell'energia in rapporto al giro d'affari; riduzione degli oneri per gli incentivi alle energie rinnovabili; completa liberalizzazione del settore della distribuzione e una maggior competizione nella logistica di approvvigionamento; avvio del mercato a termine e di quello di bilanciamento 'del giorno prima'; realizzazione delle infrastrutture strategiche (pipelines, terminali e stoccaggi); attuazione delle gare di distribuzione.

Anche la giustizia civile necessita di interventi per: *xiii)* migliorare la certezza e la velocità del giudizio; *xiv)* alleggerire i processi; *xv)* elevare il tasso di interesse moratorio.

Si prevedono interventi per agevolare i tempi e costi del ciclo di import/export nella catena logistica: *xvi)* garantire l'apertura e il servizio degli uffici doganali 24 ore su 24; sviluppare un sistema di monitoraggio in tempo reale della rete logistica assicurando la piena interoperabilità delle diverse piattaforme; abbinare al tracciamento elettronico documentale il monitoraggio fisico delle merci (geo-posizionamento).

Per fare perno sugli asset distintivi del Sistema Italia, il piano si prefigge di intervenire su: *xvii)* la valorizzazione delle società partecipate dallo stato anche con la predisposizione di un piano di dismissioni ('Comitato Privatizzazioni').

Per facilitare l'attrazione di risorse, anche internazionali, sul mercato dei capitali, il piano propone di: xviii) ampliare le fonti di finanziamento per le piccole e medie imprese, estendendo al maggior numero possibile di PMI la possibilità di rivolgersi al mercato dei capitali emettendo obbligazioni e rivedendo in senso agevolativo la fiscalità indiretta sulle garanzie, sui pegni e sui relativi privilegi; xix) rivitalizzare il mercato azionario con incentivi fiscali all'investimento in azioni o quote di PMI quotate o quotande e/o in veicoli specializzati nell'investimento azionario in PMI quotate; xx) investimenti per sostenere le micro, piccole e medie imprese del *Made in Italy* con l'istituzione di un Fondo '*Invest in Made in Italy*' e l'investimento in *equity* di microimprese, con ticket medi da 50 a 500 mila euro; xxi) attrarre capitali e competenze per far crescere le *start up*: costituire un 'Fondo dei Fondi' dedicato al co-investimento in fondi di *venture capital*, che supportano operazioni di investimento realizzate da *angel investor*, incubatori e acceleratori d'impresa.

Per valorizzare la vocazione culturale e turistica dell'Italia: xxii) misure di stimolo alla crescita dimensionale delle imprese turistiche e all'attrazione di *developer* turistici; xxiii) valorizzare il nostro patrimonio culturale attraverso fondi alimentati da donazioni private dedicati a grandi istituzioni culturali, prevedere forme di forte defiscalizzazione per il mecenatismo culturale.

In materia di dismissioni, il piano intende: xxiv) valorizzare in maniera attiva le concessioni e gli asset demaniali; xxv) valorizzare gli immobili inutilizzati.

Per aiutare i processi di riqualificazione urbana e per contribuire a superare la crisi dell'edilizia, il piano contiene misure volte a: xxvi) liberalizzare il mercato delle grandi locazioni a uso non abitativo; xxvii) favorire il cambio di destinazione d'uso degli immobili; xxviii) rendere più facile investire nell'immobiliare tramite lo sviluppo delle società di investimento immobiliare quotate (SIIQ).

Al fine di attirare la maggiore attenzione per investimenti di lungo termine nel settore dell'università, ricerca e impresa, il piano intende: xxix) rendere stabile e automatico il credito d'imposta per la ricerca e sviluppo calcolato sull'incremento, rispetto all'anno precedente, delle spese sostenute in attività di R&S; xxx) favorire *spin-off* di università e ricerca; xxxi) internazionalizzare il sistema della formazione; xxxii) procedere a una mappatura delle eccellenze della ricerca distribuite nei diversi territori, al fine di giungere a una ricerca a vocazione internazionale.

Per la digitalizzazione del Paese, il piano prevede xxxiii), alcune azioni all'interno delle attività dell'Agenda Digitale prioritarie per accelerare la digitalizzazione dell'economia italiana e migliorare il rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione: realizzazione della nuova anagrafe nazionale dei cittadini italiani; realizzazione dell'identità elettronica; attuazione delle norme sulla fatturazione elettronica.

Per tutelare la capacità produttiva e l'occupazione del Paese, il piano prevede: xxxiv) la creazione di un meccanismo di reazione rapida per far fronte alle crisi aziendali dedicato a intervenire nell'investimento in aziende italiane caratterizzate da squilibri patrimoniali e finanziari, ma con buone prospettive industriali ed economiche; xxxv) semplificare le procedure per la bonifica ambientale dei siti di interesse nazionale (SIN), chiarendo meglio le responsabilità delle diverse operazioni di bonifica e immaginando anche agevolazioni fiscali dedicate.

Per colmare il ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto ai competitor europei, il Piano intende: xxxvi) coinvolgere il capitale privato nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali, incrementando il coinvolgimento di capitali privati; xxxvii) sviluppare i partenariati pubblico-privati nel campo delle piccole e medie infrastrutture; xxxviii) riformare i porti; xxxix) attuare il piano degli aeroporti.

Per conseguire uno sviluppo territoriale rispettoso delle esigenze delle comunità locali e degli investitori, il piano si prefigge di: xl) introdurre il modello del Dibattito Pubblico; coordinare le importanti iniziative regionali di attrazione degli investimenti esteri; istituire una commissione tecnica unificata per i procedimenti VIA (Valutazione Impatto Ambientale), VAS

(Valutazione Ambientale Strategica) e AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) al fine di semplificare le procedure di valutazione e autorizzazione ambientale.

Per valorizzare le significative riserve di gas e petrolio di cui il Paese dispone, il Piano si prefigge di: *xli*) sviluppare la produzione di idrocarburi; *xlii*) investire nell'efficienza energetica; *xliii*) attrarre investimenti nei settori *green*.

Per attrarre risorse umane qualificate che possano elevare il livello innovativo dell'economia italiana, il piano prevede misure quali: *xliv*) visti agevolati - *fast-track* per specifiche categorie; semplificazione e miglior utilizzo della normativa esistente; rafforzamento della capacità di erogare visti, soprattutto turistici. *xlv*) formare gli investitori del futuro.

Promozione. Il Piano Destinazione Italia necessita della massima visibilità nel profilo internazionale del Governo. Il Piano prevede quindi di *xlvi*) procedere a una grande campagna nel mondo che dia visibilità a Destinazione Italia; *xlvii*) presidiare mercati, persone e strumenti: costituzione, nei più importanti centri economici mondiali di uffici Destinazione Italia dotati di competenze specifiche in materia di attrazione di investimenti, pienamente integrati nella rete diplomatico-consolare; promozione di appuntamenti che favoriscano lo sviluppo di contatti diretti tra grandi investitori e top manager di multinazionali con esponenti di Governo, delle istituzioni e delle Regioni; *xlviii*) una migliore reputazione nel mondo e dotare il Ministero degli Affari Esteri di un 'Forum permanente della reputazione internazionale dell'Italia'; *xlix*) mobilitare gli italiani globali: mappare e coinvolgere gli italiani all'estero nella promozione del Marchio Italia e nell'attrazione di investimenti. *l*) usare le leve della cultura e dello sport per una diplomazia dell'attrazione.

Accompagnamento. L'assetto della *governance* di Destinazione Italia verrà definito dal Governo all'esito della consultazione, in modo da assicurare una gestione coordinata e dedicata all'accompagnamento e all'attuazione del piano.

Il Piano è stato sottoposto a consultazione pubblica, che ha consentito di individuare 10 riforme prioritarie, in parte già introdotte dal Decreto 'Destinazione Italia'.

Inoltre, anche a seguito della consultazione, il Governo ha definito la nuova *governance* nazionale per l'implementazione delle politiche di attrazione degli investimenti, affidandone ad INVITALIA la responsabilità, oltre che il ruolo di coordinamento funzionale e di raccordo tra Amministrazioni di diversi livelli territoriali e le relative agenzie.

INVITALIA ha pertanto predisposto, in coerenza con quanto indicato dal Governo, un piano d'implementazione che definisce la strategia, i principali macro-obiettivi, la struttura delle attività, i processi operativi e organizzativi della sua struttura incaricata di rappresentare il pivot nazionale per l'attrazione degli IDE.

L'obiettivo generale di incrementare il flusso d'investimenti esteri, può essere colto attraverso 4 macro obiettivi operativi che devono essere portati a realizzazione nel breve e medio periodo.

Gli Obiettivi operativi di breve periodo sono: *i*) avvio dell'operatività della divisione specializzata di INVITALIA, che opererà in stretta collaborazione con Presidenza del Consiglio, MISE e MAE. Essa assicurerà la *governance* di Destinazione Italia non solo con riferimento alle attività di contatto diretto con i potenziali investitori, ma anche in relazione al supporto al Governo nella identificazione di nuove proposte normative. Essa incorporerà le strutture dedicate all'attrazione degli investimenti prima operanti nell'ICE e nel Desk Italia. *ii*) Creazione di un *network* competitivo e aperto al mondo privato, costituito da

amministrazioni centrali e locali, nonché da ambasciate e consolati e da soggetti privati che rappresentano dei canali moltiplicatori della domanda d'investimento.

iii) Promozione di specifici pacchetti di offerta condivisi con le Amministrazioni centrali e regionali (es. beni pubblici in dismissione; grandi progetti *brownfield*; progetti specifici di settore; progetti di ricerca pubblici; aziende in crisi e in amministrazione straordinaria monitorate dal MISE; collaborazioni industriali a supporto del *Made in Italy*; partnership tecnologiche).

L'obiettivo operativo di medio periodo consisterà nell'assicurare l'incrocio Domanda-Offerta, considerando la domanda estera come cliente cui erogare servizi di tutoraggio gratuito ad alto valore aggiunto. La nuova Divisione lavorerà come una *Consultancy Driver Service Organization*, vale a dire seguirà con servizi di tutoraggio specifici il potenziale investitore, a partire dalla sua semplice manifestazione di interesse. Ciò avverrà anche attraverso la creazione, all'interno delle ambasciate di quei Paesi definiti come target, di un punto di contatto Destinazione Italia.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri monitorerà l'impatto di 'Destinazione Italia' con il sostegno dei Ministeri competenti e di ISTAT, Antitrust, Consob e Banca d'Italia, nonché delle organizzazioni internazionali. Saranno coinvolti anche gli investitori esteri in Italia. I risultati conseguiti saranno valutati dal Consiglio dei Ministri per definire azioni che superino le criticità e per selezionare ulteriori linee di intervento. Inoltre, un Rapporto su 'Destinazione Italia' e sullo stato degli IDE in Italia sarà presentato ogni anno in Parlamento.

### **Agenda Italia – Expo 2015**

Un Master Plan denominato Agenda Italia 2015 definisce i progetti, le azioni, gli interventi che il Governo metterà in campo per l'Esposizione Universale. Il coordinamento di Agenda Italia 2015 è affidato alla Commissione di coordinamento delle attività connesse all'Expo Milano 2015 (COEM).

Agenda Italia 2015 è uno strumento di monitoraggio e controllo sulle attività che saranno sviluppate per supportare il Paese. È previsto un aggiornamento periodico dei contenuti di dettaglio e delle verifiche trimestrali del completamento delle attività pianificate, attraverso tavoli operativi con i diversi soggetti coinvolti.

A livello di Governo centrale, il Ministero degli Affari Esteri supporta l'ingaggio dei Paesi partecipanti e la promozione dell'evento. Il Ministero dell'Interno è responsabile per la definizione e l'applicazione del Piano Complessivo di Sicurezza dell'Evento. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce le condizioni economico-finanziarie necessarie alla realizzazione dell'evento. Il Ministero delle Infrastrutture ha il compito di realizzare le opere infrastrutturali necessarie per la mobilità da e verso Expo 2015. Il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito dell'attività per l'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, realizza, sia direttamente che tramite l'Agenzia ICE, iniziative specifiche di presentazione dell'EXPO ai mercati esteri.

A livello locale, la Regione Lombardia ha il ruolo di coordinamento e controllo sulle opere infrastrutturali, per un valore complessivo di oltre 11 miliardi. Il

Comune di Milano realizzerà il Programma 'City Operations' per gestire più di 70 progetti e iniziative organizzati dalla città di Milano in relazione all'Expo.

Il Commissario Unico delegato del Governo per Expo 2015 ha la responsabilità di garantire la realizzazione dell'Expo e l'adempimento delle obbligazioni internazionali assunte dal Governo italiano nei confronti del *Bureau International des Expositions*.

Il Padiglione Italia, sarà la vetrina del Paese e luogo di riferimento istituzionale, nel quale anche il Governo sarà presente con le iniziative dei Ministeri. Sarà sviluppato intorno al concetto di 'Vivaio Italia', una serie di idee, proposte e soluzioni per la crescita, lo sviluppo - anche attraverso la presentazione delle *best practices* della Cooperazione Italiana allo Sviluppo - e la promozione del Paese. I territori (Regioni e Comuni) saranno i protagonisti del 'Cardo', l'intera area del sito espositivo dedicata all'Italia.

Agenda Italia 2015 si pone 3 obiettivi, da realizzare in 9 ambiti con un totale di 60 iniziative. I tre obiettivi sono: *i)* promuovere il ruolo dell'Italia nel mondo; *ii)* sviluppare i temi e i contenuti dell'Esposizione Universale; *iii)* contribuire allo sviluppo del Paese.

Il primo obiettivo comprende iniziative da realizzare negli ambiti delle relazioni ed eventi internazionali, della promozione culturale e identità dell'Italia nonché della promozione turistica e attrattività del Paese. Le principali iniziative in tali ambiti riguardano l'organizzazione di iniziative per la promozione del turismo, per lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare, percorsi d'arte ed eccellenze italiane, quali l'enogastronomia. In tale obiettivo è anche prevista l'iniziativa di costituire una struttura dell'Agenzia delle Entrate per Expo 2015, dedicata ai Paesi e investitori esteri, anche in relazione al Piano 'Destinazione Italia'. Un padiglione di 1.900 m<sup>2</sup> sarà dedicato all'Unione Europea, una delle iniziative che caratterizzeranno il Semestre di Presidenza italiana.

Sviluppare i temi e i contenuti dell'Esposizione Universale, il secondo degli obiettivi, si concentra sulle aree dell'istruzione e della formazione, della ricerca e dell'innovazione. Rientra in tale ambito, la promozione di un portale '*Challenge Prizes*' per studenti e ricercatori di ogni ordine e grado come parte del progetto *TalentItaly*, che promuoverà la conoscenza e la condivisione delle iniziative avviate nel settore della ricerca e dell'innovazione. Importante anche l'istituzione di una Scuola di Alta Formazione Agroalimentare, per formare alti funzionari e dirigenti di istituzioni, enti e aziende pubbliche e private nelle materie della sicurezza degli alimenti.

Infine, per contribuire allo sviluppo del Paese, in sinergia con il Piano Destinazione Italia le principali attività riguardano la promozione della competitività e dell'attrattività del territorio, la promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale, lo sviluppo delle opportunità per il tessuto produttivo e per i cittadini. Tra i progetti: *i)* un bando di gara per le eccellenze italiane, per la selezione nelle diverse filiere agroindustriali, di nuovi progetti con elevato contenuto di innovazione; *ii)* un bando *Start up* per i nuovi talenti imprenditoriali; *iii)* la presenza in Expo 2015 di enti gestori e promotori di strumenti di ingegneria finanziaria per le filiere agroindustriali; *iv)* un Piano di sviluppo per la bioeconomia, anche con il coinvolgimento della Banca Europea per gli Investimenti; *v)* l'erogazione di servizi di politiche attive per il lavoro. Su questo terzo obiettivo, l'Agenda Italia ha affidato alla competenza del Ministero dello

Sviluppo Economico la realizzazione del Piano di sviluppo sulla bioeconomia strutturato su tre azioni principali: realizzazione di un cluster di progetti sulla bioeconomia; definizione di una serie di *brokerage events* sulla bioeconomia; una *road to Expo 2015*, al fine di favorire una nutrita partecipazione di operatori specializzati internazionali al padiglione Italia per rafforzarne l'utilità per le aziende che vi parteciperanno.

Con il 'Decreto del fare' è stata prevista la revoca, fino alla concorrenza del contributo in conto impianti dovuto dai soci inadempienti, dei finanziamenti statali relativi ad opere connesse a Expo 2015, il cui progetto definitivo non è stato approvato dal CIPE. Con la Legge di Stabilità 2014 è stabilito che i finanziamenti revocati, siano rifinalizzati alla realizzazione di opere di connessione infrastrutturale, mediante un apposito 'Fondo Unico Expo: infrastrutture strategiche di connessione all'Expo 2015', finalizzato alla realizzazione delle opere connesse all'evento<sup>904</sup>.

Il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'<sup>905</sup> prevede la revoca di assegnazioni del CIPE relative ad interventi che non sono stati avviati, per un importo di circa 165 milioni, che vengono destinati per 53,2 milioni a progetti cantierabili relativi allo svolgimento di EXPO 2015, cui vengono destinati ulteriori 42,8 milioni per il 2013 da destinare alla linea M4 della metropolitana di Milano. Inoltre, 45 milioni sono da destinare ad opere per l'accessibilità ferroviaria Malpensa-terminal T1-T2. Per ulteriori dettagli si rinvia al par. II.12 'Infrastrutture'.

Inoltre, per la valorizzazione di specifiche aree territoriali in vista di Expo 2015, è stanziato un importo massimo di 500 milioni per il finanziamento di progetti presentati da Comuni con popolazione tra 5.000 e 150.000 abitanti. La richiesta di finanziamento dovrà essere compresa tra 1 milione e 5 milioni e per i progetti è necessario l'impegno vincolante entro il 31 maggio 2014 nonché la conclusione entro 15 mesi. Alla copertura di tali interventi si provvede con le risorse derivanti dalla riprogrammazione del Piano Azione Coesione e dei Programmi Operativi Regionali 2007-2013.

### **Tribunale delle Imprese e procedura fallimentare**

Al fine di contribuire a ricostituire un ambiente d'impresa accogliente per gli investitori nazionali e internazionali, il decreto 69/2013 prevede, in primo luogo, la revisione del cosiddetto concordato in bianco. Lo strumento era stato introdotto nel 2012 per consentire all'impresa in crisi di evitare il fallimento e di salvare il patrimonio dalle aggressioni dei creditori con la massima tempestività (depositando cioè al tribunale una domanda non accompagnata dalla proposta di piano finanziario). Per impedire condotte abusive di questo strumento (cioè domande dirette soltanto a rinviare il momento del fallimento, quando lo stesso non è evitabile) emerse dai primi rilievi statistici, è stato disposto che l'impresa non potrà più limitarsi alla semplice domanda iniziale in bianco, ma dovrà depositare, a fini di verifica, l'elenco dei suoi creditori (e quindi anche dei suoi

<sup>904</sup> L. 147/2013, art.1 co.101.

<sup>905</sup> D.L. 145/2013, art.13.

debiti). Il Tribunale potrà, inoltre, nominare un commissario giudiziale, quando fissa il termine per la presentazione del piano, il quale controllerà se l'impresa in crisi si sta effettivamente attivando per predisporre una compiuta proposta di pagamento ai creditori. In presenza di atti in frode ai creditori, il Tribunale potrà chiudere la procedura dichiarando improcedibile la domanda o, su istanza del creditore o del pubblico ministero, dichiarare il fallimento con sentenza reclamabile. Per gli atti di straordinaria amministrazione che il debitore può compiere fino all'apertura del concordato preventivo, deve essere acquisito il parere del commissario giudiziale, se nominato. Il debitore, con periodicità mensile, deve informare il tribunale della situazione finanziaria dell'impresa (situazione che il giorno successivo è pubblicata nel registro delle imprese a cura del cancelliere). Quando risulta che l'attività del debitore è inidonea alla predisposizione della proposta e del piano finanziario, il termine per la presentazione del piano stesso può essere abbreviato.

Inoltre, a tutela dei creditori nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, è prevista la riduzione dei tempi delle udienze: l'udienza per la comparizione delle parti deve essere disposta non oltre 30 giorni dalla scadenza del termine minimo a comparire e il giudice deve provvedere in prima udienza con ordinanza non impugnabile.

Con la Legge di Stabilità 2014, è stato modificato il Codice delle leggi antimafia nella parte riguardante la tutela dei crediti dei diritti reali di garanzia dei beni confiscati nell'ambito delle leggi antimafia<sup>906</sup>. In particolare, si prevede che gli interessi convenzionali, moratori e a qualunque altro titolo dovuti sui crediti dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro del bene, sono riconosciuti, nel loro complesso, nella misura massima non superiore al tasso calcolato e pubblicato dalla Banca d'Italia sulla base di un paniere composto dai Buoni del Tesoro Poliennali quotati sul mercato obbligazionario telematico.

È previsto, inoltre, che i crediti per titolo anteriore al sequestro siano soddisfatti dallo Stato nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati.

Per rafforzare le funzioni del Tribunale per le imprese e stimolare la capacità di attrarre investimenti, si concentrano su un numero ridotto di sedi tutte le controversie di competenza del Tribunale delle imprese che coinvolgano società con sede principale all'estero, anche se con rappresentanza stabile in Italia<sup>907</sup>.

### **FOCUS** Cabina di Regia per l'Italia Internazionale

A luglio 2013 si è riunita la Cabina di Regia per l'Italia Internazionale co-presieduta dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero degli Affari Esteri.

Fra i temi trattati, vi è anzitutto quello di aggiornare e potenziare il piano promozionale 2013 e, per il 2014, rilanciare le missioni all'estero (istituzionali, multisettoriali, settoriali e nel formato *'Government to Government'*), puntando sui progetti integrati di filiera e valorizzando i settori più tecnologicamente innovativi.

Tra le altre indicazioni emerse dalla riunione vi sono il rilancio dell'attrattività turistica del nostro Paese, attraverso il Piano d'azione per il Turismo, e l'inserimento strutturale di Expo

<sup>906</sup> L. 147/2013, art.1 co. 443.

<sup>907</sup> D.L. 145/2013, art.10.

2015 in tutti i meccanismi e le iniziative di promozione.

In attuazione di quanto proposto, saranno attivati di due importanti progetti speciali, quali un'attività specifica di *roadshow* in Italia che incrementi stabilmente il numero delle aziende esportatrici e la predisposizione di alcuni progetti volti a consolidare la nostra rete distributiva sul mercato USA.

Membri permanenti della Cabina di Regia, oltre il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero degli Affari Esteri, sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Turismo e il Ministero delle Politiche Agricole. Il sistema produttivo è rappresentato da UNIONCAMERE, Confindustria, Rete Imprese Italia, ABI e Alleanza delle Cooperative.

### **Credito all'esportazione**

Il Comitato Agevolazioni, istituito presso la SIMEST S.p.A., ha riordinato e razionalizzato la materia del supporto del credito all'esportazione. In particolare, per quanto riguarda i finanziamenti agevolati per i programmi di inserimento sui mercati esteri, le iniziative finanziabili sono l'apertura di strutture volte ad assicurare, in prospettiva, la presenza stabile nei mercati di riferimento, che possono essere costituite da uffici, *show room*, magazzini, punti vendita e negozi. Il programma deve essere realizzato in Paesi non appartenenti all'Unione Europea. Le spese finanziabili devono essere suddivise in: *i*) spese di struttura (costituzione e funzionamento delle strutture permanenti, ecc.); *ii*) spese per azioni promozionali (mostre e fiere, pubblicità, formazione, consulenze, ecc.); *iii*) spese per interventi vari a forfait (25 per cento della somma delle spese precedenti). Il finanziamento può coprire fino all'85 per cento dell'importo delle spese indicate. L'importo massimo dei finanziamenti ammissibili all'agevolazione per impresa e per richieste presentate nello stesso anno solare è di 10 milioni.

Il programma deve essere realizzato nel periodo che decorre dalla data di presentazione della domanda e che termina 2 anni dopo la data di stipula del contratto di finanziamento. Il rimborso del finanziamento può avvenire nei successivi 5 anni, o in un periodo più breve su richiesta dell'impresa. Il rimborso del finanziamento può avvenire anche in 7 anni, comprensivi di un periodo di preammortamento di 2 anni. Anche in questo caso, entrambi i periodi possono essere ridotti su richiesta dell'impresa. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento e pari al 15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria. In ogni caso tale tasso non può essere inferiore allo 0,50 per cento annuo.

Le erogazioni del finanziamento sono subordinate alla presentazione delle garanzie deliberate dal Comitato Agevolazioni, tra le seguenti: *i*) fideiussione bancaria o fideiussione assicurativa, rilasciate da banche o da compagnie assicurative di gradimento di SIMEST; *ii*) pegno su titoli di Stato; *iii*) fideiussione di Confidi appositamente convenzionati con SIMEST; *iv*) fideiussione di Intermediari Finanziari appositamente convenzionati con SIMEST. Le garanzie rilasciate dalle PMI, che superino i criteri valutativi individuati e approvati dal Comitato Agevolazioni, devono coprire almeno il 50 per cento del finanziamento, mentre le garanzie rilasciate dalle Grandi Imprese devono sempre coprire il 100 per cento del finanziamento.

L'impresa presenta la richiesta di finanziamento a SIMEST, richiesta che è sottoposta al Comitato Agevolazioni entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda. Il Comitato delibera in merito alla concessione del finanziamento e alle relative garanzie. A seguito della delibera, SIMEST provvede alla stipula del contratto di finanziamento. Il finanziamento prevede un anticipo fino ad un massimo del 30 per cento dell'importo del finanziamento stesso.

È stato inoltre aggiornato il Fondo per l'internazionalizzazione<sup>908</sup>. Tra le innovazioni di maggior rilievo: 1) la destinazione alle piccole e medie imprese (PMI) di una riserva di risorse pari al 70 per cento annuo; 2) l'ampliamento dei beneficiari, possono eccedere al finanziamento anche le aggregazioni di imprese; 3) la riduzione delle garanzie da prestare per le PMI in possesso di determinati requisiti; 4) l'introduzione di un nuovo strumento di *marketing*. Con la Legge di Stabilità 2014, la dotazione del Fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, a sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese è incrementata di 50 milioni per il 2014. Una quota fino al 40 per cento di tali somme è riservata alle imprese del settore agroalimentare che si aggregano per consolidare la propria presenza sui mercati esteri<sup>909</sup>.

Per quanto riguarda il credito all'esportazione, nella duplice forma del credito acquirente e del credito fornitore, esso è uno strumento destinato a favorire le esportazioni di beni di investimento (macchinari, impianti, relativi studi, parti di ricambio, lavori e servizi) in tutti i Paesi del mondo. Il supporto della SIMEST si sostanzia in un contributo agli interessi su finanziamenti concessi da banche italiane o straniere. Le imprese esportatrici italiane possono proporre agli acquirenti/committenti esteri, di pagare fino ad un massimo dell'85 per cento del prezzo della fornitura mediante una dilazione di pagamento a medio/lungo termine (comunque non inferiore a due anni) a condizioni e tassi di interesse in linea con gli accordi OCSE (tasso CIRR). Il restante 15 per cento del prezzo della fornitura verrà corrisposto dall'acquirente in contanti.

In relazione al credito fornitore, le forme di finanziamento più frequenti sono lo sconto pro soluto o pro solvendo di titoli di credito (il debitore estero emette titoli di credito che l'esportatore provvede a scontare sul mercato interno o estero) e il finanziamento all'esportatore (il quale ottiene da una banca un'anticipazione a tasso fisso CIRR a fronte del credito concesso alla controparte estera. Su richiesta della banca, che opera con raccolta a tasso variabile, SIMEST effettua un 'intervento di stabilizzazione del tasso').

Il credito acquirente si realizza qualora una banca italiana/estera (ovvero un consorzio di banche) stipuli una convenzione finanziaria con l'acquirente estero per la concessione di un credito a medio/lungo termine al tasso fisso basato sul CIRR. Mediante prelievi sulla convenzione finanziaria, l'acquirente estero regola in contanti l'esportatore italiano. Così come nel caso del credito fornitore con

---

<sup>908</sup> Le novità sono state introdotte dal Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 21 dicembre 2012, recante 'Modifica e integrazione degli interventi per l'internazionalizzazione a valere sul Fondo di cui alla L.394/81'.

<sup>909</sup> L. 147/2013, art.1 co.27.

anticipazione bancaria, SIMEST effettua un 'intervento di stabilizzazione del tasso',<sup>910</sup>.

La richiesta alla SIMEST è presentata dalla banca italiana o estera. Limitatamente alle operazioni di smobilizzo a tasso fisso (sconto) sul mercato estero, la richiesta può essere presentata direttamente dall'esportatore.

Con la Legge di Stabilità 2014, è stata incrementata di 200 milioni per il 2014 la dotazione del Fondo SIMEST<sup>911</sup>, rinvenendo le somme sulle disponibilità giacenti sul Conto Corrente di Tesoreria. Le disponibilità giacenti sul Conto Corrente di Tesoreria 2013 riguardano il Fondo relativo alla sottoscrizione di aumenti di capitale della SACE S.p.A., Fondo per il quale allo stato non sussiste l'esigenza di attingere per la sottoscrizione di aumenti di capitale o escussione garanzia statale, in considerazione della solidità patrimoniale di SACE S.p.A..

Il Fondo gestito da SIMEST eroga contributi in conto interessi a sostegno delle esportazioni a pagamento differito (stabilizzazione del tasso di interesse e smobilizzi) e degli investimenti all'estero, nel rispetto dell'accordo internazionale OCSE '*Arrangement on officially supported export credits*' (detto Consensus).

Costituito a ottobre 2012, continua a operare il Fondo *Start Up* (si veda il PNR 2013), finalizzato alla realizzazione di interventi (a condizioni di mercato) per favorire la fase di avvio di progetti di internazionalizzazione promossi in Paesi al di fuori dell'Unione Europea, da parte di singole PMI nazionali o da loro raggruppamenti. Il Fondo consente una partecipazione temporanea, di minoranza e a condizioni di mercato, al capitale sociale di nuove società italiane (o società costituite in Paesi UE). L'intervento avviene tramite la sottoscrizione di capitale sociale in caso di *New.Co.* o la sottoscrizione di un aumento di capitale di *New.Co.* costituite da non più di 18 mesi dal momento di presentazione della domanda di partecipazione<sup>912</sup>.

La remunerazione per la quota di partecipazione sottoscritta dal Fondo è rappresentata dai dividendi sugli utili maturati durante il periodo di partecipazione e dall'eventuale maggior valore derivante dalla cessione della quota di partecipazione al termine del periodo. È, comunque, prevista una remunerazione minima annua non inferiore al tasso base fissato dalla Commissione Europea<sup>913</sup> maggiorato di almeno 400 punti base.

Il riacquisto della partecipazione del Fondo avviene da parte dei soggetti imprenditoriali promotori, con impegno solidale al riacquisto integrale da parte di ciascuna impresa partecipante all'iniziativa. Il prezzo di acquisto della partecipazione verrà determinato in accordo con il/i partner con riferimento al maggior valore tra: il costo storico per l'acquisizione della partecipazione; il patrimonio netto rettificato secondo i principi IAS; l'eventuale quotazione in Borsa.

<sup>910</sup> Per maggiori dettagli vedasi il sito internet di SIMEST: <http://www.simest.it/page.php?id=56>

<sup>911</sup> L. 147/2013, art.1 co.29.

<sup>912</sup> La partecipazione - temporanea e non di controllo - deve essere in ogni caso non superiore al 49 per cento del capitale sociale. Vi è inoltre la possibilità di co-investimento da parte di altri soggetti finanziari (banche, *private equity* o altri); in tale evenienza, la quota di partecipazione del Fondo non potrà superare quella dei soci proponenti che non svolgono attività finanziaria.

<sup>913</sup> Pubblicato sul sito internet:

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference\\_rates.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html)

Si veda Comunicazione della Commissione Europea 2008/C 14/0 - GUUE C14 del 19 gennaio 2008.

La Legge di Stabilità 2014 ha stanziato un contributo di 2 milioni in favore dell'Istituto nazionale ricerche turistiche (ISNART), per rafforzare il marchio 'Ospitalità Italiana-Ristoranti Italiani nel mondo', contrastare l'utilizzo abusivo della denominazione di ristorante italiano nonché concorrere alla promozione di prodotti di imprese agricole e agroalimentari condotte da giovani imprenditori nel Mezzogiorno<sup>914</sup>.

A luglio 2013 è stata firmata una nuova Convenzione relativa al sistema 'Export Banca' tra le società del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'Associazione bancaria italiana (ABI). La Convenzione regola le operazioni a supporto dell'internazionalizzazione e delle esportazioni delle imprese italiane e prevede il supporto finanziario del sistema bancario e di CDP, la garanzia di SACE e l'intervento di stabilizzazione del tasso d'interesse di SIMEST.

Lo strumento di Export Banca è stato avviato nel 2011 e consiste in un sistema integrato CDP - SACE a supporto dell'export di merci e servizi. I finanziamenti all'esportazione prevedono il supporto, oltre che della CDP e della SACE, anche delle banche. La CDP può essere coinvolta in modo diretto (concedendo finanziamenti anche senza intermediari alle aziende che intendano investire nell'Export e nell'internazionalizzazione) o in modo indiretto. Entrambi gli interventi, sia quello diretto che quello indiretto, prevedono la garanzia SACE.

La nuova Convenzione, che è operativa da ottobre 2013, prevede che CDP possa intervenire fornendo la propria provvista anche in valute diverse dall'euro. Inoltre, nel caso di finanziamento di operazioni di internazionalizzazione che riguardino le PMI, CDP potrà agire tramite il proprio strumento di finanziamento 'plafond PMI', mentre SACE potrà garantire finanziamenti erogati dal sistema bancario anche nell'ambito delle convenzioni 'Internazionalizzazione PMI'. Le operazioni di internazionalizzazione che non riguardino le PMI continueranno a essere gestite dal sistema Export Banca. Infine, per le operazioni di credito all'esportazione di importo superiore ai 25 milioni, verrà privilegiato il canale di finanziamento diretto in co-finanziamento con il sistema bancario.

CDP ha deliberato un ampliamento del *plafond* dedicato ad Export banca da 4 a 6 miliardi, al fine di coprire le prossime esigenze finanziarie connesse allo strumento, che al momento conta 12 operazioni per un controvalore di circa 3,3 miliardi (di cui 2,7 miliardi a valere sul *plafond*).

### **Piano Export per le Regioni Convergenza**

Il Piano export per le Regioni della Convergenza, detto anche Piano Export Sud, punta a favorire l'internazionalizzazione delle PMI, la promozione dell'immagine del prodotto italiano nel mondo. Rientra nelle misure previste dal Piano Azione Coesione (PAC), nell'ambito del processo di riprogrammazione del PON Ricerca e Competitività 2007-2013.

Il Piano definisce un programma pluriennale di sostegno alla promozione dei prodotti e servizi sui mercati internazionali delle imprese delle Regioni Calabria, Sicilia, Puglia, Campania, ed è gestito e coordinato dall'Agenzia ICE in collaborazione con gli enti territoriali e i sistemi industriali locali.

---

<sup>914</sup> L. 147/2013, art.1 co.28.

Il Programma Operativo è iniziato nel quarto trimestre 2013 e si concluderà a fine febbraio 2015 ed è destinato alla attuazione di circa 80 iniziative.

I destinatari delle azioni di sostegno, oltre alle PMI, sono *start up*, parchi universitari e tecnologici, consorzi e reti di impresa presenti nelle quattro Regioni della Convergenza, che potranno beneficiare di una serie di servizi a carattere formativo e di un programma di manifestazioni promozionali finalizzate ad incrementare il livello della propensione all'export. Le modalità di partecipazione saranno pubblicizzate per ogni singola iniziativa e saranno conformi alle procedure del PAC.

In particolare, il Piano Export Sud è articolato in 9 linee di intervento. Le azioni di tutoraggio e formazione comprendono: il Progetto pilota ICE Export Lab, con l'obiettivo di accrescere le capacità manageriali e la competitività sui mercati esteri; la formazione per la gestione della Proprietà Intellettuale; seminari tecnico-formativi e di primo orientamento ai mercati internazionali.

Per quanto riguarda le iniziative Promozionali, sono incluse: a) la partecipazione a manifestazioni fieristiche; b) le azioni di *incoming* presso distretti e aree produttive; c) le azioni sui media e sulle reti commerciali estere; d) gli eventi di partenariato internazionali; e) la Borsa dell'innovazione dell'Alta Tecnologia a Napoli, un evento internazionale per promuovere la commercializzazione e/o il trasferimento di prodotti ad alta tecnologia e di beni immateriali (brevetti, in particolare); f) il Progetto Pilota 'Verso il Mediterraneo'.

### **Consorzi per l'internazionalizzazione**

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha previsto dei contributi a favore dei Consorzi per l'internazionalizzazione, finalizzati a sostenere lo svolgimento di specifiche attività promozionali, di rilievo nazionale, per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese realizzate da tali Consorzi, anche attraverso contratti di rete con piccole e medie imprese non consorziate.

Per ottenere il contributo, i Consorzi per l'internazionalizzazione devono essere costituiti o in forma di società consortile o cooperativa da PMI industriali, artigiane, turistiche, di servizi, agroalimentari e agricole<sup>915</sup> aventi sede in Italia; possono, inoltre, partecipare imprese del settore commerciale. E' ammessa la partecipazione di enti pubblici e privati, di banche e di imprese di grandi dimensioni, purché non fruiscano dei contributi pubblici.

I Consorzi devono avere per oggetto la diffusione internazionale dei prodotti e dei servizi delle piccole e medie imprese nonché il supporto alla loro presenza nei mercati esteri anche attraverso la collaborazione e il partenariato con imprese estere.

Devono avere uno statuto in cui risulti espressamente indicato il divieto di distribuzione degli avanzi e degli utili di esercizio. Devono, inoltre, avere un fondo consortile interamente sottoscritto, versato almeno per il 25 per cento, formato da singole quote di partecipazione non inferiori a 1.250 euro e non superiori al 20 per cento del Fondo stesso. Infine, non devono essere in liquidazione o soggetti a procedure concorsuali.

<sup>915</sup> La possibilità per le imprese agricole di partecipare è stata disposta dal D.L. 145/2013.

Per quanto riguarda le iniziative finanziabili:

- il progetto di internazionalizzazione deve prevedere specifiche attività promozionali, di rilievo nazionale, per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese;
- deve prevedere una spesa ammissibile non inferiore a 50mila euro e non superiore a 400mila euro;
- deve coinvolgere, in tutte le sue fasi, almeno cinque PMI consorziate provenienti da almeno tre diverse regioni italiane, appartenenti allo stesso settore o alla stessa filiera; è possibile prevedere il coinvolgimento, attraverso un contratto di rete, di PMI non consorziate purché in numero non prevalente rispetto a quello delle imprese consorziate coinvolte.

Sono agevolabili le seguenti iniziative: partecipazioni a fiere e saloni internazionali ed eventi collaterali; *show-room* temporanei; *incoming* di operatori esteri; incontri bilaterali fra operatori esteri e all'estero; *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, destinata esclusivamente alle imprese partecipanti al progetto.

Ciascun Consorzio può presentare una sola domanda di contributo. Ciascuna PMI, pur potendo aderire a più consorzi, può partecipare ad un solo progetto presentato. Le PMI coinvolte nel progetto devono essere in prevalenza imprese industriali, artigiane, turistiche, di servizi, agroalimentari e agricole; le imprese del settore commerciale possono partecipare al progetto in misura non prevalente rispetto alle altre.

### **Joint ventures nei Paesi in via di sviluppo<sup>916</sup>**

Tramite il Fondo di rotazione per la Cooperazione e lo sviluppo, lo Stato può concedere alle imprese prestiti agevolati per assicurare il finanziamento integrale del capitale di rischio per la costituzione di *joint ventures* (cosiddette imprese miste) nei Paesi in via di sviluppo o per la concessione di altre forme di agevolazione identificate dal CIPE che promuovano lo sviluppo nei Paesi beneficiari. Le aziende che intendono accedere al Fondo rotativo hanno l'obbligo di impegnarsi a rispettare sia le linee guida dell'OCSE sulla responsabilità sociale delle imprese per gli investimenti internazionali, che la risoluzione del Parlamento Europeo del 2011 sugli investimenti internazionali e di rispetto delle clausole sociali e ambientali e delle norme sui diritti umani.

Una quota del Fondo rotativo può essere destinata alla costituzione di un Fondo di garanzia per prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale delle imprese italiane nelle imprese miste. L'obiettivo è di diminuire il peso degli oneri derivanti da elevate fidejussioni bancarie che, in uno scenario economico fortemente caratterizzato da una situazione di stretta creditizia, rappresentavano una vera e propria barriera di ingresso per le imprese che intendevano far ricorso a tale agevolazione.

---

<sup>916</sup> D.L. 69/2013, art.7.

**DdL di modifica alla Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo**

La cooperazione internazionale per lo sviluppo è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia e si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Secondo la prima rilevazione dei dati relativi al 2013, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano (APS) si è attestato attorno allo 0,14 per cento del RNL, sostanzialmente stabile rispetto all'analoga rilevazione dell'anno precedente. Per il 2014, le stime disponibili a legislazione vigente prevedono un APS pari allo 0,16 per cento del RNL, un andamento crescente che evidenzia l'impegno del Governo a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli *standard* internazionali medi della Cooperazione allo sviluppo nei Paesi OCSE, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS. Ciò permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze e i vantaggi comparati.

Per il periodo 2015-2017 viene confermato il calendario stabilito dal DEF 2013: 0,21-0,24 per cento (2015), 0,23-0,27 per cento (2016), 0,28-0,31 per cento (2017).

Per raggiungere detti obiettivi l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su quantità e qualità degli stanziamenti annuali, e in particolare attraverso una continua opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo, anche nel contesto dell'azione di riforma legislativa, avviata dal Governo con un disegno di legge e attualmente all'esame del Parlamento. Il disegno di legge si propone di:

- aggiornare in modo sistematico la fotografia del sistema dopo 27 anni, rimettendo in ordine soggetti, strumenti, modalità di intervento e principi di riferimento maturati nel frattempo nella comunità internazionale;
- adeguare il nostro sistema ai modelli prevalenti nei Paesi partner della UE, prendendo in considerazione le indicazioni ricevute nella 'peer review' dell'Ocse-Dac nel 2009 e nel 2013.

Le attività di cooperazione si articolano in: a) iniziative in ambito multilaterale; b) partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Unione Europea; c) iniziative a dono nell'ambito di relazioni bilaterali; d) iniziative finanziate con crediti concessionali; e) iniziative di cooperazione decentrata e partenariato territoriale; f) interventi internazionali di emergenza umanitaria; g) contributi ad iniziative della società civile.

Il disegno di legge definisce una nuova architettura di *governance* del sistema della cooperazione, che si articolerà in tre organismi. La coerenza delle politiche e il coordinamento delle stesse sarà garantito dal Comitato Interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), una regia costituita dai dicasteri che hanno competenze in materie che sono oggetto di attività di cooperazione allo sviluppo. Il Ministero degli Esteri avrà il compito di tirare le fila di questo esercizio unitario e coerente. Anche le risorse, oggi distribuite sui capitoli di diversi Ministeri, saranno facilmente leggibili attraverso un apposito Allegato al Bilancio.

Il disegno di legge definisce inoltre una nuova struttura di gestione, prevedendo la nascita dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). L'Agenzia svolgerà le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione. Per la realizzazione delle singole iniziative, l'Agenzia opererà direttamente o attraverso partner internazionali, selezionati mediante procedure comparative in linea con la normativa vigente.

La riforma disegna infine un rapporto di partecipazione del Parlamento, che esercita le funzioni di indirizzo e controllo sul documento triennale di programmazione, e della Conferenza Nazionale, un organo di discussione e di consultazione, che darà stabilità all'esperienza di dialogo fra soggetti pubblici e privati, già maturata in occasione del Forum di Milano del 2012.

### II.16 RIPRISTINARE L'EROGAZIONE DI CREDITO ALL'ECONOMIA

Nel 2013, il credito bancario risultava ancora in forte riduzione, sia per la debolezza della domanda sia per la restrizione dell'offerta di finanziamenti da parte delle banche, a sua volta connessa soprattutto con la crescente rischiosità delle imprese.

I tassi di interesse non sono stati elevati rispetto al passato, ma si è manifestato un divario piuttosto ampio rispetto ad altri Paesi europei, soprattutto per i prestiti di importo minore, che approssimano i costi dei finanziamenti delle piccole e medie imprese. Il tasso medio applicato ai prestiti di ammontare inferiore a un milione è stato oltre 160 punti più elevato rispetto alle condizioni medie applicate sui finanziamenti di importo comparabile in Germania e Francia. La riduzione dei prestiti alle imprese è stata comune a molti Paesi dell'Area Euro, ma ha penalizzato particolarmente le aziende italiane, caratterizzate da una scarsa capacità di accesso ai mercati finanziari e da un indebitamento più elevato, soprattutto nei confronti delle banche.

Nel 2013, il tasso di ingresso in sofferenza dei prestiti alle imprese ha raggiunto il 5 per cento circa, rispetto a una media dell'1,5 per cento nel periodo precedente la crisi. Nel complesso, i finanziamenti alle imprese sui quali le banche hanno lamentato difficoltà nei rimborsi costituiscono quasi il 25 per cento delle consistenze, più del doppio di 4 anni fa. Ciò naturalmente ha avuto e continua ad avere effetti sulla redditività degli intermediari.

La ripresa del mercato delle cartolarizzazioni è attualmente ostacolata dal divario tra il valore al quale i prestiti deteriorati sono iscritti nei bilanci delle banche e il prezzo che gli investitori sono disposti a pagare per acquistarli. La recente azione della Banca d'Italia sull'adeguatezza delle rettifiche di valore, accrescendo la quota di perdita già spesa in conto economico, favorisce la ripresa del mercato.

A fronte del peggioramento del merito di credito, gli strumenti più idonei per facilitare l'accesso ai finanziamenti si basano su sistemi di garanzia.

#### Il Fondo centrale di garanzia

Il principale strumento nazionale in materia di accesso al credito per le imprese è rappresentato dal Fondo di garanzia per le PMI.

Il Fondo, dall'anno di avvio della sua attività fino a fine 2013, ha garantito, complessivamente, oltre 325 mila operazioni, per un valore di finanziamenti garantiti di 52,3 miliardi e un importo garantito di 28,2 miliardi.

L'operatività del Fondo ha registrato una decisa impennata a decorrere dal 2007, anno di inizio della crisi economica e finanziaria ancora in atto. Delle predette 325 mila operazioni complessivamente garantite, ben 295 mila sono state, infatti, ammesse al Fondo nel periodo 2007-2013, per un corrispondente volume di finanziamenti garantiti pari a circa 46 miliardi e un importo garantito dal Fondo di circa 25 miliardi.

Considerando solo il 2013, le operazioni finanziate sono state 77 mila per un valore di 10 miliardi e un importo garantito di 6,5 miliardi.

Il Fondo centrale di garanzia sostiene lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese italiane concedendo una garanzia pubblica a fronte di finanziamenti

concessi dalle banche. L'intervento del fondo è stato esteso anche ai professionisti, sia quelli iscritti agli Ordini professionali che quelli aderenti alle Associazioni professionali non ordinistiche<sup>917</sup>.

L'impresa che ha bisogno di un finanziamento finalizzato all'attività di impresa può chiedere alla banca di fare 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.

In alternativa, l'impresa può attivare la cosiddetta 'Controgaranzia', rivolgendosi ad un Confidi<sup>918</sup> o ad altro fondo di garanzia che provvederanno ad inviare la domanda di controgaranzia al Fondo. In sostanza è il Confidi a garantire il finanziamento concesso da un istituto di credito e a garantirsi a sua volta grazie all'intervento del Fondo.

Regioni, banche, SACE e altri importanti organismi possono partecipare alla dotazione del Fondo incrementandone la capacità operativa, tramite la creazione di apposite sezioni speciali: sono operative le sezioni speciali per l'internazionalizzazione, costituite con contributi delle Camere di Commercio e una sezione dedicata all'imprenditoria femminile, nata dalla collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità.

Rivolgendosi al Fondo di Garanzia, l'impresa quindi 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, eventuale richiesta di garanzie aggiuntive sulla parte non coperta dal Fondo, 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.

Ciascuna impresa può beneficiare complessivamente di un importo massimo garantito pari a 2,5 milioni ovvero a 1,5 milioni 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). Con le nuove disposizioni operative la garanzia può coprire fino all'80 per cento dei finanziamenti in base alla localizzazione e alla tipologia dell'impresa e alle caratteristiche dell'operazione finanziaria. Per le operazioni accolte nel 2013, la percentuale media di copertura (importo garantito su finanziato) è stata pari al 59,3 per cento. Con il decreto 69/2013 è stata ampliata fino all'80 per cento dell'operazione finanziaria la garanzia concedibile per operazioni di anticipazione

<sup>917</sup> Tale ampliamento è stato previsto dall'articolo 1 del D.L.69/2013, cui si è dato attuazione con il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 27 dicembre 2013. In allegato al decreto ministeriale sono riportati i nuovi criteri di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo, ricalibrati in funzione del ciclo economico e dell'andamento del mercato finanziario e creditizio.

<sup>918</sup> Il Confidi, acronimo di 'consorzio di garanzia collettiva dei fidi', è un consorzio italiano 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.

di credito (senza cessione dello stesso) verso imprese che vantano crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni e per le operazioni finanziarie di durata non inferiore a 36 mesi. Con lo stesso decreto è stabilito che una quota non inferiore al 50 per cento (in precedenza la quota era dell'80 per cento) delle disponibilità finanziarie del Fondo è riservata a interventi non superiori a 500 mila euro di importo massimo garantito per ciascuna impresa. Inoltre, la garanzia del Fondo opera solo su operazioni finanziarie di nuova concessione ed erogazione, con esclusione di operazioni finanziarie già deliberate dai soggetti finanziatori alla data di presentazione della richiesta di garanzia.

Per accedere al Fondo Centrale di garanzia, le imprese non devono avere più di 250 occupati e un fatturato annuo inferiore a 50 milioni<sup>919</sup>. Il Fondo di Garanzia per le PMI è destinato alle imprese valutate 'economicamente e finanziariamente sane' sulla base di criteri di valutazione che variano a seconda del settore di attività e del regime contabile dell'impresa beneficiaria. La valutazione del merito di credito ha ad 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. Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (attualmente in fase di pubblicazione) attuativo delle disposizioni del D.L. 'Fare', prevede l'abbassamento dei requisiti per uno dei 4 parametri presi a riferimento per valutare un'impresa. Il rapporto margine operativo lordo / fatturato, infatti, viene ridotto dal 15 per cento all'8 per cento. Da un'analisi condotta dal Ministero dello Sviluppo Economico è emerso che, per effetto della crisi economica in atto e del conseguente deterioramento dei dati di bilancio, solamente una quota minoritaria di imprese (circa il 13 per cento del totale nazionale) raggiungeva il valore di riferimento pre-riforma dell'indice considerato. L'adeguamento di questo valore di riferimento consentirà l'accesso alla garanzia del Fondo a un maggior numero di imprese che, nonostante inevitabili difficoltà derivanti dal protrarsi della crisi economica, restano comunque sane e con reali prospettive di sviluppo.

La procedura più semplice per accedere al Fondo è quella prevista per il cosiddetto microcredito, che non richiede la valutazione sulla base dei modelli di *scoring* e che permette di garantire finanziamenti fino a 100 mila euro. Nel caso ci siano dei finanziamenti già garantiti dal Fondo, gli importi di questi ultimi vanno sottratti dal plafond ottenibile con il microcredito per calcolare l'effettivo finanziamento che può essere ancora garantito.

Per accedere al microcredito è sufficiente che l'impresa presenti un utile d'esercizio in almeno uno degli ultimi due bilanci approvati (o in almeno una delle ultime due dichiarazioni fiscali) e che, l'eventuale perdita registrata nell'ultimo bilancio approvato (o dichiarazione fiscale) non sia superiore al 10 per cento del fatturato.

---

<sup>919</sup> Possono operare in qualsiasi settore ad eccezione dell'agricoltura, della pesca, dell'industria automobilistica, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dell'industria carboniera, della siderurgia (i cosiddetti settori 'sensibili' esclusi dall'Unione Europea) e delle attività finanziarie. Per quanto riguarda il settore dei trasporti, sono ammissibili solo le imprese che esercitano l'attività di trasporto merci su strada. Le imprese agricole possono avvalersi della controgaranzia rivolgendosi ad un confidi che opera nei settori agricolo, agroalimentare e della pesca.

Se il microcredito non soddisfa le esigenze dell'impresa, occorre procedere ad un'analisi più dettagliata dei dati di bilancio.

**FOCUS****Il microcredito**

Microcredito e microfinanza sono considerati come strumenti in grado di contrastare il fenomeno della disoccupazione, dell'esclusione sociale e finanziaria, sostenere lo sviluppo di microimprese e il lavoro autonomo. A tal fine l'ABI e l'Ente nazionale del Microcredito hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa per avviare la collaborazione in ambito formativo e informativo per un utilizzo più efficiente dei fondi comunitari. Per la concreta realizzazione di questi obiettivi, il Protocollo prevede la promozione di attività di informazione presso le banche, per offrire soluzioni adeguate alla specificità dei clienti e in risposta ai bisogni del territorio nonché avviare attività di formazione attraverso corsi di studi e seminari rivolti al personale bancario, della Pubblica Amministrazione, del Terzo settore o del settore privato coinvolto in attività microfinanziarie.

Le iniziative sottoscritte nell'intesa avranno validità di due anni, con la contestuale realizzazione di un sistema di monitoraggio delle operazioni di microcredito che saranno effettuate e la costruzione di una banca dati attualmente non esistente in Italia.

Le attività previste dall'accordo rientrano nell'ottica di favorire una maggiore consapevolezza di banche e imprese sul migliore utilizzo dei Fondi europei 2014-2020, che rappresentano una leva finanziaria strategica per il Paese. In tale prospettiva, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa aggiuntivo tra l'Ente Nazionale per il Microcredito e ABI Servizi, quale società di gestione del Progetto speciale 'Banche 2020' nato per mettere le banche in condizione di offrire alle imprese un supporto specializzato, nell'ambito di misure finanziabili con i Fondi comunitari in questione. Questa ulteriore intesa punta al pieno coinvolgimento delle banche italiane nel progetto biennale 'Capacity Building', sviluppato dall'Ente in sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica al fine di creare per la Pubblica Amministrazione strumenti idonei a rafforzare le competenze nella gestione di iniziative di microcredito.

E' possibile effettuare anche versamenti volontari al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese da parte di associazioni, enti, società o singoli cittadini, in un apposito capitolo d'entrata nel bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda la sezione speciale costituita all'interno del Fondo e dedicata all'imprenditoria femminile, si rinvia al par. II.6 'Mercato del lavoro e percorsi formativi'.

Con la Legge di Stabilità per il 2014, il Fondo di garanzia per le PMI è stato inserito nel Sistema Nazionale di Garanzia, costituito ai fini di riordinare il sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, di utilizzare in modo più efficiente le risorse pubbliche anche in sinergia con i sistemi locali di garanzia, di contenere i potenziali impatti sulla finanza pubblica<sup>920</sup>. Il Sistema Nazionale comprende, oltre al Fondo di Garanzia per il PMI, una Sezione speciale di garanzia 'Grandi Progetti di Ricerca e Innovazione', che viene istituita nell'ambito del Fondo di garanzia PMI e il Fondo di garanzia per la prima casa.

L'amministrazione del Fondo di garanzia per le PMI è affidata, in sostituzione del Comitato di amministrazione, ad un Consiglio di Gestione composto solo da rappresentanti ed esperti delle pubbliche amministrazioni interessate<sup>921</sup>.

<sup>920</sup> L. 147/2013, art.1 co.48.

<sup>921</sup> In particolare, si prevede che il Consiglio sia composto da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, di cui uno con funzioni di presidente, da un rappresentante del Ministero dell'economia e

La dotazione del Fondo di garanzia è incrementata di 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, mediante riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Con apposita delibera del CIPE verranno inoltre assegnati al Fondo di garanzia, a valere sul medesimo Fondo per lo sviluppo e la coesione, ulteriori 600 milioni. Nel rispetto delle modalità operative di funzionamento del Fondo di garanzia per le PMI, verranno emanate dal CIPE specifiche direttive per assicurare il più ampio accesso delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno agli interventi del Fondo, anche tramite l'individuazione di eventuali priorità di accesso alla garanzia tenuto conto dei soggetti beneficiari e delle operazioni finanziarie ammissibili<sup>922</sup>.

Nell'ambito del Fondo di garanzia è costituita una sezione speciale di garanzia 'Grandi Progetti di Ricerca e Innovazione', con una dotazione iniziale di 100 milioni, stanziamento che potrà essere incrementato anche da quota parte delle risorse della programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari. La Sezione è destinata alla concessione, a titolo oneroso, di garanzie a copertura delle 'prime perdite' su portafogli di un insieme di progetti di ammontare minimo pari a 500 milioni. Tale ammontare è costituito da finanziamenti concessi dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) direttamente o attraverso banche e intermediari finanziari, per la realizzazione di grandi progetti per la ricerca e l'innovazione industriale posti in essere da imprese di qualsiasi dimensione, con particolare riguardo alle PMI, alle reti di impresa e ai raggruppamenti di imprese individuati sulla base di uno specifico accordo-quadro di collaborazione tra il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la BEI.

Infine, del Sistema Nazionale di Garanzia fa parte anche il Fondo di garanzia per la prima casa per la concessione di garanzie, a prima richiesta, su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari. Per maggiori dettagli su tale Fondo si rinvia al par. II.7 'Welfare e povertà'.

### FOCUS

#### L'attività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) in Italia

Nel 2013 sono ammontati a 10,4 miliardi (in aumento del 50 per cento rispetto al 2012) i nuovi prestiti erogati dalla Banca, a cui si aggiungono 600 milioni ad opera del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per un totale di 11 miliardi, che hanno attivato progetti per oltre 30 miliardi, circa il 2 per cento del PIL.

Nel complesso, gli impieghi della BEI in Italia risultano pari a 65,6 miliardi. Oltre 8.400 le PMI che hanno ricevuto finanziamenti nel 2013, per una cifra complessiva di 3,3 miliardi (il 34 per cento del totale). Nel 2012 i fondi BEI erogati alle PMI erano stati pari a 2,5 miliardi.

In termini di settore, la BEI è intervenuta nell'energia, a cui è stato attribuito il 22 per cento dei finanziamenti erogati nel 2013, nelle telecomunicazioni e trasporti (20 per cento), nell'industria (13 per cento), nell'acqua (10 per cento) e nella sanità (1 per cento).

Nel 2013 è proseguito l'impegno della BEI nel sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo (anche per le 'mid cap italiane') e per l'ammodernamento infrastrutturale del paese, compreso lo sviluppo della banda larga. Sono stati inoltre avviati nuovi settori di attività, tra cui il primo finanziamento nel *social housing* in Italia (a Parma), il sostegno al Parco

---

delle finanze con funzioni di vicepresidente, da un rappresentante del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, da un rappresentante indicato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, nonché da due esperti in materia creditizia e di finanza d'impresa designati rispettivamente dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'economia.

<sup>922</sup> L. 147/2013, art.1 co.53.

scientifico Erzelli di Genova, al progetto '*Energy Efficiency Milan Covenant of Mayors*' nonché finanziamenti ai porti e a iniziative *Growth finance* (GFI).

Per quanto riguarda il FEI<sup>923</sup>, nel 2013 ha investito 85 milioni in 4 operazioni di *Private Equity* che hanno contribuito a mobilitare circa 500 milioni. Dall'inizio dell'attività nel 1994, 329 PMI italiane sono state supportate dai fondi in cui ha investito il FEI.

In relazione alle garanzie concesse, nel 2013 il FEI ha impegnato 461 milioni in 8 operazioni, grazie alle quali sono stati veicolati circa 1,3 miliardi di nuovi prestiti alle PMI. Due di queste operazioni hanno usufruito della *Risk Sharing Initiative*, cofinanziata da Commissione e FEI, strumento di garanzia di prima perdita su portafogli di crediti a PMI per progetti di ricerca e sviluppo.

Inoltre, nel 2013 il FEI ha avviato 2 nuove operazioni di microfinanza, per un totale di 2,25 milioni.

Vi sono, infine, altri due strumenti utilizzati da ISMEA<sup>924</sup>, finalizzati a favorire l'accesso al credito delle imprese agricole. Si tratta in primo luogo del Fondo di garanzia ISMEA, istituito con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito delle imprese agricole e la mitigazione degli spread sui tassi di interesse praticati dalle banche, attraverso la riduzione degli accantonamenti a patrimonio di vigilanza richiesti agli intermediari. Il Fondo rilascia fidejussioni alle imprese, oltre che co-garanzie e contro-garanzie in collaborazione con i Confidi. Inoltre, la garanzia è estesa anche a finanziamenti di breve termine ed è prevista la possibilità di rilasciare garanzie su portafogli bancari di finanziamenti alle imprese agricole. Il fondo di garanzia è stato utilizzato anche da diverse Regioni a supporto dei programmi di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013. Tramite le risorse dei programmi, sono state costituite delle dotazioni patrimoniali destinate alle diverse regioni, per operazioni ammissibili alle misure di sviluppo rurale.

Lo strumento prevede inoltre una specifica dotazione, destinata all'erogazione di garanzie a costo agevolato a giovani agricoltori.

Il secondo strumento è il Fondo di credito nazionale per le imprese agricole, che opera sulla base di una dotazione finanziaria versata da un ente finanziatore (statale o regionale) e diretta all'erogazione di finanziamenti agevolati ad imprese agricole e agro-alimentari. L'erogazione dei finanziamenti non avviene direttamente ad opera del fondo, ma attraverso il ricorso a banche intermediarie, che sottoscrivono un accordo con il fondo. A ciascun beneficiario è rilasciato un finanziamento in parte a carico del fondo, in parte a carico della banca. La quota di partecipazione del fondo, che non può superare il 50 per cento del valore complessivo del finanziamento, è rilasciata con un tasso di interesse ridotto, erogando un aiuto al beneficiario, mentre la quota bancaria è rilasciata a condizioni di mercato, sulla base di un'autonoma valutazione del merito creditizio

<sup>923</sup> La composizione azionaria del Fondo è la seguente: 62,1% BEI, 30% Commissione UE e 7,9% di 25 istituzioni finanziarie pubbliche e private europee.

<sup>924</sup> L'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare è un ente pubblico economico istituito con le funzioni istituzionali di realizzare servizi informativi, assicurativi e finanziari e di costituire forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole e le loro forme associate. Favorisce anche l'informazione e la trasparenza dei mercati, agevola il rapporto con il sistema bancario e assicurativo, favorisce la competitività aziendale e riduce i rischi inerenti alle attività produttive e di mercato. L'ISMEA affianca le Regioni nelle attività di riordino fondiario, attraverso la formazione e l'ampliamento della proprietà agricola, e favorisce il ricambio generazionale in agricoltura in base ad uno specifico regime di aiuto approvato dalla Commissione europea.

dei beneficiari. Il rischio connesso a ciascuna operazione grava sulla banca e sul fondo in proporzione alla rispettiva quota di partecipazione.

### **FOCUS** Titoli di risparmio per l'economia meridionale

I cosiddetti 'Titoli di risparmio per l'economia meridionale' beneficiano, al ricorrere di determinate condizioni, di un trattamento tributario agevolato, in quanto sugli interessi si applica l'aliquota ridotta del 5 per cento, in luogo di quella ordinaria del 20 per cento.

Sebbene in sede di emissione i titoli in questione possano essere sottoscritti unicamente da persone fisiche non esercenti attività d'impresa, sul mercato secondario, gli stessi possono essere acquistati da tutte le categorie di investitori. Tuttavia, le sole persone fisiche non esercenti attività d'impresa possono usufruire dell'aliquota del 5 per cento anche nel caso di acquisti sul mercato secondario.

Gli imprenditori individuali (anche nel caso di imprenditori agricoli) possono essere ammessi alla sottoscrizione dei titoli in esame e alla fruizione dell'aliquota del 5 per cento nel caso in cui non detengano i titoli stessi nell'ambito dell'attività d'impresa. In tal caso l'aliquota ridotta si applica anche qualora i titoli siano acquistati sul mercato secondario.

Tuttavia, gli emittenti dei titoli devono comunicare alla CONSOB, entro i 5 giorni successivi alla chiusura del periodo d'offerta, le informazioni relative alla sussistenza dei requisiti inerenti alle caratteristiche dei soggetti sottoscrittori dei titoli. Pertanto, nella fattispecie degli imprenditori individuali, al fine della verifica di tali condizioni, i soggetti emittenti dovranno acquisire dal sottoscrittore una dichiarazione che attesti che i titoli sottoscritti non vengono detenuti nell'ambito dell'attività d'impresa.

L'aliquota agevolata del 5 per cento può essere applicata alla generalità dei redditi di capitale prodotti dai titoli di risparmio per l'economia meridionale; ciò comporta che il particolare regime trova applicazione non solo per gli interessi, ma anche per i cosiddetti scarti di emissione.

### **Il fondo Italiano di Investimento**

Nato nel 2010, il Fondo è gestito da una SGR avente un capitale di 4 milioni, equamente ripartiti tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Confindustria, ABI, CDP e alcuni grandi gruppi bancari.

Con il primo *closing* il Fondo ha raccolto 1,2 miliardi dei quali, considerando sia gli investimenti diretti che quelli indiretti, risultano impegnati 785 milioni (75 per cento del capitale disponibile). In particolare, al 10 febbraio 2014 erano stati raggiunti i seguenti risultati: deliberati 37 investimenti diretti (33 già effettuati), per un ammontare complessivo di risorse pari a 360 milioni; deliberati 21 investimenti indiretti (18 già sottoscritti), per un ammontare complessivo di circa 425 milioni.

Nel complesso, risultano coinvolte circa 80 imprese che generano un fatturato di oltre 4 miliardi. Con l'attività di investimento indiretto, sono state attivate ulteriori risorse finanziarie per 1,4 miliardi, di cui circa 400 milioni provenienti da investitori esteri.

Per quanto riguarda i risultati, dall'anno dell'investimento del Fondo fino a tutto il 2013, il volume d'affari complessivo delle imprese finanziate è cresciuto del 9 per cento, il fatturato estero e i dipendenti sono aumentati entrambi del 17 per cento.

### ***L'equity-based crowdfunding e i canali complementari al credito bancario***

Il decreto crescita bis di fine 2012 ha introdotto la disciplina per la 'Raccolta di capitali di rischio tramite portali *online* per le *start up* innovative', delegando la CONSOB ad adottare le relative disposizioni di attuazione.

Le finalità dell'intervento legislativo erano prima di tutto agevolare il finanziamento di imprese con profilo di rischio molto elevato e ad alto contenuto tecnologico (*start up* innovative), ma anche di introdurre una disciplina per i gestori di piattaforme *online*, al fine di ridurre il rischio operativo e legale nonché il rischio di contenzioso e di frode.

Con la pubblicazione a fine luglio 2013 da parte della CONSOB del testo definitivo del 'Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di *start up* innovative tramite portali *online*' l'Italia è divenuto l'unico Paese nella UE con una normativa sull'*equity crowdfunding*, seppur limitata alle sole *start up* innovative. Il regolamento è stato adottato dalla CONSOB a seguito di una indagine preliminare per la raccolta di dati e informazioni, cui ha fatto seguito un *open hearing* e una consultazione<sup>925</sup>.

La CONSOB ha introdotto l'obbligo di registrazione per i gestori 'puri' di portali, mentre i gestori autorizzati come banche e SIM possono gestire portali *online* senza obbligo di registrazione, ma hanno però l'obbligo di comunicazione alla CONSOB e sono inclusi in una sezione dedicata del registro, ai fini della trasparenza. All'11 febbraio 2014 sono due i portali web registrati dalla CONSOB, di cui un gestore 'puro'.

Sono stati definiti i requisiti di onorabilità dei soggetti che detengono il controllo e quelli di onorabilità e professionalità dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo. In sintesi, l'onorabilità è legata all'insussistenza di condanne penali mentre la professionalità è legata sia all'esperienza che a competenze specifiche in diversi settori e graduate in base al ruolo (esecutivo o non esecutivo) degli amministratori<sup>926</sup>.

Il Regolamento definisce una serie di obblighi generali relativi al comportamento dei gestori autorizzati (diligenza, correttezza e trasparenza, gestione dei conflitti di interesse, parità di trattamento dei destinatari delle offerte), alle informazioni (corrette, aggiornate, chiare e non fuorvianti) da fornire affinché gli investitori possano ragionevolmente comprendere la natura dell'investimento e prendere le decisioni in modo consapevole<sup>927</sup>.

Il gestore deve trasmettere gli ordini a banche e imprese di investimento che operano nei confronti degli investitori nel rispetto delle disposizioni applicabili della Parte II del Testo Unico e della relativa disciplina di attuazione (disciplina 'MiFID'). Nell'intento di graduare gli oneri e favorire lo sviluppo del fenomeno,

<sup>925</sup> Gli esiti della consultazione sono pubblicati, insieme al regolamento e alla Relazione sull'attività di Analisi di Impatto (AIR) sul sito [www.consob.it](http://www.consob.it)

<sup>926</sup> In particolare, gli amministratori non esecutivi della piattaforma possono avere esperienze diverse da quelle classiche finanziarie, ossia possono provenire anche da altri settori. L'A.D., invece, deve comunque avere esperienza in settore finanziario.

<sup>927</sup> Oltre a fornire informazioni sull'investimento, il gestore assicura che possano accedere alle sezioni del portale in cui è possibile aderire alle offerte, solo gli investitori (diversi dagli investitori professionali) che abbiano preso visione delle informazioni pubblicate sul portale, risposto positivamente ad un questionario comprovante la piena comprensione delle caratteristiche essenziali dell'investimento e dichiarato di essere in grado di sostenere economicamente l'eventuale intera perdita dell'investimento che intendono effettuare.

tali regole non si applicano al ricorrere di determinate condizioni relative al controvalore dell'ordine e alla natura dell'investitore: le soglie rilevanti sono 500 euro per investimento e 1.000 euro annui per le persone fisiche, 5.000 euro per investimento e 10.000 euro annui per le persone giuridiche.

Ai fini del perfezionamento delle offerte, spetta al gestore del portale verificare che una quota almeno pari al 5 per cento degli strumenti offerti sia stata sottoscritta da investitori professionali o da fondazioni bancarie o da incubatori. Tra gli investitori professionali, interessante l'inserimento degli incubatori di *start up* innovative. Proprio coloro che fanno crescere queste realtà, diventano i primi a poterle sostenere anche investendo in esse tramite *equity-based crowdfunding*.

Nel 2012, con i due Decreti 'Sviluppo' sono stati introdotti gli strumenti per aprire un circuito d'intermediazione diretto tra risparmio e investimento, attraverso la disciplina dell'emissione di strumenti di debito a breve termine (cambiali finanziarie) e a medio - lungo termine (obbligazioni), anche a contenuto partecipativo. È stata inoltre estesa anche alle società non quotate che emettono titoli di debito: i) la deducibilità degli interessi passivi secondo le stesse regole previste per le società quotate, con riferimento ai titoli quotati su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione; ii) la deducibilità dei costi di emissione; iii) l'esenzione della ritenuta alla fonte sui proventi corrisposti su titoli negoziati su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione di Stati membri dell'UE o di Paesi in 'White List', allo scopo di evitare una doppia imposizione.

Queste misure, entrate pienamente in vigore alla fine del 2012, hanno già reso possibili numerose operazioni di emissione, di diversa taglia dimensionale. In genere le singole emissioni ammontano a qualche centinaio di milioni, ma anche le imprese più piccole iniziano a fare ricorso al mercato. L'entità complessiva delle emissioni ha quasi raggiunto 6 miliardi. Allo scopo di rafforzare la capacità degli emittenti più piccoli di intercettare flussi finanziari anche internazionali, diversi investitori stanno costituendo dei Fondi dedicati all'investimento nei mini-bond.

Il Decreto Destinazione Italia segna un ulteriore importante passaggio nel quadro di una ampia riforma della finanza d'impresa italiana. Per la diffusione di canali di finanziamento delle imprese sul mercato, alternativi e complementari al credito bancario, il D.L. per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' ha introdotto delle norme volte a stimolare l'uso della cartolarizzazione<sup>928</sup>. In particolare, vengono estese le norme relative alla cartolarizzazione anche alle operazioni aventi ad oggetto obbligazioni e titoli similari. Inoltre, viene estesa la cosiddetta 'segregazione' degli attivi cartolarizzati rispetto al fallimento della società, anche al caso del fallimento del soggetto incaricato della riscossione dei crediti ceduti. Ciò ha l'obiettivo di incrementare l'efficienza delle operazioni di cartolarizzazione, in quanto l'attuale limitazione sostanzialmente impedisce alle banche che operano in Italia di detenere la liquidità derivante dai crediti cartolarizzati.

---

<sup>928</sup> D.L. 145/2013, art.12.

Al fine di aumentare l'appetibilità delle operazioni di cartolarizzazione per le PMI, il D.L. prevede diverse misure di semplificazione delle modalità di cessione dei crediti, anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Viene favorito anche l'investimento in titoli di cartolarizzazione con obbligazioni e titoli simili come sottostante, da parte di alcuni degli investitori istituzionali italiani (imprese di assicurazione, fondi pensione e enti pubblici previdenziali e assicurativi). Inoltre, per favorire l'investimento in obbligazioni e titoli simili da parte delle imprese di assicurazione, dei fondi pensione è precisato che l'investimento in: i) obbligazioni e titoli simili, ii) titoli finanziari rappresentativi di operazioni di cartolarizzazione, iii) quote di fondi che investono prevalentemente nei predetti strumenti finanziari, è compatibile (anche laddove questi strumenti non siano negoziati su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione e anche se privi di rating) con le vigenti disposizioni in materia di investimento in attivi a copertura delle riserve tecniche delle imprese di assicurazione. Le assicurazioni, in base a quanto stabilito dall'IVASS, potranno investire negli strumenti suddetti il 3 per cento delle riserve tecniche. Inoltre, per gli investimenti alternativi, il limite dell'1 per cento previsto come soglia di concentrazione in un unico fondo sarà ampliato al 3 per cento nel caso di fondi che investono prevalentemente in questi attivi.

Nell'ottica di continuare un'azione di sostegno alle forme di finanziamento alternative a quelle concesse dal sistema bancario, la normativa di cui al D.L. ha riformato il sistema di imposizione indiretta dei finanziamenti a medio e lungo termine assoggettati all'imposta sostitutiva: da un lato, l'applicabilità di tale imposta sostitutiva viene estesa anche alle modificazioni o estinzioni dei finanziamenti strutturati come prestiti obbligazionari nonché ad atti ad essi accessori (quali le garanzie) e, dall'altro, la si rende opzionale, recuperando la funzione agevolativa con cui era stata originariamente concepita.

Inoltre, il privilegio speciale sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa viene esteso a garanzia dell'emissione di obbligazioni e titoli simili.

### **La patrimonializzazione dei Confidi**

Al fine di favorire l'accesso al credito delle PMI, la Legge di Stabilità per il 2014<sup>929</sup> è intervenuta in favore degli strumenti di garanzia mutualistica di primo livello (Confidi) al fine di favorire sia la patrimonializzazione di quelli sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, sia operazioni di fusione finalizzate all'iscrizione nell'elenco o nell'albo degli intermediari vigilati dalla Banca d'Italia. La misura si propone di rafforzare patrimonialmente i Confidi mediante l'utilizzo del Fondo di Garanzia per le PMI nei limiti di 225 milioni.

Le risorse possono essere aumentate sia da contributi di Regioni, enti locali e Camere di Commercio, sia attingendo ai fondi della Programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali.

Inoltre, una somma di 70 milioni per ciascuno degli anni 2014-2016 è destinata alle Camere di Commercio per il sostegno al credito alle PMI tramite il

<sup>929</sup> L. 147/2013, art.1 co.54-55.

rafforzamento dei Confidi, anche quelli non sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia.

### Gli interventi della Cassa Depositi e Prestiti (CDP)

In base ai dati preliminari del 2013, lo scorso anno CDP ha mobilitato risorse complessive per circa 16 miliardi per finanziamenti e investimenti, in aumento di circa il 30 per cento rispetto al 2012. Con l'esercizio 2013 si è chiuso l'orizzonte temporale del Piano industriale 2011-2013, che ha superato gli obiettivi inizialmente fissati, nonostante il mutamento significativo del contesto di mercato: le risorse complessivamente mobilitate da CDP nel triennio sono pari a 56 miliardi, superiori ai 43 miliardi previsti. Per il triennio 2013-2015 il Piano industriale prevede la mobilitazione di risorse da parte di CDP e delle società controllate fino a 87 miliardi, tenendo conto dei recenti interventi normativi (Legge di stabilità 2014) che hanno consentito l'ampliamento della attività di CDP a supporto delle imprese.

I dati principali sull'attività e sui risultati preliminari di CDP nel 2013 sono i seguenti:

- Mutui e valorizzazioni immobili pubblici. Nel corso del 2013 sono quasi raddoppiate le risorse messe a disposizione degli enti pubblici, quasi 6 miliardi (3,3 miliardi del 2012). Al risultato ha contribuito l'attività di anticipazione per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione e l'operatività del Fondo FIV Plus per la valorizzazione degli immobili dello Stato e degli Enti territoriali.
- Finanziamenti alle infrastrutture. Sul fronte delle infrastrutture, gli impieghi sono risultati pari a circa 2,2 miliardi, con operazioni di *project finance* per grandi infrastrutture nel settore autostradale e con il finanziamento diretto dei piani di investimento delle *multiutilities* locali.
- Anche nel 2013 CDP ha concentrato gli impieghi in prodotti a sostegno dell'economia, cui ha dedicato 8,3 miliardi. Le risorse sono state destinate sia a finanziamenti che ad interventi con capitale di rischio, diretti sia a PMI che a grandi imprese. Rilevano in particolare le risorse aggiuntive per il Fondo Strategico Italiano (2,5 miliardi), i finanziamenti a valere sui plafond dedicati alle PMI (3,2 miliardi) e il sistema export banca con SACE a supporto delle esportazioni e dell'internazionalizzazione delle imprese (1,8 miliardi).

Sul lato del passivo, lo stock di raccolta postale di competenza CDP dovrebbe attestarsi a circa 3,6 miliardi. Il *cost/income ratio* resterà molto contenuto, intorno al 4 per cento. Il patrimonio netto si dovrebbe attestare oltre i 18 miliardi, con una crescita di circa l'8 per cento rispetto al 2012. Il margine d'interesse è atteso in discesa, per effetto della preventivata contrazione del differenziale tra tassi attivi e passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse di mercato. Di conseguenza, il 2013 si dovrebbe chiudere con un utile netto in flessione rispetto al 2012 (2,9 miliardi, di cui circa 500 milioni per plusvalenze su partecipazioni di natura non ricorrente), ma superiore agli obiettivi del Piano per il 2013 (2 miliardi).

Nell'ambito della collaborazione con il sistema bancario, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha reso operativo il Nuovo Plafond PMI, con una dotazione di 10 miliardi (ulteriori rispetto alle risorse mobilitate attraverso il Plafond PMI istituito dal 2009), di cui 8 miliardi destinati al finanziamento di spese di investimento e di esigenze di incremento del capitale circolante del comparto imprenditoriale (PMI-Investimenti). I restanti 2 miliardi erano, invece, in origine riservati alle operazioni di acquisto, da parte delle banche, di crediti vantati dalle PMI nei confronti della Pubblica Amministrazione (PMI-Crediti vs PA).

Dei 18 miliardi di cui era dotato lo strumento nel 2013, 13 miliardi sono stati già erogati a favore di più di 80 mila imprese.

Il Plafond PMI-Investimenti è destinato al finanziamento, anche nella forma del leasing finanziario, di iniziative relative a investimenti da realizzare e/o in corso di realizzazione, ovvero ad esigenze di incremento del capitale circolante delle PMI. È articolato in due sotto-plafond: il primo, di 3 miliardi, è da assegnare con riferimento alla quota di mercato, al 31 dicembre 2011, di ciascun istituto di credito nei confronti delle PMI. Una quota, pari al 15 per cento, è riservata a favore delle Banche del Sistema del Credito Cooperativo. Il secondo sotto-plafond, pari a 5 miliardi, è riservato alle sole banche che abbiano stipulato il contratto di finanziamento sul nuovo Plafond PMI.

Inoltre, a gennaio 2014, la CDP ha ulteriormente rafforzato il Plafond PMI-Investimenti, estendendone il perimetro di operatività e incrementandone la dotazione con ulteriori 2,5 miliardi.

In particolare, per quanto riguarda il perimetro di operatività, la CDP ha adottato la definizione di PMI utilizzata dalla Banca Europea per gli Investimenti (imprese fino a 250 dipendenti, a prescindere dal fatturato e dall'attivo di bilancio). Il Plafond è stato esteso anche alle 'mid cap', aziende con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 3.000. A tali imprese è destinata una tranche specifica di 2 miliardi, attraverso la costituzione del Plafond PMI - 'MID', da destinare alle operazioni di investimento e di incremento del capitale circolante.

È stato costituito anche il Plafond PMI - 'Reti', cui vengono destinati 500 milioni finalizzati ad agevolare la crescita dimensionale delle PMI che sottoscrivano un contratto di rete per il perseguimento di un programma comune. Anche in questo caso le risorse finanzieranno le operazioni di investimento e di incremento del capitale circolante.

Il Plafond 'PMI - crediti verso PA' di 2 miliardi è stato reindirizzato al Plafond 'Investimenti'. Infatti, le misure straordinarie adottate dal Governo per favorire il pagamento dei debiti della PA, hanno disincentivato lo strumento creato ad hoc da CDP.

Infine, la CDP ha deliberato l'istituzione del nuovo Plafond 'Beni Strumentali'. Lo strumento è dotato di 2,5 miliardi e mira a finanziare, attraverso il sistema bancario, l'acquisto beni strumentali d'impresa, compresi hardware, software e tecnologie digitali. Le PMI finanziate con questo Plafond potranno avere accesso a un contributo in conto interessi erogato direttamente dal Ministero dello Sviluppo Economico<sup>930</sup>.

<sup>930</sup> Art. 2 del D.L. 69/2013, cosiddetta 'Legge Sabatini'. Per maggiori dettagli si veda il par. II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese'.

CDP ha riarticolato i parametri per la determinazione dei margini applicabili alla provvista di entrambi i Plafond, introducendo una ulteriore fascia di *pricing* per le banche che presentino un Tier 1 Ratio superiore al 9 per cento. La nuova articolazione è applicata dal 5 marzo 2013.

Tali fondi sono utilizzati anche per il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese. Per maggiori dettagli, si veda il par. II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese'.

Con la Legge di Stabilità per il 2014<sup>931</sup>, è stato stabilito che le operazioni di finanziamento condotte da CDP per finalità di sostegno all'economia nell'ambito della gestione separata (ovvero a valere sul risparmio postale), finora limitate alle piccole e medie imprese, possano essere effettuate anche nei confronti di grandi imprese. Tali operazioni possono assumere qualsiasi forma, quali quelle della concessione di finanziamenti, del rilascio di garanzie, di assunzione di capitale di rischio o di debito. Le operazioni possono essere effettuate solo in via indiretta, attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati.

È stata soppressa la previsione in forza della quale la raccolta di fondi della CDP è effettuata esclusivamente presso investitori istituzionali. In tal modo, viene ampliata per la gestione ordinaria (fondi tratti dal mercato) la possibilità di raccogliere risorse da impiegare per investimenti pubblici e privati.

Al fine di accrescere il volume del credito alle PMI, CDP può acquistare titoli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione aventi ad oggetto crediti verso PMI. Gli acquisti di tali titoli possono essere garantiti dallo Stato. Agli eventuali oneri derivanti da escussioni delle garanzie si provvede a valere sulle disponibilità del Fondo di garanzia per le PMI.

Sono state inoltre inserite, tra le attività della gestione separata della CDP, le esposizioni assunte o previste da CDP che possono essere garantite dallo Stato, anche a livello pluriennale. La garanzia dello Stato può essere rilasciata a prima domanda, con rinuncia all'azione di regresso su CDP, deve essere onerosa e compatibile con la normativa dell'Unione Europea in materia di garanzie onerose concesse dallo Stato a condizioni di mercato<sup>932</sup>.

### **FOCUS** Il finanziamento delle PMI a livello europeo

Il tema del finanziamento delle PMI è anche al centro dell'attività delle istituzioni europee. Il Libro Verde sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea, pubblicato a marzo 2013, ha l'obiettivo di individuare, attraverso una consultazione pubblica, le possibili politiche per favorire il finanziamento degli investimenti a lungo termine.

Su richiesta del Consiglio, la Commissione Europea ha proposto meccanismi europei di concessione di garanzie sui prestiti alle imprese e per la strutturazione di operazioni di cartolarizzazione (*joint guarantee* e *joint securitisation instruments*). In questi strumenti dovrebbero confluire le risorse dei programmi europei già esistenti (COSME e *Horizon 2020*), le risorse della BEI e parte di Fondi Strutturali.

L'iniziativa ha tra gli obiettivi, quello di aumentare l'efficacia dei programmi di sostegno finanziario alle PMI, riducendone la frammentazione e sfruttando le opportunità di diversificazione offerte dal mercato europeo. Inoltre, attraverso l'offerta di garanzie pubbliche e favorendo lo sviluppo di un mercato delle cartolarizzazioni, è possibile migliorare la capacità delle banche di erogare credito.

<sup>931</sup> L. 147/2013, art.1 co.42.

<sup>932</sup> L. 147/2013, art.1 co.44-47.

In particolare, il Programma COSME, approvato a metà ottobre 2013 con un bilancio di 2,3 miliardi, è il primo programma della Commissione Europea esclusivamente consacrato al sostegno alle piccole e medie imprese (PMI). Sarà attivo tra il 2014 e il 2020 e continuerà in larga misura le attività dell'attuale Programma Quadro 2007-2013 per la competitività e l'innovazione (Cip). È uno strumento per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti, promuoverne l'internazionalizzazione e appianare il loro accesso ai mercati.

Il 60 per cento del bilancio stimato di COSME, pari a 2,3 miliardi, sarà dedicato a strumenti finanziari, per la messa a disposizione di garanzie e di *venture capital*, al fine di incoraggiare i flussi creditizi e gli investimenti nel settore delle imprenditorie. Il progetto costituirà un meccanismo di garanzia per i prestiti alle PMI fino a un importo di 150.000 euro.

Il sostegno di COSME perverrà alle PMI per il tramite di intermediari finanziari presenti nei Paesi (banche, società di leasing, società di mutua garanzia o i fondi di capitale di rischio) per assicurare che il credito sia quanto più accessibile possibile.

Il bilancio di COSME servirà inoltre a portare avanti il cofinanziamento della rete *Enterprise Europe*, nonché l'internazionalizzazione delle PMI, il programma Erasmus per giovani imprenditori, l'educazione all'imprenditorialità, gli *help desk* sui diritti di proprietà intellettuale e la riduzione degli oneri amministrativi.

Per quanto riguarda *Horizon 2020*, dopo l'approvazione del Parlamento Europeo, a dicembre 2013 anche gli Stati Membri dell'UE hanno approvato il programma per la ricerca e l'innovazione che, con un budget di circa 80 miliardi per il periodo 2014-2020, è il più grande programma di ricerca dell'UE e uno dei maggiori finanziamenti pubblici del mondo.

## Le misure intraprese nel settore bancario

### Accordo ABI – Associazioni imprese a favore delle PMI

L'ABI e le Associazioni delle imprese hanno siglato un nuovo accordo a favore delle PMI italiane, aggiornando le misure di sospensione e allungamento dei finanziamenti previste dai precedenti accordi. Hanno aderito all'iniziativa 281 banche. Gli interventi finanziari previsti per le imprese sono di 3 tipi: *i*) sospensione dei finanziamenti; *ii*) allungamento dei finanziamenti e *iii*) operazioni per promuovere la ripresa e lo sviluppo delle attività.

Possono beneficiarne le imprese che, pur manifestando un'eccessiva incidenza degli oneri finanziari sul fatturato per effetto della crisi economica, sono economicamente sane. È previsto che si impegnino a fornire elementi che evidenzino prospettive di sviluppo o di continuità aziendale, ad esempio attraverso il portafoglio ordini, il *business plan*, i piani di ristrutturazione aziendale.

Per quanto riguarda il primo tipo di interventi, la quota capitale delle rate di mutuo può essere sospesa per 12 mesi, mentre la quota capitale prevista nei canoni di leasing immobiliare e mobiliare può essere rinviata per 12 o 6 mesi.

Tra le innovazioni c'è anche la possibilità di sospendere le operazioni di apertura di credito in conto corrente con garanzia ipotecaria, a patto che sia previsto un piano di rimborso rateale nel quale siano identificabili le quote capitale e interessi delle singole rate, ovvero che siano operazioni assimilabili in termini di strutturazione del piano di rientro.

In relazione alle operazioni di allungamento dei finanziamenti, è prevista la possibilità di allungare la durata dei mutui, in misura maggiore rispetto al

precedente accordo, oppure, di spostare in avanti fino a 270 giorni le scadenze del credito a breve termine per esigenze di cassa con riferimento all'anticipazione di crediti certi ed esigibili, infine, è possibile allungare per un massimo di 120 giorni le scadenze del credito agrario di conduzione. Le operazioni di allungamento dei mutui sono effettuate a condizioni contrattuali invariate, se accompagnate da un rafforzamento patrimoniale o da processi aggregativi. In caso contrario, le operazioni possono prevedere una variazione del tasso d'interesse, in misura non superiore all'aumento del costo di raccolta della banca rispetto al momento dell'iniziale erogazione. La variazione non potrà di norma superare il 2 per cento.

Relativamente alle operazioni per promuovere la ripresa e lo sviluppo delle attività, le banche si impegnano a valutare la concessione di un finanziamento proporzionale all'aumento dei mezzi propri realizzati dall'impresa.

All'interno del nuovo Accordo è, inoltre, individuata una serie di temi strategici di interesse comune per favorire lo sviluppo delle relazioni banca-impresa, in relazione ai quali le Parti firmatarie concordano sull'opportunità di definire nei prossimi mesi nuove e specifiche intese e di avanzare al Governo e alle altre Istituzioni competenti proposte condivise.

Il plafond è di 10 miliardi, fino al 30 giugno 2014.

Con questa iniziativa riguardante le 'Nuove misure per il credito alle PMI', secondo i dati aggiornati a fine luglio 2013, le banche hanno sospeso circa 106.000 mutui a livello nazionale, pari a 32,3 miliardi di debito residuo con una liquidità liberata superiore a 4,3 miliardi.

### **FOCUS** Fondo di Valorizzazione per le Imprese

A giugno 2013 l'ABI ha approvato il progetto di costituzione di un proprio Fondo di Valorizzazione Imprese (FVI). Si tratterà di un nuovo intermediario, istituito e gestito da una società di gestione del risparmio (sgr), il cui obiettivo sarà il rilancio e la valorizzazione delle imprese sane ma in situazione di stress finanziario. Il Fondo potrà acquisire crediti dalle banche e risorse finanziarie da investitori, intervenendo nel rafforzamento dell'impresa fino al disinvestimento della partecipazione.

Le aziende potranno beneficiare di una maggiore capitalizzazione e di un migliore rapporto debito/capitale. Le imprese, infatti, con l'ingresso del Fondo vengono rafforzate e ricapitalizzate. Di qui anche nuove potenzialità di accesso al credito, visto il minor indebitamento e il rafforzamento patrimoniale.

Le banche potranno contare su di una maggiore diversificazione del rischio e su di una riduzione di costi e miglioramento della posizione patrimoniale.

L'iniziativa, promossa dall'Associazione Bancaria Italiana e che intende coinvolgere le rappresentanze di impresa, ha l'obiettivo di offrire alle imprese nuove risorse, che possano essere di concreto supporto nella riduzione dei livelli di indebitamento, nel rafforzamento della struttura patrimoniale e nel perseguimento di obiettivi strategici di rilancio e piena valorizzazione delle loro capacità e dei loro attivi.

### **FOCUS** Progetto 'PiùBorsa'

CONSOB, ABI, Aifi, Assirevi, Assogestioni, Assosim, Borsa Italiana, Confindustria, Fondo Italiano d'Investimento e Fondo Strategico Italiano hanno dato vita al progetto 'Più Borsa', tramite la sottoscrizione di un memorandum d'intesa contenente impegni e misure volte a promuovere una comune linea d'azione per lo sviluppo del mercato mobiliare nazionale.

Il memorandum è il primo risultato del gruppo di lavoro 'Ammissione alla quotazione delle PMI: interventi di incentivazione, ruolo dei mercati e degli operatori', costituito a marzo

2012, su proposta di diversi partecipanti al mercato e sotto il coordinamento della CONSOB. L'obiettivo era quello di redigere proposte intese, da un lato, ad assistere le PMI in un percorso di apertura al mercato del capitale di rischio e, dall'altro, ad incrementare l'interesse degli investitori istituzionali nei confronti di questa categoria di imprese.

L'iniziativa è nata dalla constatazione del sottodimensionamento della Borsa italiana, che la crisi finanziaria degli ultimi anni ha reso ancora più grave. Nel corso del 2012 il numero di società quotate sul MTA è sceso da 263 a 255, mentre la capitalizzazione di Borsa rappresenta una quota modesta del PIL nazionale (circa il 22 per cento), molto distante da quella registrata in altri Paesi comunitari (oltre il 110 per cento in UK e circa il 56 per cento in Francia). In questo contesto si conferma una consolidata avversione delle PMI italiane, che costituiscono la parte preponderante del tessuto produttivo, verso il mercato dei capitali: solo una percentuale ridotta (appena il 16,4 per cento) fa parte delle società quotate, risultando fortemente sottorappresentate in Borsa rispetto al loro ruolo nell'economia.

L'attività di ricerca a monte del memorandum ha evidenziato come il sottodimensionamento sia riconducibile all'esistenza di diversi fattori frenanti, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta di *equity investment*. In particolare, l'assenza di un'adeguata domanda da parte di investitori istituzionali può tradursi in un evidente disincentivo alla quotazione, a causa sia di un inefficiente funzionamento dei meccanismi di *pricing* in fase di IPO, sia del limitato supporto alla liquidità dei titoli nella successiva fase di negoziazione.

### **Il miglioramento dei servizi bancari**

Nel corso degli ultimi anni la normativa posta a garanzia del consumatore di servizi bancari e finanziari ha conosciuto, anche in forza della legislazione europea, un notevole sviluppo. Il ventaglio degli strumenti impiegati non si limita a prevedere obblighi di trasparenza, è molto articolato e include doveri di assistenza del consumatore, disposizioni volte a favorire la concorrenza agevolando la chiusura anticipata o la portabilità del rapporto, misure per accrescere l'accesso ai servizi di base e la fiducia negli strumenti di pagamento.

Gli interventi a tutela diretta dei consumatori sono stati accompagnati da quelli volti a migliorare la professionalità degli operatori.

#### **FOCUS Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale e prassi di remunerazione per le banche**

La Banca d'Italia ha emanato le nuove norme di vigilanza prudenziale per le banche, che saranno efficaci a partire da luglio 2014 e che in parte anticipano il recepimento di alcune norme contenute nella direttiva comunitaria Crd IV. La disciplina costituisce un quadro organico e una cornice di riferimento.

In primo luogo sono definiti i principi e le linee guida cui il sistema dei controlli interni delle banche si deve uniformare, creando un quadro normativo organico e coerente con le migliori prassi internazionali e con le raccomandazioni dei principali *standard setter* (*Financial Stability Board*, Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, EBA). Sono definiti i principi generali di organizzazione, indicati il ruolo e i compiti degli organi aziendali nonché delineate le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo, al fine di rafforzare la capacità delle banche e dei gruppi bancari di presidiare i rischi aziendali.

I principi di fondo a cui la disciplina si ispira sono: *i)* il coinvolgimento dei vertici aziendali; *ii)* l'esigenza di assicurare una visione integrata dei rischi; *iii)* l'attenzione ai temi dell'efficienza e dell'efficacia dei controlli; *iv)* la valorizzazione del principio di proporzionalità, che consente di graduare l'applicazione delle norme in funzione della dimensione e della complessità

operativa delle banche<sup>933</sup>.

Il documento contenente le 'Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche' è stato sottoposto a consultazione pubblica, che si è chiusa il 14 gennaio 2014.

Un altro documento sottoposto a consultazione pubblica è relativo alle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari.

L'obiettivo delle nuove disposizioni è quello di recepire la nuova disciplina comunitaria contenuta nella direttiva 2013/36/UE (cd. CRD 4), che aggiorna la complessiva normativa prudenziale per banche e imprese d'investimento<sup>934</sup>.

Il recepimento della CRD 4 rappresenta inoltre l'occasione per coordinare le disposizioni sui sistemi di remunerazione e incentivazione con altri provvedimenti emanati di recente dalla Banca d'Italia (ad esempio, la nuova disciplina in materia di controlli interni) o in corso di revisione (quali la normativa in materia di organizzazione e governo societario e con il

<sup>933</sup> Le principali novità riguardano in particolare i) il ruolo e i compiti dell'organo con funzione di supervisione strategica e dell'organo con funzione di gestione; ii) maggiore rilievo da parte dei vertici aziendali nel definire le politiche e i processi aziendali più importanti (gestione dei rischi; valutazione delle attività aziendali; approvazione di nuovi prodotti/servizi, ecc.); iii) la revisione della disciplina delle funzioni aziendali di controllo (internal audit, compliance e risk management), al fine di rafforzare le procedure di nomina e revoca nonché la posizione gerarchico - funzionale dei relativi responsabili e ampliare i compiti del responsabile della funzione di risk management (chief risk officer); iv) l'introduzione di una disciplina organica in materia di esternalizzazione di funzioni aziendali.

I vertici aziendali vengono coinvolti in particolare sulle tematiche di governo dei rischi. All'organo con funzioni di supervisione strategica è attribuita la responsabilità di definire le politiche di gestione dei rischi, stabilendo il livello accettato di rischio nell'ambito di un quadro di riferimento formalizzato. La crisi ha evidenziato la necessità di introdurre specifiche procedure di nomina e di revoca dei responsabili, di fissare principi organizzativi e di assegnare risorse umane e finanziarie adeguate. Viene, inoltre, aggiornata la disciplina del sistema informativo, anche per recepire le principali evoluzioni emerse nel panorama internazionale. A tale scopo, oltre a disciplinare le modalità di governo del sistema informativo, di gestione del rischio informatico e i requisiti per assicurare la sicurezza informatica, le disposizioni recepiscono le raccomandazioni della BCE per la sicurezza delle transazioni bancarie tramite internet.

È, infine, disciplinata la materia della continuità operativa, in caso di gestione di situazioni di crisi conseguenti a incidenti di portata settoriale, aziendale ovvero a catastrofi estese che colpiscono l'operatore o le sue controparti rilevanti, riorganizzando le disposizioni attualmente contenute in diverse fonti. Tra le novità di maggiore rilievo, vi è la formalizzazione del ruolo del CODISE (continuità di servizio) come struttura per il coordinamento della gestione delle crisi operative della piazza finanziaria italiana presieduta dalla Banca d'Italia. Il tempo di ripristino per i processi a rilevanza sistemica non dovrà eccedere complessivamente le 4 ore. Le banche avranno un anno di tempo per adeguarsi, ma entro il 2013 dovranno effettuare una autovalutazione dell'impatto normativo che includa anche i tempi di adeguamento e le misure necessarie, inviandola alla Banca d'Italia.

<sup>934</sup> Sebbene l'impianto e i principi cardine della attuale disciplina rimangano invariati, la direttiva apporta alcuni importanti cambiamenti, dati da: a) L'introduzione di un limite massimo di 1:1 al rapporto tra la componente variabile e quella fissa della remunerazione: la norma è volta ad evitare compensi variabili estremamente elevati e sbilanciati rispetto a quelli fissi, che potrebbero favorire l'assunzione eccessiva dei rischi e non essere coerenti con politiche e prassi di remunerazione e incentivazione sane e prudenti. L'assemblea dei soci, a discrezione di ciascuno Stato membro, può tuttavia avere il potere di approvare un limite più elevato, nel rispetto di condizioni ed entro limiti definiti dalla direttiva. b) Il rafforzamento delle previsioni in materia di meccanismi di aggiustamento per i rischi *ex post* (*malus e claw-back*): agli indicatori quantitativi ora previsti, legati al raggiungimento dei risultati, sono aggiunti indicatori di carattere qualitativo, legati alla condotta tenuta dal personale nel corso del proprio rapporto di lavoro con la banca. Anche questi aspetti, infatti, possono rappresentare una leva importante per garantire la sana e prudente gestione e devono guidare la corresponsione delle remunerazioni. c) La previsione di limiti alle remunerazioni variabili nel caso in cui le banche non rispettino specifici requisiti di capitale: la norma declina in modo puntuale un principio generale delle regole sui compensi, che ravvede nella solidità patrimoniale una condizione indispensabile per la corresponsione degli incentivi. d) L'attribuzione all'EBA del potere di definire *regulatory technical standards* (RTS) su: 1) i criteri qualitativi e quantitativi per l'identificazione del personale più rilevante; 2) le caratteristiche degli strumenti finanziari da utilizzare per il riconoscimento delle remunerazioni variabili. Una volta approvati dalla Commissione Europea, sulla base della proposta formulata dall'EBA, gli RTS hanno carattere vincolante e sono direttamente applicabili senza necessità di recepimento. e) La revisione di altre regole già contenute nella CRD 3: tra queste vi sono, ad esempio, i chiarimenti sulla possibilità di pagare la remunerazione variabile garantita, l'aggiornamento degli obblighi di informativa al pubblico.

prossimo avvio del *Single Supervisory Mechanism*. Con riferimento a quest'ultimo punto, è stata rivista la definizione dell'insieme delle "banche maggiori", cui si applica l'intera disciplina, in modo da farla coincidere con l'insieme delle "banche significative" ai sensi del Regolamento sul Sistema di Supervisione Unico Europeo.

Le nuove disposizioni che recepiscono la CRD 4 sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014. Dalla stessa data è direttamente applicabile nei singoli Stati il regolamento (UE) n.575/2013 (CRR) in materia di requisiti patrimoniali. Esse danno applicazione, per quanto di competenza della Banca d'Italia, alla recente legislazione comunitaria e mantengono l'ordinamento finanziario italiano in linea con le revisioni degli accordi di 'Basilea 3'.

Dal 1 gennaio 2014, le banche dovranno rispettare un livello di capitale di migliore qualità (*common equity tier 1*) pari al 7 per cento delle attività ponderate per il rischio, di cui 4,5 a titolo di requisito minimo e 2,5 come riserva di conservazione del capitale. Nella definizione di capitale da utilizzare vengono applicati i margini di flessibilità previsti dal CRR per quanto riguarda in particolare il regime delle deduzioni e dei filtri prudenziali (cosiddetto *phase-in*).

Le banche che non dovessero rispettare il requisito di riserva di capitale non potranno distribuire dividendi, remunerazioni variabili e altri elementi utili a formare il patrimonio regolamentare oltre limiti prestabiliti e dovranno definire le misure necessarie a ripristinare il livello di capitale richiesto. Il capitale previsto è in linea con quanto stabilito nell'esercizio di *comprehensive assessment* in via di preparazione nell'ambito del *Single Supervisory Mechanism*.

Il Governo ha autorizzato<sup>935</sup> la Banca d'Italia ad avvalersi di soggetti terzi, selezionati con procedure ad evidenza pubblica o dalla Banca Centrale Europea, per svolgere l'attività di vigilanza finalizzata all'*Asset Quality Review*, in vista dell'avvio a novembre del meccanismo di vigilanza unico da parte della Banca Centrale Europea. Tale meccanismo prevede che la BCE potrà avvalersi delle informazioni fornite dalle singole autorità nazionali, che potranno essere coadiuvate da soggetti terzi. Questo comporta la necessità di modificare per legge le norme relative all'attività di vigilanza bancaria. Le informazioni di cui i soggetti terzi verranno a conoscenza saranno coperte dal segreto d'ufficio. Questi soggetti hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al governatore della Banca d'Italia.

Recentemente l'Eurosistema ha rivisto le proprie misure di controllo del rischio. Le nuove misure hanno diminuito il valore del collaterale delle banche italiane di circa 4 miliardi. Da novembre 2013 le banche italiane possono aumentare la consistenza delle attività stanziabili anche ricorrendo al modello di valutazione dei prestiti bancari messo a punto dalla Banca d'Italia.

#### **FOCUS** Il nuovo modello della Banca d'Italia per la valutazione del rischio di credito

Lo scorso luglio il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha approvato il modello sviluppato dalla Banca d'Italia per la valutazione del rischio di credito dei prestiti bancari (*In-house credit assessment system*, ICAS). Analoghi sistemi di valutazione sono già utilizzati presso le banche centrali di Austria, Francia, Germania, Slovenia e Spagna. Il nuovo modello introduce un importante strumento per le controparti italiane, in considerazione del fatto che i prestiti (attività tipicamente non negoziabili e prive di rating, e quindi sinora difficilmente utilizzabili come garanzia) rappresentano una quota rilevante del loro attivo<sup>936</sup>.

Il modello calcola, per le imprese a cui è stato concesso un prestito, una probabilità di

<sup>935</sup> D.L. 25/2014.

<sup>936</sup> L'Eurosistema accetta già i prestiti bancari come collaterale a fronte delle operazioni di politica monetaria, avvalendosi di altri tre strumenti: i rating forniti dalle agenzie specializzate; gli strumenti statistici gestiti da terze parti come, nel caso italiano, il modello di valutazione del rischio di credito della società Cerved; i modelli di valutazione del rischio di credito della clientela sviluppati internamente dalle banche.

default (PD) su un orizzonte di dodici mesi. Le stime sono ottenute applicando un modello statistico ai dati ricavati dai bilanci e dalle segnalazioni alla Centrale dei rischi, tenendo anche conto di un ampio ventaglio di informazioni aggiuntive (relative, ad esempio, al rischio del settore e alla qualità della *governance* societaria). Ogni qualvolta una banca sottopone prestiti da utilizzare come garanzia, la Banca d'Italia accetta quelli erogati a imprese per le quali la PD stimata non superi le soglie previste.

Inizialmente il modello ICAS produrrà stime della PD per circa 3.000 imprese alle quali le banche hanno concesso prestiti potenzialmente stanziabili: in caso di pieno utilizzo, il modello dovrebbe generare collaterale aggiuntivo, al netto degli scarti di garanzia (*haircuts*), fino a un massimo di 20 miliardi. L'effettivo utilizzo nel breve periodo è condizionato dalla domanda da parte degli intermediari.

La Banca d'Italia ha inoltre istituito un nuovo Servizio specificamente dedicato alla tutela dei clienti e al contrasto del riciclaggio<sup>937</sup>. Anche con l'avvio della vigilanza unica della Banca Centrale Europea, infatti, i compiti relativi alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con la clientela, nonché dell'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo competono agli Istituti centrali nazionali.

È stato modificato il Testo Unico Bancario per prevedere che, in attesa del riordino degli strumenti di intermediazione finanziaria, comunque non oltre la fine del 2014, le società cooperative esistenti già alla data del 1° gennaio 1996 possano continuare a svolgere la loro attività. Devono essere rispettate, tuttavia, diverse condizioni: le loro azioni non devono essere negoziate in mercati regolamentati; devono concedere finanziamenti esclusivamente ai propri soci e a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato; l'importo unitario del finanziamento deve essere di ammontare non superiore a 20 mila euro<sup>938</sup>.

### **FOCUS** La disciplina delle partecipazioni dei trust nelle Società quotate

La CONSOB ha emanato una Comunicazione di carattere generale in materia di obblighi di trasparenza delle partecipazioni rilevanti detenute dai *trust* nelle società quotate.

L'obiettivo è quello di migliorare la trasparenza degli assetti proprietari al fine di tutelare al meglio gli investitori e garantire il regolare funzionamento del mercato.

In base alle nuove disposizioni, i *trust* che detengono una partecipazione rilevante (ex art.120 TUF) nel capitale di una società quotata in Borsa o che partecipano ad un patto parasociale saranno sottoposti a ulteriori obblighi informativi nei confronti della CONSOB rispetto a quelli già previsti dalla disciplina di trasparenza attualmente in vigore.

La costituzione di un *trust*, con la conseguente titolarità della partecipazione in capo al *trustee*, potrebbe non garantire l'effettiva trasparenza degli assetti proprietari dell'emittente partecipata, qualora i processi decisionali, relativi all'esercizio del diritto di voto legato alla partecipazione, siano allocati in capo ad altri soggetti del *trust*, o sussistano importanti poteri di interferenza, venendosi in tal caso a determinare una separazione tra titolarità formale della partecipazione e titolarità sostanziale dei diritti connessi.

In particolare i *trust*, contestualmente alla notifica relativa al superamento delle soglie

<sup>937</sup> Per maggiori dettagli sulle misure adottate per il contrasto al riciclaggio e alle frodi si veda il par. II.10 'Riforma fiscale e la lotta all'evasione'.

<sup>938</sup> D.L. 69/2013, art.56-quinquies.

rilevanti, dovranno comunicare a CONSOB, tra le altre cose, l'identità di tutti i soggetti coinvolti nel trust, gli eventuali poteri di intervento nella gestione delle partecipazioni, le eventuali sovrapposizioni fra i soggetti (persone fisiche o giuridiche) coinvolti e i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che fanno parte della catena partecipativa in capo al trust.

Infine, La Legge di Stabilità per il 2014<sup>939</sup> ha introdotto, a partire dal periodo di imposta 2013, la deducibilità fiscale in 5 anni, ai fini IRES e IRAP, delle rettifiche su crediti e delle perdite su crediti derivanti da elementi certi e precisi, per i soggetti che operano nei settori bancario, finanziario e assicurativo. Le componenti fiscalmente rilevanti sono quelle riconducibili unicamente a crediti alla clientela. Tali rettifiche di valore, sia per il settore bancario che per quello assicurativo, concorrono al valore della produzione netta in quote costanti nell'esercizio in cui sono rilevati in bilancio e nei quattro successivi; le svalutazioni e le perdite dedotte in quote da un quinto l'una si assumono al netto delle rivalutazioni dei crediti risultanti in bilancio.

Le perdite su crediti sono deducibili se risultano da elementi certi e precisi e tali caratteristiche sussistono anche in caso di cancellazione dei crediti dal bilancio operata in applicazione dei principi contabili (sia nazionali che internazionali).

#### **FOCUS** Il Piano Strategico CONSOB 2013-2015

Il Piano Strategico 2013-2015 è il secondo documento formale di pianificazione redatto dalla CONSOB dopo quello riferito al periodo 2010-2012. Esso si basa sullo stesso modello logico che prende avvio dalla valutazione dei rischi legata alle previsioni sull'evoluzione dello scenario economico-finanziario e del contesto istituzionale di riferimento. Inoltre, si basa sugli elementi informativi scaturiti dalla chiusura del precedente ciclo di pianificazione 2010-2012. Tali elementi hanno riguardato la verifica della permanenza delle aree di rischio precedentemente individuate o la loro differente connotazione. È stata esaminata l'evoluzione delle aree di rischio nei due trienni e si è rivisitata la matrice di priorità dei rischi sulla base della quale sono stati individuati gli obiettivi strategici dell'Istituto.

A fronte del permanere di un quadro congiunturale negativo, rimane ancora un livello di rischiosità legato all'aumento del numero di emittenti connotati da incertezza sulla continuità aziendale e conseguente possibilità di *earning manipulation* e *mispricing* dei relativi titoli.

Per affrontare tale criticità la CONSOB si pone 3 obiettivi strategici: *i)* potenziare la vigilanza sulle informazioni economico-finanziarie relative a emittenti di strumenti finanziari negoziati nei mercati italiani o diffusi al pubblico, rese disponibili per via diretta o derivata (studi, giudizi di rating, blog, forum); *ii)* rafforzare i presidi di vigilanza sugli emittenti a maggior rischio sistemico, quali quelli a più elevata capitalizzazione o appartenenti al settore finanziario, da attuare attraverso un'analisi sistematica e approfondita su tutti i soggetti; *iii)* focalizzare i controlli sulle società di revisione di medio/grandi dimensioni impegnate in misura rilevante sull'*audit* delle società quotate (mediante interventi diretti di vigilanza preventiva).

Il rischio di operazioni con parti correlate di natura espropriativa è giudicato rimanere significativo, poiché la riduzione della redditività aumenta la probabilità di conflitti di interessi tra azionisti di controllo e di minoranza. In tale ambito, la CONSOB si pone quale obiettivo strategico di focalizzare su tutte le società del FTSE Mib l'analisi sistematica delle

<sup>939</sup> L. 147/2013, art.1 co.158-161.

situazioni di conflitto di interessi e, per le società non appartenenti al FTSE Mib, nell'indirizzare l'attività di vigilanza sulla *corporate governance* sui soggetti che presentano un maggiore rischio di espropriazione delle minoranze, individuate secondo uno specifico modello di analisi *risk-based*.

Permane, inoltre, un livello di rischiosità legato al fatto che la forte riduzione dei livelli di redditività aumenta la probabilità di conflitti di interessi con i clienti. In tale area, pertanto, la CONSOB si pone 3 obiettivi strategici: *i)* vigilare sull'attività di distribuzione degli intermediari con focalizzazione sul collocamento, anche tramite l'offerta fuori sede, di prodotti connotati da profili di complessità e da accentuati conflitti di interesse; *ii)* vigilare sulla coerenza con le previsioni del TUF e del Regolamento Intermediari delle politiche commerciali delle SGR partendo dalla fase di definizione della gamma di prodotti; *iii)* vigilare sulle SGR che gestiscono fondi immobiliari di prossima scadenza con particolare riguardo all'obbligo di definire e aggiornare un piano previsionale patrimoniale coerente con la durata di ciascun fondo e con le condizioni di mercato<sup>940</sup>.

La CONSOB partecipa a un tavolo di lavoro organizzato presso il Ministero dello Sviluppo Economico tra il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti e le Associazioni dei Consumatori. La creazione di tale relazione stabile, attraverso modalità di interazione che garantiscano un flusso informativo costante e biunivoco tra i soggetti coinvolti, costituisce un importante tassello nella strategia di contrasto e repressione legale delle pratiche scorrette, consentendo di continuare ad affrontare il tema dell'educazione finanziaria quale elemento fondamentale per la funzionalità e la competitività del sistema finanziario. In questa prospettiva, il Tavolo di lavoro congiunto permanente è la sede dove discutere e consolidare contenuti/orientamenti di medio-lungo termine sul tema della protezione dei consumatori-investitori, valorizzando le reciproche esperienze e visioni all'interno di un processo di collaborazione operativa stabile.

### La rivalutazione del capitale della Banca d'Italia

Al fine di assicurare alla Banca d'Italia un modello di *governance* che ne rafforzi l'autonomia e l'indipendenza, nel rispetto dei Trattati Europei, sono state stabilite nuove norme riguardanti il capitale e gli organi dell'Istituto<sup>941</sup>. La Banca

---

<sup>940</sup> Inoltre si ricorda che per il periodo 2013-2015, in relazione al tema dell'offerta di prodotti non azionari ai risparmiatori *retail*, il rischio fondamentale è legato alla possibilità che le maggiori esigenze di raccolta fondi di emittenti bancari possano portare ad un abbassamento degli standard di trasparenza. In questo caso, l'obiettivo strategico è quello di garantire la correttezza della *disclosure* fornita nei documenti di offerta sui prodotti e sulla situazione degli emittenti, con particolare attenzione al rischio di credito.

La crescita della frammentazione degli scambi aumenta il rischio di mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e di *best execution*. In quest'area di rischio, la CONSOB si propone l'obiettivo di potenziare la vigilanza sui flussi informativi alla CONSOB (*transaction reporting*) e al pubblico (trasparenza), attraverso lo sviluppo di un monitoraggio maggiormente informatizzato del corretto adempimento degli obblighi. Si propone inoltre di rafforzare la vigilanza sul rispetto della disciplina di *best execution* da parte degli intermediari negozianti approfondendo, in particolare, l'esame dei meccanismi automatici di selezione delle piattaforme di negoziazione (c.d. *smart order routing*).

Infine, in relazione al tema degli abusi di mercato, l'area di rischio centrale è legata al forte sviluppo di nuove modalità operative sui mercati, quali il trading automatizzato e il trading ad alta frequenza (*high frequency trading*), che possono condurre a un non ordinato svolgimento delle negoziazioni. In tale ambito, la CONSOB si propone di potenziare le iniziative di vigilanza volte ad innalzare la qualità dei requisiti organizzativi e dei sistemi di controllo di *trading venue* e imprese d'investimento che operano in ambiente altamente automatizzato (*trading algoritmico e HFT*), verificando e monitorando nel tempo il rispetto di adeguati livelli di rispetto degli orientamenti ESMA.

<sup>941</sup> D.L. 133/2013, artt.4-6.

Centrale Europea deve dare formalmente parere favorevole, ma la proposta di rivalutazione ha già ottenuto il parere favorevole della consulenza legale della BCE.

La Banca d'Italia è stata autorizzata ad aumentare il proprio capitale mediante utilizzo delle riserve statutarie sino a euro 7,5 miliardi. In seguito all'aumento di capitale, ciascuna quota nominativa è di 25.000 euro. La Banca si trasformerà in una *'public company'*: ciascun partecipante al capitale dovrà essere di nazionalità italiana (banche, imprese di assicurazione, fondazioni, enti e istituti di previdenza e fondi pensione) e non potrà possedere, direttamente o indirettamente, una quota di capitale superiore al 3 per cento. Per le quote in eccesso, non spetta il diritto di voto e i dividendi sono imputati a riserva statutaria della Banca d'Italia (eccetto che per i primi 36 mesi, considerati di adeguamento). Per favorire il rispetto di tale limite, la Banca d'Italia potrà acquistare temporaneamente le quote di partecipazione in possesso di altri soggetti.

La Banca d'Italia potrà distribuire dividendi annuali per un importo non superiore al 6 per cento del capitale.

La Banca d'Italia riferisce annualmente alle Camere in merito alle operazioni di partecipazione al proprio capitale.

La riforma ha due effetti fondamentali: il primo è quello di allargare la platea dei partecipanti al capitale della Banca, in modo che ciascuno ne detenga una quota piccola. Allo stesso tempo viene affrontato un altro problema posto dal vecchio statuto: la possibilità che i dividendi per i partecipanti, essendo fissati come quota delle riserve, potessero crescere indefinitamente in cifra nominale al crescere delle stesse. Con la riforma, i dividendi sono ora una quota (non più del 6 per cento) del capitale in senso stretto, il quale è espresso in cifra fissa (7,5 miliardi): quindi, i dividendi non potranno mai eccedere i 450 milioni.

Quanto al fatto che la rivalutazione delle quote aumenterebbe *'artificialmente'* i patrimoni delle banche partecipanti, va notato che, ai fini della valutazione dei rapporti di capitale che le banche devono rispettare come requisiti di vigilanza, il patrimonio cosiddetto *'di migliore qualità'* in mano alle banche potrà determinare un aumento medio del patrimonio di migliore qualità di circa 40 punti base. Per le 15 banche che affronteranno l'*asset quality review* della BCE degli stress test dell'EBA, l'aumento medio sarà di 30 punti base. Questa rivalutazione partirà dal 2014 mentre i test BCE ed EBA prendono a riferimento il 2013, quindi le banche italiane che parteciperanno ai test non avranno al momento alcun beneficio. Tuttavia, dalla rivalutazione delle quote le banche avranno una sopravvenienza attiva che potrà controbilanciare in parte lo stock di sofferenze che rende difficile fare credito.

## **II.17 IL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE**

La semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri burocratici rappresentano un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese. Consentono di dare certezza ai diritti dei cittadini e inseriscono l'Amministrazione pubblica in un percorso di efficienza e risparmio, senza aumentare la spesa pubblica. In quest'ottica è stata avviata in

Italia un'azione sistematica di eliminazione dei vincoli burocratici, consistente in numerosi interventi normativi e regolamentari finalizzati a ridurre i costi amministrativi gravanti su cittadini e imprese, adottati prevalentemente sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi, realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica<sup>942</sup>. Dalla piena implementazione del complesso delle misure adottate dal 2008 a oggi è atteso, a regime, un risparmio potenziale stimato di circa 9 miliardi, pari al 27 per cento del totale dei costi amministrativi stimati. Nell'ultimo anno il Governo ha rafforzato questo impegno con l'adozione del D.L. 'Fare'<sup>943</sup>, che ha proseguito l'opera di riduzione degli oneri, con la predisposizione di un Disegno di legge<sup>944</sup> specifico e con diverse misure settoriali.

**TAVOLA II.17.1 - COSTI AMMINISTRATIVI E RISPARMI POTENZIALI PER LE PMI CONNESSI ALLA PIENA IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE**

Settore	Oneri amministrativi (in miliardi di euro)	Misure adottate	Risparmi (in miliardi di euro)
Lavoro e previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge 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 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	D.L. 'Sviluppo' 70/2011 D.L. 'Semplifica Italia' 5/2012	0,92
Appalti	1,21	D.L. 'Sviluppo' 70/2011 D.L. 'Semplifica Italia' 5/2012	0,30
Sicurezza sul lavoro	4,60	D.L. 'Fare' 69/2013	-
Edilizia	4,44	D.L. 83/2012 D.L. 'Fare' 69/2013	0,74
<b>Totale</b>	<b>30,98</b>		<b>8,99</b> (27,4 per cento dei costi)

## Il 'decreto Fare': le semplificazioni per i cittadini e per le imprese

Il D.L. 69 del 2013<sup>945</sup> contiene numerose misure di semplificazione. Si tratta di provvedimenti che sono anche frutto delle attività di misurazione degli oneri

<sup>942</sup> Per maggiori approfondimenti si veda il sito web del Progetto SI - Semplifica Italia <http://www.funzionepubblica.gov.it/si/semplicifica-italia/introduzione.aspx>

<sup>943</sup> D.L. 69/2013, cvt, con modificazioni, in L. 98/2013.

<sup>944</sup> Disegno di legge 'Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino', contenente una serie di provvedimenti che arricchiscono e completano il quadro degli interventi di sburocratizzazione dell'amministrazione, avviati con il D.L. 'Fare'.

<sup>945</sup> Convertito con la L.98/2013.

burocratici e della consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica.

Oltre a interventi di carattere generale, indispensabili per dare certezza ai tempi di conclusione delle pratiche, quale l'indennizzo automatico e forfettario, vi sono numerose misure che consentiranno di ridurre i costi burocratici, contribuiranno a rimettere in moto gli investimenti e agevoleranno la ripresa in settori chiave.

Il provvedimento interviene, infatti, su adempimenti burocratici particolarmente costosi per le imprese. Ad esempio, in materia di edilizia e di sicurezza sul lavoro sono stati stimati costi pari a circa 7,7 miliardi all'anno per le PMI. I risparmi derivanti dagli interventi del D.L. 'Fare' sono stati quantificati in via preliminare in circa 500 milioni all'anno.

### **Interventi di carattere generale**

È stato introdotto il diritto all'indennizzo automatico e forfettario in caso di mancato rispetto dei tempi per la conclusione delle pratiche. A questo scopo, tutti i provvedimenti devono indicare: i termini per la conclusione, il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo, nonché fare riferimento all'indennizzo. In caso d'inosservanza del termine di conclusione del procedimento la Pubblica Amministrazione e il responsabile del procedimento devono corrispondere<sup>946</sup>, a titolo d'indennizzo, 30 euro per ogni giorno di ritardo, fino a un massimo di 2.000 euro. Al fine di ottenere l'indennizzo, entro 20 giorni dalla data di scadenza del termine del procedimento, l'interessato deve richiedere l'attivazione del potere sostitutivo<sup>947</sup>. La disposizione è volta a garantire l'effettività dei principi sanciti dalla L.241/1990 e, in particolare, a rafforzare l'impegno delle pubbliche amministrazioni per ridurre e dare certezza ai tempi di conclusione dei procedimenti, introducendo un meccanismo a titolo sanzionatorio. Come dimostrato da diverse indagini nazionali e internazionali, infatti, il rispetto dei tempi di conclusione del procedimento costituisce uno dei capisaldi della politica di semplificazione perché fornisce una leva decisiva per recuperare lo svantaggio competitivo, migliorare la performance della PA e contribuire a dare certezza alle attività d'impresa e ai diritti dei cittadini.

La disposizione si applica ai procedimenti avviati dal 21 agosto 2013 su istanza di parte, per i quali sussiste obbligo della PA di pronunciarsi. Sono escluse le ipotesi dei concorsi e quelle di silenzio-assenso e silenzio-rifiuto. Inoltre non è applicabile nelle ipotesi di denuncia di inizio attività e di Segnalazione certificata di inizio attività<sup>948</sup>. L'indennizzo da ritardo è una fattispecie diversa da quella del risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla PA. L'indennizzo da ritardo

<sup>946</sup> La sentenza di condanna a carico dell'amministrazione viene comunicata anche alla Corte dei Conti ai fini del controllo di gestione sulla PA, al procuratore regionale della Corte dei Conti e al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo.

<sup>947</sup> Nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non adempia, l'interessato può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per chiedere l'indennizzo forfettario o il risarcimento con rito accelerato. Se il ricorso è dichiarato inammissibile o respinto per manifesta infondatezza, il ricorrente deve pagare una somma da 2 a 4 volte il contributo unificato.

<sup>948</sup> Disposizioni contenute nella Direttiva 9 gennaio 2014, di attuazione delle disposizioni di cui all'art.28 del D.L. 69/2013.

prescinde, infatti, dalla dimostrazione dell'esistenza di un danno, quindi il pagamento della somma è dovuto anche nel caso in cui la mancata emanazione del provvedimento è riconducibile a un comportamento scusabile. Il pagamento dell'indennizzo da ritardo non fa, comunque, venire meno l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo.

Decorsi 18 mesi, sulla base di un apposito monitoraggio, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione (anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi) o la cessazione delle disposizioni stesse.

Sull'esempio della Commissione Europea e di altri Paesi dell'Unione, sono state introdotte le 'date uniche' di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi<sup>949</sup>. Le nuove disposizioni normative e regolamentari e gli atti amministrativi a carattere generale, adottati da amministrazioni dello Stato, devono fissare la data di efficacia degli obblighi al 1° luglio o al 1° gennaio successivi all'entrata in vigore delle norme. In caso di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa, possono essere fissate date diverse. Il responsabile della trasparenza di ciascuna amministrazione competente deve pubblicare sul sito istituzionale lo scadenzario, con l'indicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti. Tale scadenzario va inoltre comunicato al Dipartimento della Funzione Pubblica per la pubblicazione riepilogativa sul sito istituzionale, in una sezione apposita. L'inosservanza di tali obblighi costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale. Le modalità di pubblicazione delle 'date uniche' di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi, sono state disciplinate da un apposito decreto<sup>950</sup>, che stabilisce che entro 30 giorni dalla sua pubblicazione, su ogni sito web istituzionale delle PA, nella sezione 'Amministrazione Trasparente', dovrà essere creata un'apposita area denominata 'scadenzario dei nuovi obblighi amministrativi', distinguendo tra quelli che hanno per destinatari i cittadini e quelli che riguardano le imprese.

Il Dipartimento della Funzione pubblica, sulla base delle informazioni ricevute dalle Amministrazioni dello Stato, deve pubblicare sul suo sito un'apposita sezione che riepiloga gli scadenzari in successione temporale, distinti per destinatari e amministrazione competente.

### Semplificazioni per i cittadini

Sono stati, inoltre, semplificati gli adempimenti per il riconoscimento della cittadinanza: allo straniero o all'apolide, nato in Italia non sono imputabili le eventuali inadempienze riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione. L'interessato può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni documentazione idonea (ad esempio, con certificazioni scolastiche o mediche, attestanti la presenza del soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale).

---

<sup>949</sup> Per obbligo amministrativo s'intende qualunque adempimento che comporti la raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di documenti, cui cittadini e imprese sono tenuti nei confronti della P.A.

<sup>950</sup> Dpcm 8 novembre 2013, adottato su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione.

Altre misure riguardano la produzione di documenti sanitari da parte dei cittadini, in vista di una sempre più ampia decertificazione. In particolare, il certificato medico che indica la data presunta del parto, il certificato di parto e il certificato di interruzione di gravidanza sono trasmessi dal medico del SSN, o dalla struttura sanitaria, esclusivamente per via telematica. In questo modo, la lavoratrice non è più obbligata alla trasmissione dei certificati e si consente una gestione semplificata dell'iter amministrativo dei dati relativi alla maternità<sup>951</sup>.

Sono inoltre soppresse numerose certificazioni sanitarie, ritenute non più utili. Non dovranno essere più presentati, tra gli altri: il certificato d'idoneità fisica per l'assunzione nel pubblico impiego; i certificati medici degli addetti al servizio farmaceutico; il certificato medico comprovante l'idoneità fisica e psichica per la nomina a giudice di pace e per la nomina a giudice onorario aggregato; limitatamente alle lavorazioni non a rischio, il certificato d'idoneità per l'assunzione come apprendista.

L'accesso alla rete internet al pubblico tramite *wi-fi* è stato liberato da ogni obbligo di identificazione personale degli utilizzatori<sup>952</sup> per esercizi commerciali, bar, etc. ovvero per tutte le attività per cui l'accesso a internet non costituisca attività commerciale prevalente.

Infine, è stato modificato il sistema sanzionatorio relativo alle violazioni del codice della strada, con lo snellimento e la digitalizzazione di alcune pratiche. In particolare, la principale misura prevede la riduzione del 30 per cento della somma da pagare, se il pagamento è effettuato entro 5 giorni dalla contestazione o dalla notifica<sup>953</sup>. Sarà possibile pagare direttamente all'agente della Polizia Stradale al momento della contestazione, se questi è dotato di apparecchiatura per il pagamento elettronico. Per tale motivo è prevista la stipula di convenzioni con Poste SpA e altri intermediari finanziari al fine di favorire la diffusione di strumenti di pagamento elettronico o agli autotrasportatori in casi specifici. Un'ulteriore misura verso la digitalizzazione delle multe prevede che chi ha un indirizzo PEC possa ricevere i verbali di accertamento direttamente per posta elettronica. In questo caso è stabilita l'esenzione dal pagamento delle spese di notifica.

Da gennaio 2014 in caso di rinnovo della patente, sarà emesso un nuovo documento, con una nuova foto e nuova data di scadenza, più eventuali variazioni anagrafiche. Il documento sarà una tessera plastificata conforme al nuovo formato europeo e stampato con nuove modalità laser con criteri antifalsificazione.

## **Semplificazioni per le imprese**

I provvedimenti di semplificazione messi in campo per le imprese sono diretti a recuperare lo svantaggio competitivo dell'Italia e in tal senso agiscono su diversi fronti.

<sup>951</sup> Il D.L. 150/2013 proroga il termine per l'adozione del decreto ministeriale relativo all'invio telematico del certificato medico di gravidanza.

<sup>952</sup> D.L. 69/2013, art.10.

<sup>953</sup> Tale beneficio, però, non si applica nel caso di infrazioni gravi - punite con la sospensione della patente o con la confisca del veicolo. Sono escluse anche le violazioni del codice penale (quali l'ebbrezza media e grave) e quelle per le quali il Codice della Strada non prevede la possibilità di pagamento ridotto (quali il forzamento di un posto di blocco o l'inversione in autostrada). Inoltre lo sconto non si applica nel caso di divieto di sosta.

### Adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro

Le misure di semplificazione del D.L. 'Fare', in una materia delicata quale la sicurezza sul lavoro, sono destinate ad agevolare le imprese nell'individuazione degli elementi essenziali da indicare nella predisposizione della documentazione, rendendo più facile il corretto adempimento degli obblighi sostanziali per le imprese che operano nei settori a basso rischio infortunistico e agevolando, nel contempo, il controllo da parte degli organi di vigilanza e la partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze. Tali misure incidono su un costo stimato di 3,3 miliardi: i risparmi saranno quantificati a seguito dei decreti attuativi.

Di seguito, alcune delle misure più rilevanti.

- In primo luogo, fermi restando i livelli di tutela sostanziale, i datori di lavoro delle aziende che operano in settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali<sup>954</sup>, possono effettuare la valutazione del rischio utilizzando un modello semplificato. Rimane comunque la possibilità per le aziende di utilizzare le procedure standardizzate già previste. Nel caso di permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a 50 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento, sono previste misure di semplificazione della documentazione di valutazione del rischio; tale documentazione, inserita nel libretto formativo del cittadino, assolve l'adempimento degli obblighi di informazione e formazione da parte del datore di lavoro.
- Per quanto concerne il documento di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI) - necessario quando nello stesso ambiente operano soggetti appartenenti a più imprese - nei settori a basso rischio di infortuni e malattie professionali, il datore di lavoro può, in alternativa alla predisposizione del DUVRI, nominare un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali adeguate e specifiche, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere alla cooperazione e al coordinamento con altre imprese. Dell'individuazione dell'incaricato o della sua sostituzione deve essere data immediata evidenza nel contratto di appalto o di opera.
- L'obbligo del DUVRI non si applica ai servizi di natura intellettuale, alle mere forniture di materiali o attrezzature e ai lavori o servizi la cui durata non è superiore ai cinque uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari.
- Per quanto riguarda la formazione, vengono eliminate le duplicazioni attraverso il riconoscimento dei crediti formativi per la durata e i contenuti già forniti. Le modalità per il riconoscimento di questi crediti sono stabilite dalla conferenza Stato-Regioni.

---

<sup>954</sup> I settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, nonché il modello semplificato saranno individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare, sulla base sia delle indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (a cui partecipano i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, datoriali e delle Regioni), sia di criteri e parametri oggettivi, desunti dagli indici infortunistici e delle malattie professionali di settore dell'INAIL.

- Per quanto riguarda le notifiche preliminari per l'avvio di nuove attività, è previsto l'invio attraverso lo Sportello unico (insieme all'istanza o alla segnalazione relativa all'avvio delle attività produttive), che provvederà a trasmetterla all'organo di vigilanza. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, sono approvati modelli uniformi per la presentazione della notifica.
- In relazione alle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, esse vanno effettuate dal datore di lavoro a proprie spese, per valutarne l'effettivo stato di conservazione e di efficienza ai fini della sicurezza. I termini per eseguire la prima verifica periodica delle attrezzature di lavoro, da richiedere all'INAIL, sono ridotti da sessanta a quarantacinque giorni. Viene, inoltre, introdotto l'obbligo per i soggetti pubblici di comunicare al datore di lavoro, entro 15 giorni, l'impossibilità di effettuare la verifica di propria competenza. In caso di comunicazione negativa o comunque dopo 45 giorni, il datore di lavoro si potrà rivolgere, a propria scelta, a soggetti pubblici o privati abilitati alle verifiche. Le verifiche successive sono effettuate su libera scelta del datore di lavoro da soggetti pubblici (INAIL, ASL o ARPA) o privati abilitati.
- Per i cantieri temporanei e mobili è prevista l'adozione di modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza (POS), del piano di sicurezza e coordinamento (PSC) e del fascicolo dell'opera.
- È previsto l'invio telematico di numerose comunicazioni e notifiche contenuti nel testo unico della sicurezza sul lavoro (in particolare le comunicazioni riguardanti l'esposizione agli agenti chimici, cancerogeni e mutageni, l'esposizione all'amianto e agli agenti biologici).
- Nei contratti relativi ai lavori pubblici è prevista l'adozione di un modello semplificato per la redazione del piano di sicurezza sostitutivo (PSS)<sup>955</sup>.
- Attualmente la denuncia degli infortuni è effettuata (obbligatoriamente per via telematica dal 1° luglio) dal datore di lavoro all'INAIL, mentre all'autorità di Pubblica Sicurezza, che la trasmette alle ASL, viene generalmente inviata per raccomandata con ricevuta di ritorno. La nuova disposizione prevede che l'INAIL trasmetta le denunce per via telematica all'autorità di pubblica sicurezza, all'ASL e le altre autorità competenti. In questo modo, si garantisce maggiore celerità a denunce fino a oggi effettuate per posta e si ottempera al principio dell'unificazione delle comunicazioni nei confronti della PA in capo a cittadini e imprese.

## **Edilizia**

Tra le semplificazioni per le attività produttive vi sono numerose misure che contribuiranno a rimettere in moto gli investimenti e ad agevolare la ripresa in settori chiave. Tra queste assumono particolare rilevanza quelle legate al settore dell'edilizia. In quest'area le misure di semplificazione previste dal D.L. 'Fare' si

<sup>955</sup> Tali modelli verranno adottati con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome.

propongono di agevolare la ripresa di un settore molto colpito dalla crisi, attraverso la garanzia di tempi certi per i permessi di costruire, la semplificazione di alcune procedure, il maggiore utilizzo dello Sportello Unico. Più in dettaglio:

- Gli interventi edilizi che alterano la sagoma degli edifici, a parità di volumetria e nel rispetto dei vincoli, e quelli di ripristino totale o parziale di edifici eventualmente crollati o demoliti, sono ora effettuati mediante SCIA, mentre prima era necessario il permesso di costruire. Restano esclusi dalla semplificazione: *i*) gli edifici sottoposti a vincoli paesaggistici o culturali (in questi casi è possibile presentare la SCIA solo qualora sia rispettata la sagoma dell'edificio preesistente); *ii*) le aree individuate con delibera dei Comuni, da adottarsi entro il 30 giugno 2014, all'interno delle zone omogenee A<sup>956</sup> e di quelle equipollenti (in queste aree la semplificazione non sarà operativa fino all'approvazione di tale delibera). Nei centri storici e nelle altre aree di particolare pregio ambientale, storico, artistico, ecc. le attività sottoposte a SCIA possono essere iniziate 30 giorni dopo la presentazione della domanda.
- Negli interventi di edilizia libera, il tecnico abilitato che redige la relazione da allegare alla comunicazione d'inizio lavori non è più obbligato a dichiarare l'assenza di rapporti di dipendenza con l'impresa e con il committente.
- I termini d'inizio e ultimazione dei lavori, previa comunicazione dell'interessato, possono essere prorogati di due anni, per i titoli abilitativi rilasciati prima del 21 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto). La disposizione si applica ai lavori autorizzati con permesso di costruire o iniziati a seguito della presentazione di denuncia d'inizio attività o segnalazione certificata d'inizio attività.
- Al fine di garantire maggiore certezza sui tempi, i procedimenti di rilascio del permesso di costruire sono conclusi con l'adozione di un provvedimento espresso, in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Qualora una delle amministrazioni competenti neghi un parere, nulla osta etc., decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intende respinta. Il responsabile del procedimento, entro cinque giorni, comunica al richiedente il provvedimento di diniego dell'atto di assenso, indicando il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.
- Anche prima del completamento dell'opera, può essere richiesta l'agibilità parziale<sup>957</sup>.
- In alternativa alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità, potrà essere trasmessa allo sportello unico la dichiarazione del direttore dei lavori o

---

<sup>956</sup> Comprende le parti di territorio aventi agglomerati urbani di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi.

<sup>957</sup> La richiesta può avvenire: a) per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, a condizione che siano funzionalmente autonomi, siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse e collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni. b) per singole unità immobiliari, a condizione che siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

di un progettista abilitato che attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

- L'interessato, prima di presentare la comunicazione d'inizio lavori o la segnalazione certificata d'inizio attività, non sarà più obbligato a rivolgersi a diverse pubbliche amministrazioni per acquisire gli atti di assenso, ma unicamente allo sportello unico, che provvede all'acquisizione degli stessi. L'interessato potrà richiedere allo sportello unico per l'edilizia di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso (come l'autorizzazione sismica, paesaggistica, etc.) necessari per l'intervento edilizio e potrà dare inizio ai lavori solo a seguito della comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso.

Tenuto conto che i costi delle procedure in questo settore sono pari a 4,4 miliardi l'anno, i risparmi potenziali sono valutati in circa 500 milioni all'anno. Ulteriori risparmi saranno verificati successivamente, anche sulla base dell'esperienza attuativa.

### **Semplificazioni in materia di DURC<sup>958</sup>**

Il D.L. 'Fare' ha esteso la possibilità di rilascio del DURC, con procedura compensativa, anche agli appalti pubblici e a quelli privati del settore edile<sup>959</sup>. Nel caso in cui il DURC segnali un'inadempienza contributiva relativa a uno o più soggetti impiegati nell'esecuzione del contratto, le stazioni appaltanti trattengono dal pagamento l'importo corrispondente alle inadempienze e lo versano direttamente agli enti previdenziali e assicurativi o alla cassa edile. Ciò significa che sarà possibile il rilascio del DURC compensando debiti e crediti vantati nei confronti dell'amministrazione.

Dopo la stipula del contratto, il DURC deve essere acquisito ogni 120 giorni (in precedenza 90 giorni) ed è valido e utilizzabile per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori e per il rilascio dei diversi certificati di collaudo.

Un'eccezione è prevista per il pagamento del saldo finale: in questo caso le amministrazioni appaltanti sono obbligate ad acquisire un nuovo DURC. In caso di mancanza dei requisiti per il rilascio del DURC, gli Enti preposti al rilascio invitano l'interessato mediante PEC o, con lo stesso mezzo, per il tramite del consulente

<sup>958</sup> Nell'ambito del quadro normativo teso a realizzare una sempre maggiore semplificazione nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, l'INPS ha sviluppato una procedura telematica tramite la quale i soggetti responsabili dell'adempimento contributivo (titolari/legali rappresentanti) possono verificare direttamente online la propria regolarità contributiva. Le informazioni acquisite consentono al richiedente l'immediata conoscenza della propria situazione contributiva, oltre che il controllo dei crediti affidati per il recupero agli Agenti della Riscossione. Questa nuova funzionalità consentirà al contribuente l'eventuale recupero della condizione di regolarità contributiva, anche ai fini di una successiva richiesta del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) allo Sportello Unico Previdenziale. In tal modo viene favorito il superamento della fase della regolarizzazione nel procedimento di definizione del DURC (c.d. preavviso di accertamento negativo). In caso di accertamento negativo gli Enti preposti al rilascio del DURC sono obbligati a sospendere l'istruttoria assegnando al contribuente il termine di 15 giorni per la regolarizzazione della propria posizione.

<sup>959</sup> Nell'ambito dei contratti pubblici il DURC è necessario: per la verifica dei requisiti di ammissibilità alla procedura di appalto, in particolare la commissione di "violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali"; per l'efficacia dell'aggiudicazione del contratto; per la stipula del contratto; per il pagamento degli stati di avanzamento lavori o delle prestazioni di servizi e forniture; per il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità e il pagamento del saldo finale.

del lavoro, a regolarizzare, entro un termine non superiore a quindici giorni, le inadempienze.

Il DURC, nel corso dei 120 giorni di validità, può essere utilizzato anche per contratti pubblici diversi da quelli per cui è stato richiesto. La semplificazione è estesa a tutti i casi in cui le pubbliche amministrazioni richiedono il DURC e, fino al 31 dicembre 2014, si applica anche ai lavori edili per i soggetti privati.

Un ulteriore intervento di semplificazione ha riguardato la smaterializzazione del DURC<sup>960</sup>. La normativa prevede che chiunque vi abbia interesse verifica con modalità esclusivamente telematiche e in tempo reale la regolarità contributiva nei confronti di INAIL, INPS e, per le imprese che applicano i contratti dell'edilizia, nei confronti delle Casse Edili. L'esito dell'interrogazione ha validità di 120 giorni dall'acquisizione e sostituisce a ogni effetto il DURC.

### **Adempimenti in materia ambientale**

Le misure di semplificazione del D.L. 'Fare' in materia di ambiente sono finalizzate a semplificare e accelerare le procedure, riducendo gli oneri per gli operatori, nel pieno rispetto degli standard europei e senza abbassare i livelli di tutela. Particolarmente rilevanti sono le semplificazioni introdotte in tema di:

- acque emunte ai fini della bonifica dei siti contaminati;
- utilizzo di terre e rocce da scavo;
- materiali di riporto;
- autorizzazioni alle emissioni in atmosfera per attività scarsamente inquinanti (ad esempio cantine che trasformano fino a 600 tonnellate di uva all'anno, frantoi, silos per materiali vegetali) che vengono eliminate e sostituite da una comunicazione;
- pastazzo di agrumi (ossia il residuo di lavorazione degli agrumi), che viene definitivamente sottratto alla disciplina dei rifiuti e sottoposto a quella dei sottoprodotti sulla base di un apposito decreto.

Con lo stesso decreto si è inoltre intervenuti per rendere più semplici le attività nei porti legate a formalità ambientali. In particolare si stabilisce che i dragaggi siano accompagnati da bonifiche solo nelle aree portuali e costiere dei siti da bonificare. Inoltre, la valutazione di impatto ambientale va effettuata solo se esistono infrastrutture di contenimento non comprese in valutazioni precedenti o nei piani regolatori. I materiali di risulta possono essere riutilizzati.

Si chiariscono i rapporti tra autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica per la gestione dei rifiuti, semplificando la procedura attraverso lo svolgimento di una sola conferenza di servizi: si prevede che per gli impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti ricompresi in un'installazione per cui è necessaria l'autorizzazione integrata ambientale, quest'ultima costituisca anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica degli stessi.

---

<sup>960</sup> D.L. 34/2014 'Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese'.

### **Semplificazione del procedimento per l'autorizzazione paesaggistica**

Con il D.L. 'Fare' e il decreto 'Valore Cultura'<sup>961</sup> è stato modificato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, per quanto riguarda l'uso individuale dei beni culturali e di autorizzazione paesaggistica. In particolare, in presenza di un piano paesaggistico regionale approvato dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il parere del Soprintendente, necessario per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, deve essere dato nel termine di quarantacinque giorni (non più novanta). Quando il Soprintendente non rilascia il parere nel termine, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione. I lavori devono essere iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione e conclusi entro, e non oltre, l'anno successivo la scadenza del quinquennio stesso. Il termine delle autorizzazioni paesaggistiche in corso di efficacia alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 'Fare' è stato prorogato di 3 anni.

### **Misure per le imprese del settore agricolo e agroindustriale**

In questo particolare settore il D.L. 'Fare' ha snellito la normativa riguardante la vendita diretta da parte delle imprese agricole: non è più necessaria la dichiarazione di inizio attività per la vendita in occasione di sagre, fiere e altri eventi simili. Inoltre, la vendita diretta mediante il commercio elettronico può essere iniziata contestualmente all'invio della comunicazione al Comune del luogo dove ha sede l'azienda di produzione.

Nell'ambito dell'esercizio della vendita diretta, è consentito il consumo immediato dei prodotti oggetto di vendita, nei locali dell'imprenditore agricolo, con l'osservanza delle prescrizioni generali di carattere igienico-sanitario. Ciò non comporta il cambio di destinazione d'uso dei locali dove si svolge la vendita.

È posticipato al 22 marzo 2015 il termine per l'entrata in vigore dell'obbligo di abilitazione all'uso delle macchine agricole, previsto in attuazione dell'accordo tra Governo e enti locali riguardante l'individuazione delle attrezzature di lavoro per le quali è richiesta una specifica abilitazione degli operatori, nonché le modalità per il riconoscimento di tale abilitazione, i soggetti formatori, la durata, i requisiti minimi di validità della formazione.

### **Misure in materia fiscale**

Il D.L. 'Fare' include numerose semplificazioni in materia fiscale. In particolare, le disposizioni riguardano la disciplina della responsabilità fiscale negli appalti, le comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate per i titolari di partita IVA, la riscossione mediante ruolo (rateazione, vendita del bene pignorato, pignoramento dei beni strumentali, espropriazione immobiliare e ipoteca, compensi di riscossione), la gestione delle entrate tributarie o patrimoniali dei Comuni e delle società da essi partecipate.

Tali misure si accompagnano ad altri interventi di natura amministrativa, operati dall'Agenzia delle Entrate nel corso del 2013, che mirano a ridurre tali

<sup>961</sup> D.L. 91/2013 cvt in L. 112/2013, art. 3 quater.

adempimenti e a rendere più snelle le procedure fiscali, a vantaggio sia delle imprese sia dei cittadini. Per il dettaglio sulle misure si veda il par. V.10 'Riforma fiscale e lotta all'evasione'.

### Altre misure di semplificazione

L'esercizio di attività d'impresa di spedizione non è soggetto a licenza di pubblica sicurezza né ai relativi controlli (D.L. 'Fare').

In materia di appalti, è stato firmato a gennaio 2014, l'atto aggiuntivo al protocollo di legalità tra il Ministero dell'Interno e Confindustria, finalizzato a rafforzare la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni mafiose nei settori dei contratti, servizi e forniture.

In particolare, sono state estese le cautele antimafia anche nei confronti dei privati che hanno sottoscritto atti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture. Il rilascio della documentazione antimafia fa capo alle prefetture e non più alle Camere di Commercio, nell'attesa dell'entrata in vigore della Banca nazionale antimafia. Con tale atto aggiuntivo, Confindustria attraverso le sue strutture territoriali assume su di sé l'onere di procedere alla richiesta della certificazione alle prefetture, per conto delle imprese. Cambia, quindi, il sistema del controllo della documentazione che deve essere trasmessa dalle imprese allo Stato, che si gioverà del filtro di Confindustria, che deve controllare gli atti prima di inviarli ai prefetti.

In materia di adempimenti doganali, alla luce delle semplificazioni introdotte con lo Sportello Unico Doganale, e per il rilancio della competitività del sistema portuale nazionale, è stata introdotta, su base sperimentale, la procedura di *pre-clearing* che consente la presentazione/accettazione della dichiarazione doganale con maggiore anticipo (cosiddetto sdoganamento in mare) rispetto all'arrivo della nave in porto. Tale procedura può essere estesa anche alle merci che richiedono certificazioni di competenza di Amministrazioni per le quali è attiva l'interoperabilità nell'ambito dello Sportello Unico Doganale.

La Determina della Ragioneria Generale dello Stato del 21 giugno 2013 ha stabilito le modalità di trasmissione telematica delle informazioni relative alla gestione del registro nell'ambito dell'attività della revisione legale. Tale provvedimento avvia la fase di 'prima formazione del Registro' attraverso la quale tutti i soggetti (persone fisiche e società di revisione) già iscritti nel Registro dei revisori legali sono tenuti, entro il termine di 90 giorni, a comunicare le informazioni inerenti il contenuto obbligatorio del Registro, le informazioni strumentali e l'opzione per l'elenco dei revisori attivi o per l'iscrizione nella sezione 'inattivi'.

Le informazioni necessarie per l'aggiornamento e l'integrazione del Registro potranno pervenire con modalità unicamente telematiche. La Determina disciplina, in particolare, la procedura di accreditamento all'area riservata del portale nel rispetto dei principi d'integrità dell'informazione, sicurezza delle comunicazioni e riservatezza dei dati personali.

E' stato istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Sistema Telematico Centrale della Nautica da Diporto (SISTE), le cui modalità di funzionamento sono contenute nello schema di Regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri di novembre 2013.

Il sistema mira a una radicale semplificazione e razionalizzazione delle procedure, consentendo - attraverso appositi sportelli diffusi su tutto il territorio nazionale<sup>962</sup> - la progressiva informatizzazione della tenuta dei registri d'iscrizione e la digitalizzazione delle formalità per il rilascio dei documenti delle unità da diporto. Al contempo il sistema consentirà l'acquisizione di elementi conoscitivi utili all'identificazione delle unità da diporto. Il provvedimento prevede infine un'ulteriore misura di semplificazione, tesa alla dematerializzazione dei contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per i danni derivanti dalla navigazione delle unità da diporto.

**FOCUS****Semplificazioni riguardanti il contrassegno assicurativo**

È entrato in vigore il 18 ottobre 2013 il provvedimento per la dematerializzazione dei contrassegni assicurativi Rc-auto, in attuazione delle disposizioni di cui al decreto 'Cresci Italia' (D.L. 1/2012). Il provvedimento avrà piena attuazione entro due anni, con la conseguente eliminazione dell'obbligo di esporre sulle autovetture il contrassegno cartaceo.

L'obiettivo è quello di ridurre le frodi, contrastando la contraffazione dei contrassegni cartacei e l'evasione dell'obbligo assicurativo, tramite la sostituzione dei contrassegni attuali con controlli incrociati telematici tra le banche dati delle targhe dei veicoli e quelle delle polizze assicurative.

Il Provvedimento è stato varato con un anno di ritardo rispetto a quanto previsto, a causa della difficoltà di organizzare la banca dati delle polizze più completa e affidabile rispetto a quella attualmente esistente presso l'Ania, l'Associazione delle Compagnie di Assicurazione. Il Provvedimento dà la responsabilità alle compagnie di aggiornare in tempo reale la situazione di ciascuna polizza RC auto, dalla sua accensione fino alla scadenza.

Le Forze di Polizia faranno riferimento a questa banca dati centralizzata per effettuare controlli automatici tramite apparecchiature elettroniche apposite.

**FOCUS****Regolamento riguardante iniziative dei cittadini**

A luglio 2013 il Governo ha approvato uno schema di decreto del Presidente della Repubblica che rende più semplice e snella la procedura con la quale i cittadini possono presentare le dichiarazioni a sostegno di proposte legislative di rilevanza europea. Il decreto recepisce integralmente le osservazioni formulate dalla Commissione europea, permettendo così di archiviare il procedimento per non conformità alle norme del Regolamento EU 211/2011. Sul provvedimento saranno acquisiti i pareri del Garante per la protezione dei dati personali e del Consiglio di Stato.

**IN ITINERE****Disegno di Legge concernente disposizioni per lo sviluppo economico e per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'**

Ulteriori misure di semplificazione delle procedure di avvio delle attività economiche e di iscrizione nel registro delle imprese sono state predisposte dal Governo nel disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, che costituisce il primo passo legislativo per l'attuazione del Piano 'Destinazione Italia'.

In particolare, il DdL rinvia a uno o più regolamenti di delegificazione che potranno prevedere i seguenti interventi:

- Riduzione dei controlli preventivi a carico dell'ufficio del registro delle imprese quando l'iscrizione sia fondata su atto pubblico o scrittura privata autenticata. In tal caso, il controllo di legittimità è, difatti, già effettuato dal pubblico ufficiale che stipula l'atto

<sup>962</sup> In parte coincidenti con gli attuali uffici delle Capitanerie di porto e della Motorizzazione civile.

- pubblico o autentica le sottoscrizioni.
- Potranno essere previste, a fini di pubblicità notizia, forme di iscrizione delle domande giudiziali e delle relative sentenze aventi a oggetto la validità e l'efficacia di atti iscritti nel registro, per consentire ai terzi di essere edotti su eventuali domande giudiziali con le quali venga contestata la legittimità degli atti iscritti.
  - Saranno previste opportune forme di coordinamento affinché l'iscrizione di nuovi soggetti nel registro delle imprese sia effettuata acquisendo preventivamente, oltre ai dati fiscali necessari, gli elementi richiesti dalle altre pubbliche amministrazioni interessate, in modo tale che i predetti elementi siano trasmessi alle stesse in via telematica.
  - Infine sarà disposta la semplificazione delle modalità di pagamento e di riscossione dei tributi dovuti in occasione dell'avvio di attività economiche e per la bollatura dei registri contabili e quella delle modalità di cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese.

### La consultazione telematica ‘ Le 100 procedure più complicate da semplificare’

L'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni rappresentano un indispensabile fattore di successo di una politica di semplificazione.

La consultazione sulle ‘100 procedure da semplificare’ è stata avviata, sul modello di analoghe iniziative realizzate a livello europeo, il 16 ottobre 2013 dal Ministro per la PA e la semplificazione, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, con l'obiettivo di raccogliere le indicazioni, le proposte e le priorità d'intervento per snellire il carico burocratico che pesa sui cittadini e le imprese.

Da tale consultazione, conclusa il 20 gennaio 2014, sono pervenute quasi 2000 segnalazioni, sulla base delle quali è stata costruita la ‘top ten’ delle procedure e degli adempimenti più complicati.

**TAVOLA II.17.2 - LA ‘ TOP 10’ DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI PIÙ COMPLICATI PER IMPRESE E CITTADINI**

PER LE IMPRESE	PER I CITTADINI
Adempimenti fiscali	Adempimenti fiscali
Adempimenti e procedure in materia edilizia	Adempimenti e procedure in materia edilizia
Autorizzazioni e inizio attività d'impresa	Adempimenti per l'accesso alle prestazioni sanitarie
Documentazione per gli appalti e Durc	Procedure per i disabili
Adempimenti di sicurezza sul lavoro	Adempimenti in materia di Lavoro e previdenza

Per le imprese, in cima alla lista delle complicazioni c'è l'eccessivo carico burocratico connesso agli adempimenti fiscali: in particolare, viene evidenziato il numero sproporzionato di adempimenti che si sovrappongono con scadenze diverse nell'anno e l'estrema difficoltà incontrata nel calcolare le differenti imposte.

Al secondo posto ci sono le difficoltà burocratiche nel settore dell'edilizia: la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio del permesso di costruire e degli altri titoli edilizi, dovuti ai numerosi pareri richiesti e ai troppi enti a cui è ancora necessario rivolgersi. In primo piano le segnalazioni relative

alle complicazioni per ottenere le autorizzazioni paesaggistiche e l'autorizzazione sismica. Viene inoltre evidenziata, come motivo di ulteriore complicazione, la differenziazione nelle procedure tra un Comune e l'altro.

Al terzo posto, le autorizzazioni e l'inizio dell'attività d'impresa, in particolare: il numero elevato di autorizzazioni preliminari, anche nel caso di SCIA, i tempi per il loro rilascio, il funzionamento dello sportello unico e le procedure per le autorizzazioni degli impianti di energia rinnovabile e per la prevenzione incendi; si segnalano, inoltre, le complicazioni connesse agli adempimenti necessari per comunicare i dati dell'impresa alle Camere di Commercio. Al quarto e quinto posto vi sono, rispettivamente, la documentazione per gli appalti, in particolare il DURC (tempi per l'ottenimento, durata e modalità di invio), e gli adempimenti formali per la sicurezza sul lavoro (documentazione, tenuta del registro infortuni, i controlli sulle attrezzature e la formazione dei dipendenti).

Anche per quanto riguarda i cittadini le insidie burocratiche provengono principalmente dal Fisco: sono ritenuti complicati gli adempimenti riguardanti in primo luogo il calcolo delle tasse sulla casa e sui servizi, il bollo auto, le successioni, la dichiarazione dei redditi e le detrazioni, la registrazione dei contratti d'affitto e il pagamento dell'imposta di bollo. Al secondo posto l'edilizia: i cittadini segnalano la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi, dovuti ai numerosi pareri necessari e ai troppi enti coinvolti. Seguono: l'accesso alle prestazioni sanitarie (scelta del medico di base, modalità di pagamento del ticket, prenotazione delle prestazioni), le procedure per i disabili e, infine, gli adempimenti in materia di lavoro e previdenza.

### **L'Agenda per la semplificazione: dalle norme al risultato**

È in corso la definizione, nella sede del Tavolo Istituzionale per la semplificazione<sup>963</sup>, di una Agenda per la semplificazione, condivisa tra Stato, Regioni e autonomie, che sarà costruita anche sulla base degli esiti della consultazione telematica sulle '100 procedure più complicate da semplificare'.

L'Agenda, che affiancherà il programma di misurazione, propone un radicale mutamento di prospettiva: la logica di risultato. Per ciascuna azione di semplificazione verranno individuati obiettivi, responsabilità, scadenze e modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti. Tali informazioni saranno accessibili e verificabili in tempo reale dai siti istituzionali.

Obiettivi dell'Agenda saranno: ridurre costi e tempi sopportati da cittadini e imprese per lo svolgimento degli adempimenti; rafforzare la trasparenza e ridurre l'incertezza nei rapporti con la pubblica amministrazione; aumentare l'osservanza delle disposizioni di regolazione da parte dei destinatari.

La realizzazione degli interventi in Agenda sarà quindi accompagnata: *i)* dal coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni; *ii)* da un costante monitoraggio, volto a 'tenere sotto controllo' gli effetti degli interventi;

<sup>963</sup> Il Tavolo istituzionale per la semplificazione è stato istituito in base all'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, concernente l'attuazione coordinata delle misure previste dal D.L. 5/2012.

iii) da una valutazione d'impatto, necessaria per verificare il raggiungimento effettivo degli obiettivi di semplificazione.

Infine, il DdL 'Semplificazioni', all'esame del Parlamento, mira a dare una base normativa all'Agenda, con linee d'indirizzo condivise tra Stato, Regioni e autonomie locali e un crono-programma di attuazione. In tal modo si rafforza l'attuazione condivisa delle politiche di semplificazione e, di conseguenza, lo stesso ruolo, l'efficacia e l'operatività del Tavolo per la semplificazione.

### Il nuovo programma di misurazione

È stato definito il nuovo 'Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese'<sup>964</sup>.

Il programma è stato definito, con il coinvolgimento degli *stakeholder*, sulla base dei nuovi indirizzi assunti a livello europeo e fa tesoro dell'esperienza che ha già consentito di misurare oneri complessivi pari a 31 miliardi all'anno sulle PMI. Nel nuovo programma saranno oggetto di misurazione non solo gli oneri amministrativi, ma anche gli altri oneri regolatori e i tempi.

### La misurazione degli oneri

Il programma, che ha un orizzonte triennale, individua per le imprese le seguenti aree di misurazione: fisco (prosecuzione); agricoltura; energie rinnovabili; igiene e sicurezza degli alimenti; prevenzione incendi (prosecuzione). Per quanto riguarda i cittadini, la misurazione si concentrerà principalmente sugli adempimenti fiscali e su quelli relativi all'accesso ai servizi sanitari e alle procedure per disabili, che, dalla consultazione, sono risultati tra i più onerosi.

### La misurazione dei tempi

La misurazione riguarderà anche i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, al fine di ridurre l'eccessiva durata. Alla luce degli esiti della consultazione sulle '100 procedure da semplificare', la misurazione riguarderà i procedimenti considerati più complessi e farraginosi, relativi a: permesso di costruire; autorizzazione unica ambientale e VIA; autorizzazione paesaggistica; autorizzazioni per l'avvio dell'attività d'impresa.

#### IN ITINERE

#### **Disegno di Legge concernente 'Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo'**

Il disegno di legge 'Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo', attualmente all'esame del Parlamento, contiene una serie di semplificazioni che completano il quadro degli interventi di sburocratizzazione dell'amministrazione, avviati con il D.L. 'Fare'. Si tratta di misure a costo zero, che eliminano piccole e grandi complicazioni per cittadini e imprese, rilanciano un'attività sistematica di semplificazione e codificazione in materie fondamentali e contribuiscono a

<sup>964</sup> Sul Programma, previsto dal D.L. 5/2012, è stata sancita l'intesa in Conferenza Unificata a febbraio 2014.

liberare risorse per la crescita.

Le misure contenute nel DdL consentiranno, inoltre, di proseguire le attività del taglia-oneri amministrativi e di adottare un'agenda per le politiche di semplificazione condivisa tra Stato, Regioni e autonomie, con un cronoprogramma delle attività.

Altre disposizioni consentono di proseguire il cammino per la riduzione dei certificati attraverso lo strumento delle convenzioni, allo scopo di promuovere l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e lo scambio dei dati contenuti nelle diverse banche dati.

Importanti semplificazioni per i cittadini riguardano il rilascio, a richiesta dell'interessato, dei titoli di studio in lingua inglese; le dichiarazioni relative alla tassa comunale sui rifiuti e sui servizi, che si potranno effettuare al momento del cambio di residenza e le procedure del Pubblico Registro Automobilistico (PRA), che vengono interamente digitalizzate.

Per quanto riguarda le imprese, in materia di edilizia si prevede una riduzione dei termini per il rilascio del permesso di costruire nei Comuni con più di 100.000 abitanti e si semplifica la realizzazione di varianti ai permessi di costruire che non costituiscono variazioni essenziali, assoggettandole alla SCIA.

In materia ambientale, si semplificano le procedure di bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati, con il duplice fine di difendere l'ambiente e recuperare aree, anche ai fini produttivi, e si snelliscono alcuni passaggi burocratici dei procedimenti di VIA, di VAS e AIA.

Altre semplificazioni riguardano: la comunicazione degli infortuni trasmessa direttamente dal medico all'INAIL e al datore di lavoro, l'esclusione dal codice della Privacy dell'imprenditore individuale, la sorveglianza sanitaria, gli appalti e il trasporto dei rifiuti in agricoltura.

Sono, infine, introdotte importanti misure di semplificazione in materia fiscale. Tra le più rilevanti: l'esclusione dall'obbligo di presentare la dichiarazione di successione per importi fino a 75.000 euro e le semplificazioni relative alla comunicazione dei dati relativi ai rapporti con i Paesi *black list*, alle lettere di intento, alle comunicazioni di dati tra le imprese e l'Agenzia delle entrate, alle operazioni intracomunitarie, alla detrazione forfettaria per prestazioni di sponsorizzazione e alle società tra professionisti.

## **FOCUS**

### **Certificazioni: semplificazioni e risparmi per le imprese**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha sottoposto a monitoraggio, con la collaborazione di Unioncamere, l'attuazione delle seguenti semplificazioni:

- la 'decertificazione' nei rapporti tra imprese e PA e, in particolare, l'attuazione dell'art. 15 della L.183/2011, che ha disposto che i certificati non siano più validi e utilizzabili nei rapporti tra imprese, cittadini e pubblica amministrazione, ma possano essere usati solo nei rapporti con i soggetti privati quali ad esempio banche e assicurazioni;
- la previsione dell'acquisizione d'ufficio della documentazione antimafia prevista dall'art. 6 del D.L. 5/2012 'Semplifica Italia' e la disposizione introdotta dal D.Lgs. 218/2012, che ha previsto l'eliminazione della certificazione camerale con dicitura antimafia. La documentazione antimafia viene oggi acquisita esclusivamente d'ufficio presso le Prefetture;
- le previsioni del Codice dell'amministrazione digitale in materia di scambio dei dati per via telematica.

Per quanto riguarda il 'taglio dei certificati', le semplificazioni hanno portato alla eliminazione di circa 900.000 certificati all'anno, rispetto a quelli rilasciati dalle Camere di Commercio alle imprese nel 2011, prima dell'adozione delle misure di semplificazione divenute operative a: gennaio 2012 (decertificazione), maggio 2012 (acquisizione d'ufficio certificazioni antimafia), febbraio 2013 (acquisizione d'ufficio esclusivamente presso le prefetture). Si passa dai 1.600.000 certificati all'anno rilasciati prima della semplificazione a circa 700.000 all'anno con una riduzione del 55 per cento. In particolare i certificati camerale si sono ridotti del 22 per cento, mentre è stato del tutto eliminato il certificato

antimafia (-100 per cento).

Per quanto riguarda l'eliminazione dei certificati attraverso lo scambio di dati per via telematica, attraverso il sistema VerifichePA nel periodo gennaio-agosto 2013 sono stati effettuati circa 209.000 controlli sui dati autocertificati. In questo modo, l'eliminazione dei certificati è accompagnata da controlli effettuati in tempo reale per via telematica che consentono procedure più veloci per le imprese.

I risparmi per le imprese sono rilevanti. In particolare, moltiplicando il costo medio unitario di ciascun certificato per il numero di certificati in meno stimati per la fase post-riforme (circa 200 mila certificati camerali e 700 mila antimafia), si ottiene una stima di risparmi pari a circa 8 milioni per i certificati camerali e a circa 44 milioni per i certificati con dicitura antimafia, per un totale di circa 52 milioni (pari al 65 per cento dei costi iniziali).

Infine, sono stati stimati i risparmi potenziali associati all'informatizzazione delle procedure, che presentano margini molto elevati; arrivando a ipotizzare l'informatizzazione di tutte le richieste di certificati usati nei rapporti tra privati si realizzerebbe un ulteriore risparmio per le imprese pari a 10,4 milioni l'anno.

Le stime sono basate su un'indagine svolta nell'ambito delle attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) dal Dipartimento della funzione pubblica, realizzata nel novembre 2012 su un campione di 727 imprese con un numero di addetti compreso tra 5 e 249.

### II.18 TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E APPALTI PUBBLICI

Ad aprile 2013 è stato sottoscritto<sup>965</sup> un accordo integrativo di un precedente Protocollo sulla digitalizzazione e l'utilizzo di Internet nella Pubblica Amministrazione, al fine di inserire nella gamma dei servizi d'innovazione tecnologica già fruibili gratuitamente dalle Pubbliche Amministrazioni anche l'applicativo web 'Amministrazione Trasparente' realizzato dalla Gazzetta Amministrativa. Tale applicativo contribuisce alla corretta attuazione del recente decreto legislativo di riordino<sup>966</sup> in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni.

Con tale decreto si è data attuazione anche alla legge anticorruzione<sup>967</sup>. Esso prevede, tra l'altro, che ogni consulenza esterna della PA, di cui non sarà reso pubblico il dettaglio (ragione dell'incarico e compenso), perderà automaticamente la sua efficacia. Nel caso in cui la mancata pubblicazione si dovesse registrare a pagamento già effettuato sarà invece comminata all'Ente una responsabilità disciplinare e una sanzione pari alla somma corrisposta.

I componenti degli organi d'indirizzo politico della PA (come ad esempio Ministeri o Enti Locali) che non pubblicheranno la loro situazione patrimoniale complessiva, la titolarità dell'impresa, le partecipazioni azionaria, proprie, del coniuge e parenti entro il secondo grado di parentale, nonché i compensi di cui dà diritto la carica, sarà corrisposta una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10 mila euro.

---

<sup>965</sup> Sottoscritto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e Direttore della Gazzetta Amministrativa.

<sup>966</sup> D.Lgs. 33/2013.

<sup>967</sup> L.190/2012.

Alle norme sulla trasparenza contenute nel decreto è stata data esecuzione con la circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione di luglio 2013, in cui si raccomanda alle Amministrazioni e agli Enti di dedicare la massima attenzione affinché gli adempimenti di trasparenza siano curati in maniera tempestiva e funzionale alle esigenze dei cittadini. Parte della circolare è dedicata agli obblighi di pubblicazione riguardanti i componenti degli organi di indirizzo politico. Viene inoltre spiegato il funzionamento dell' 'accesso civico', strumento che consente a chiunque di chiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati che l'Amministrazione avrebbe dovuto pubblicare in base alla legge. Le informazioni devono essere: pubblicate tempestivamente, aggiornate periodicamente, complete, di facile consultazione e comprensibili, nel rispetto della normativa sulla *privacy*. L'inadempimento rispetto all'obbligo di pubblicazione dà luogo a responsabilità dirigenziale, disciplinare, amministrativa e all'applicazione di sanzioni amministrative a carico dei soggetti tenuti a collaborare per l'attuazione.

La CIVIT (ridenominata in A.N.AC., Autorità Nazionale Anticorruzione, si veda il par. successivo sulla corruzione nel settore pubblico) ha approvato a luglio 2013 il documento 'Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016'. In base alle Linee Guida, la verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte degli Organismi indipendenti di valutazione e la relativa attestazione è completata e inviata alla Commissione entro e non oltre il 31 gennaio 2014. Entro la stessa data le amministrazioni adottano il Programma triennale.

#### **FOCUS** Gli incarichi di consulenza nella PA

Da giugno sono *on line* sul sito del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione i dati sugli incarichi di consulenza e collaborazione esterna comunicati per l'anno 2011, trasmessi dalle Amministrazioni Pubbliche all'Anagrafe delle Prestazioni e presenti nella banca dati informatica.

Le Pubbliche Amministrazioni che hanno comunicato dati relativi all'anno 2011 sono state in tutto 14.852, ben 731 unità in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente riguardo la comunicazione per il 2010. L'aumento del 5,18 per cento di dichiarazioni conferma la maggiore attenzione delle Pubbliche Amministrazioni nel rispettare le scadenze di legge.

Gli incarichi di collaborazione e consulenza da queste affidati nel 2011 sono stati 277.085 per un totale di circa 1,29 miliardi. Paragonando la dichiarazione del 2011 con quanto dichiarato lo scorso anno per il 2010, emerge un dato stabile nel numero degli incarichi affidati (aumento dello 0,26 per cento), mentre i compensi liquidati sono aumentati del 3,92 per cento (nel 2010: incarichi affidati 276.378 e compensi liquidati 1,24 miliardi circa).

Gli incarichi sono trasmessi dalle Amministrazioni Pubbliche, per via telematica, tramite il nuovo sistema integrato PERLA PA ([www.perlapa.gov.it](http://www.perlapa.gov.it)), introdotto a febbraio del 2011, volto alla razionalizzazione del patrimonio informativo del Dipartimento della Funzione Pubblica e alla semplificazione della comunicazione dei dati per i vari adempimenti di legge.

#### **FOCUS** Qualità della normazione

Per un maggior coordinamento tra Amministrazioni dei diversi livelli istituzionali è stato istituito il 'Portale della qualità della normazione' volto a promuovere, secondo principi di leale collaborazione, un più efficace coordinamento nell'approccio agli strumenti tipici per la semplificazione e il miglioramento della regolazione. Il Portale è realizzato nell'ambito del

‘Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell’Obiettivo Convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione’ (POAT), curato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) nel quadro del Programma Operativo Nazionale ‘Governance e Assistenza Tecnica’ (PON GAT) FESR 2007-2013. Il Programma POAT-DAGL si propone l’obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro Amministrazioni regionali dell’obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), quali fattori decisivi per la stessa competitività delle Regioni e del sistema Paese, in un quadro di ampia condivisione di metodologie e strumenti ai diversi livelli di regolazione, secondo i principi dell’Accordo Stato Regioni e autonomie locali del 29 marzo 2007.

Infine, è stato firmato il ‘Protocollo d’Intesa per l’ottimizzazione dei rapporti dei cittadini con la Pubblica Amministrazione attraverso il coordinamento, la standardizzazione e la diffusione di modelli e strumenti di innovazione tecnologica diretti allo sviluppo del Paese’<sup>968</sup>. Le finalità generali del Protocollo sono quelle di proseguire un rapporto sinergico di collaborazione indirizzato alla formazione, informazione, aggiornamento e assistenza di amministratori e dipendenti pubblici e al miglioramento delle relazioni tra le Pubbliche Amministrazioni e i cittadini attraverso la realizzazione di progetti che - anche avvalendosi di strumenti di alta innovazione messi a disposizione delle PA e a vantaggio dei cittadini - nell’ottica del contenimento della spesa pubblica rendano effettivi i principi di trasparenza, semplificazione, digitalizzazione, celerità ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

### 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 Pubblica Amministrazione mostra che, nel corso del 2012, l’85,5 per cento delle imprese ha interagito *on line* con la PA (si veda figura), con un aumento di 2 punti percentuali rispetto al 2011.

La percentuale di imprese che utilizza i servizi *on line* della PA è pari al 94,5 per cento nelle imprese della fascia 50-99 addetti e raggiunge il 97,3 per cento nelle imprese di maggiore dimensione. I servizi più utilizzati sono ancora quelli a minor grado di interattività, come ottenere informazioni (77,7 per cento) e scaricare moduli dai siti delle P. A. (73,0 per cento).

Meno utilizzati i servizi di inoltro *on line* di moduli compilati (58,0 per cento) e di svolgimento totalmente *on line* di almeno una delle procedure amministrative considerate, dichiarazione I.V.A. e contributiva per i dipendenti (30,9 per cento).

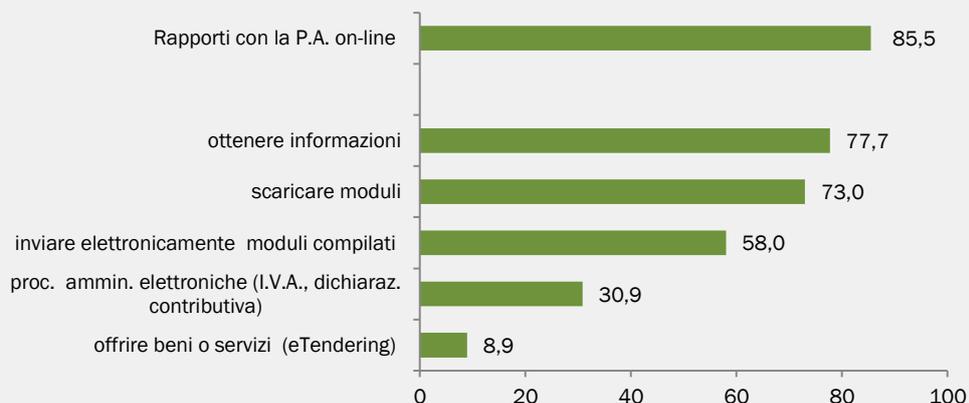
Solo l’8,9 per cento di imprese con almeno 10 addetti ha dichiarato di aver offerto beni o servizi nel corso dell’anno 2012 a una PA (italiana o europea) attraverso la partecipazione a gare elettroniche pubbliche (*eTendering*) indette all’interno dei sistemi di *eProcurement*; in particolare, l’indicatore evidenzia che le attività economiche che vi hanno fatto più ricorso sono quelle incluse tra i servizi di supporto alle imprese (21,2 per cento), i servizi postali (20,5 per cento), il settore delle costruzioni (20,0 per cento), quello della fornitura di energia e altre utilities (19,5 per cento) e il settore ICT (19,1 per cento).

Nell’ambito di sistemi di *eProcurement*, il 17,7 per cento delle imprese utilizza Internet per accedere comunque almeno alla documentazione e alle specifiche di gara messe a disposizione *on line* dalla Pubblica Amministrazione. Infine, tra le imprese che partecipano

<sup>968</sup> Tra il Ministro per la Funzione Pubblica e la Gazzetta Amministrativa.

alle gare *on line*, la maggior parte offre beni o servizi alle PA italiane (99,3 per cento) e solo una piccola parte, costituita soprattutto da imprese con almeno 50 addetti, partecipa a gare indette da Amministrazioni Pubbliche di altri Paesi europei (7,0 per cento).

**IMPRESE CON ALMENO 10 ADDETTI PER TIPOLOGIA DI SERVIZI PUBBLICI ON LINE UTILIZZATI DURANTE L'ANNO 2012 E CLASSE DI ADDETTI. VALORI PERCENTUALI SUL TOTALE DELLE IMPRESE**



Fonte: ISTAT, Statistica Report, Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese, 18/12/2013.

In Europa, nel corso del 2012 come nel 2011, il tipo più frequente di interazione delle imprese con la PA ha riguardato lo scarico di moduli elettronici (77 per cento), seguito dalla opportunità di ottenere informazioni (75 per cento) e inviare moduli compilati (che passa dal 60,6 per cento dell'anno precedente al 74 per cento). Nonostante un generale diffuso utilizzo di servizi di *eGovernment* da parte delle imprese con almeno 10 addetti in Europa (EU27 e EU28 pari a 88 per cento), si osservano ancora notevoli differenze tra Paesi nell'utilizzo di specifici servizi offerti *on line*.

A eccezione della ricerca di informazioni *on line*, per tutti gli altri indicatori le imprese italiane rimangono indietro rispetto a quelle europee; all'aumentare del livello di interazione richiesto nei rapporti *on-line* con la PA si riduce la percentuale di imprese che direttamente utilizzano Internet per usufruire di tali opportunità. Tuttavia, occorre tener presente l'effetto intermediazione non rilevato dal questionario europeo e che incide sui dati italiani soprattutto nel caso delle procedure fiscali e contributive che in Italia sono da svolgersi obbligatoriamente *on line*.

Le difficoltà di misurazione dell'indicatore *eGov* dovute alla diversità di legislazione nei vari Paesi (che rende obbligatorio o meno lo svolgimento *on line* 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. Il nuovo *eGovernment Benchmark Framework 2012-2015* adottato a Giugno 2012, pone maggiore attenzione al lato dell'utilizzo dei servizi e alla necessità di effettuare un *matching* tra domanda e offerta. Di conseguenza si è deciso a livello europeo di non introdurre di nuovo nella rilevazione ICT 2014 e 2015 gli indicatori di *eGovernment*.

A giugno 2013 il Governo ha inaugurato il nuovo portale *on line* 'Pubblica Amministrazione di qualità' ([www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)), attraverso il quale il Dipartimento della Funzione Pubblica promuove le iniziative per sostenere le amministrazioni impegnate a migliorare la propria *performance* e la qualità dei

servizi offerti. I progetti riguardano in particolare la promozione dell'attività della PA nella gestione e realizzazione degli interventi, con l'obiettivo di assicurare nel tempo la soddisfazione di cittadini e *stakeholder*, attraverso sistemi di ascolto, di rilevazione del gradimento dei servizi e con la valutazione e misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche. Per ciascuna iniziativa è reso disponibile il programma di lavoro e lo stato di avanzamento, oltre a materiali, approfondimenti ed esperienze finalizzati alla diffusione delle buone pratiche sviluppate. Il sito *on line* rende disponibili, inoltre, strumenti per avviare processi di autovalutazione delle attività e dei risultati di una organizzazione per la progettazione di azioni di miglioramento organizzativo, decisionale e gestionale, per gestire e valutare la performance organizzativa e per gestire processi finalizzati a un'amministrazione di qualità.

La Bussola della Trasparenza ha vinto il premio EPSA (*European Public Sector Award*) per l'anno 2013. Il riconoscimento, che ha l'obiettivo di individuare le eccellenze nelle PA europee, è patrocinato dall'UE e curato dall'Istituto Europeo della Pubblica Amministrazione (EIPA). La Bussola ha superato una selezione tra 230 progetti provenienti da 26 Stati ed è stata indicata tra le 47 *best practice* dell'UE. La 'Bussola della trasparenza' è un sistema che misura il grado di trasparenza di 10.685 siti della Pubblica Amministrazione, con dati accessibili a tutti *on line*, e di cui dà notizia il portale del governo<sup>969</sup>.

A gennaio 2014 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato una mappatura degli obblighi di pubblicazione dell'amministrazione sul sito 'Amministrazione Trasparente'. La misura attua il decreto legislativo<sup>970</sup> sul 'Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni'. Le disposizioni riguardano tutte le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli organismi collegiali a esse collegati, gli Uffici di diretta collaborazione delle Autorità politiche, le Strutture di missione, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Gli obblighi di trasparenza derivanti dall'adozione del DPCM riguardano vari settori, dai contributi e sussidi, ai pareri resi dal Dipartimento per gli affari giuridici, alla gestione amministrativa. Tutti i dati delle strutture della Presidenza del Consiglio verranno pubblicati sul sito istituzionale del Governo.

### **FOCUS** Selezione degli amministratori di società partecipate dal MEF

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha emanato, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una direttiva che fornisce al Dipartimento del Tesoro i criteri di eleggibilità e gli indirizzi da osservare nelle procedure di selezione dei componenti degli organi di amministrazione delle società direttamente o indirettamente controllate dal Ministero. La direttiva individua altresì precisi indirizzi per la remunerazione dei vertici aziendali. Quanto alle nomine, la direttiva rafforza i requisiti di onorabilità e di professionalità richiesti agli amministratori e individua le tappe di un processo trasparente e oggettivo di valutazione di tali requisiti, preliminare alla designazione dei candidati da parte del Ministro, nell'ambito delle sue funzioni d'indirizzo politico-amministrativo.

<sup>969</sup> La Bussola della Trasparenza, strumento di supporto all'attuazione e alla *governance* della trasparenza nei siti delle pubbliche amministrazioni, è consultabile da tutti i cittadini all'indirizzo [www.magellanopa.it/bussola](http://www.magellanopa.it/bussola).

<sup>970</sup> D.lgs 33/2013.

Si prevede, in particolare, la non inclusione nell'istruttoria di candidati che siano membri delle Camere, del Parlamento europeo, di Consigli regionali e di Consigli di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti. È inoltre prevista l'ineleggibilità e, nel corso del mandato, la decadenza automatica per giusta causa, senza diritto al risarcimento di danni, in caso di condanna, anche in primo grado, o di patteggiamento per gravi delitti. Sempre con riferimento a gravi fattispecie di reato, si prevede l'ineleggibilità anche a seguito del mero rinvio a giudizio, mentre, qualora il rinvio a giudizio intervenga nel corso del mandato, si attiva un procedimento che vede coinvolta anche l'assemblea della società interessata.

S'introducono, inoltre, specifici parametri per la valutazione della competenza professionale e dell'esperienza dei candidati, con una particolare attenzione ai requisiti richiesti ai fini della nomina come amministratore delegato.

Al fine di assicurare la massima trasparenza dei processi di selezione e di individuazione dei candidati, le posizioni in scadenza e quelle che si renderanno disponibili nel corso dell'anno saranno pubblicate nel sito del MEF.

Al termine dell'istruttoria, nella quale saranno valutate le candidature pervenute, verrà quindi sottoposta al Ministro una lista ristretta di nominativi unitamente a una relazione di sintesi sui criteri di selezione adottati in relazione alle peculiarità della singola società e sui profili dei candidati proposti.

Il Ministro procederà alle designazioni, acquisite le necessarie intese con le Amministrazioni vigilanti, previa acquisizione di un parere favorevole sul rispetto dei requisiti di eleggibilità dei candidati designati e delle procedure seguite per la loro individuazione da parte di un Comitato di garanzia, istituito con apposito decreto ministeriale in attuazione della direttiva stessa. Il Comitato resterà in carica per due anni, rinnovabili per un solo anno aggiuntivo, ed è composto da personalità di riconosciuta indipendenza e comprovata esperienza in materia giuridica ed economica. La partecipazione al comitato è onorifica e il suo funzionamento non comporterà oneri per la finanza pubblica.

Per le società controllate indirettamente dal Ministero le procedure saranno analoghe a quelle seguite per le società controllate direttamente e garantiranno il medesimo livello di trasparenza. L'istruttoria sarà svolta nell'ambito delle società capogruppo, ma il Ministro avrà comunque la possibilità di sottoporre le designazioni più rilevanti al Comitato di garanzia al fine di verificare il rispetto dei criteri e delle procedure indicati nella direttiva.

Per quanto riguarda i compensi degli amministratori, la direttiva reca precisi indirizzi in materia di remunerazione da applicare alle società controllate che emettono strumenti finanziari quotati, integrando la normativa vigente, che prevede un limite ai compensi degli amministratori con deleghe e dei dirigenti delle società non quotate. In particolare, il Dipartimento del Tesoro, nelle assemblee delle società convocate per l'approvazione dei bilanci, raccomanderà agli amministratori di adottare politiche di remunerazione aderenti alle *best practices* internazionali, ma che tengano conto delle performance aziendali e siano in ogni caso ispirate a criteri di piena trasparenza e di moderazione dei compensi, alla luce delle condizioni economiche generali del Paese, anche prevedendo una correlazione tra il compenso complessivo degli amministratori con deleghe e quello mediano aziendale.

Il decreto legislativo sulle inconferibilità e le incompatibilità per gli incarichi dirigenziali nella Pubblica Amministrazione, con cui il Governo ha esercitato a marzo 2013 l'ultima delega prevista dalla legge anticorruzione, segna uno spartiacque importante nella lotta alla corruzione. Non sarà possibile conferire incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice a chi ha riportato condanne penali (anche non definitive) per reati contro la Pubblica Amministrazione. Con una disciplina organica dei 'conflitti di interesse' si vieta, inoltre, il conferimento di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice in favore di chi ha ricoperto determinati incarichi e cariche in enti privati, ovvero incarichi di indirizzo politico. Su altro fronte, è stata prevista l'incompatibilità tra incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice e incarichi e cariche in soggetti privati, nonché tra incarichi

dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice e cariche in organi di indirizzo politico. Sul modello di esperienze e discipline di altri ordinamenti, sono stati dunque introdotti - in modo sistematico e puntuale - cautele e paletti importanti volti a rafforzare il sistema di prevenzione dei fenomeni di malcostume.

A fine gennaio 2014, il Governo ha approvato un Disegno di Legge contenente disposizioni in materia di incompatibilità presso enti pubblici nazionali, in particolare per presidenti e amministratori. Il Disegno di Legge è volto a colmare una lacuna normativa, disciplinando il regime di incompatibilità per tutte le posizioni di vertice degli enti pubblici nazionali, prevedendo in particolare un regime di esclusività volto a prevenire situazioni di conflitto di interesse negli enti di notevole rilevanza.

Il Disegno di Legge prevede che, in relazione all'importanza degli enti e alla loro sfera di attività, il presidente e gli amministratori degli enti pubblici nazionali non potranno rivestire la carica di amministratori o componenti degli organi di controllo e revisione in enti e società né esercitare attività imprenditoriali o commerciali o intrattenere rapporti di lavoro.

Allo stesso modo, è previsto che il presidente e gli amministratori degli enti pubblici nazionali non possano esercitare attività professionale o di consulenza, in materie connesse con l'ambito di competenza dell'ente di appartenenza.

### FOCUS

#### **Compensi degli amministratori delle Società non quotate controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Il DM 166/2013 (pubblicato in G.U. il 17 marzo 2014) integra e completa il quadro normativo che regola i compensi degli amministratori con deleghe delle società non quotate controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il DM entra in vigore dal 1 aprile 2014, data dalla quale i compensi degli amministratori delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, devono rispettare tali limiti.

In merito ai compensi degli amministratori con deleghe, l'art.23-bis del D.L. 201/2011 stabilisce che il compenso deliberato ai sensi del codice civile, art.2389, terzo comma, non può essere superiore al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione. A tale norma si aggiunge il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 166/2013 che, nel rispetto di tale limite massimo, fissa il limite ai compensi degli amministratori con deleghe delle società non quotate controllate direttamente e indirettamente dal MEF in misura proporzionale al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione, in funzione della complessità della società amministrata.

Le società controllate direttamente o indirettamente dal MEF sono classificate in fasce di complessità sulla base di precisi parametri che riguardano il valore della produzione, gli investimenti e il numero dei dipendenti. Per ciascuna fascia è stato quindi fissato un limite retributivo per il trattamento economico degli amministratori: *i)* per gli amministratori delle società della prima fascia il tetto è pari al 100 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione; *ii)* per gli amministratori delle società della seconda fascia il tetto è pari all'80 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione; *iii)* per gli amministratori delle società della terza fascia il tetto è pari al 50 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Nella prima fascia si collocano le società con un valore della produzione maggiore o uguale a un miliardo, con investimenti maggiori o uguali a 500 milioni e un numero di dipendenti pari a 5.000 unità o più. Alla seconda fascia appartengono le società con valore della

produzione maggiore o uguale a 100 milioni, investimenti pari ad almeno un milione e con almeno 500 dipendenti. Le società che presentano parametri inferiori appartengono alla terza fascia. I limiti ai compensi così definiti includono qualsiasi componente retributiva, inclusi *benefit* di tipo non monetario suscettibili di valutazione economica.

Il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione per l'anno 2014 è determinato dal Ministero della Giustizia in 311.658,53 euro lordi.

Il limite calcolato con il metodo indicato nel DM si applica all'amministratore delegato, per il conferimento di deleghe operative da parte del consiglio di amministrazione. Per il Presidente cui siano state conferite deleghe che accompagnano quelle conferite all'amministratore delegato, può essere deliberato un compenso pari al massimo al 30 per cento di quello deliberato per quest'ultimo.

#### LIMITI AI COMPENSI PER A.D. E PRESIDENTE PER LE SOCIETÀ DIRETTAMENTE CONTROLLATE DAL MEF E NON QUOTATE

Fascia ex D.M. 166/2013	Società	Limiti ai compensi di cui all'art.2389 c.c. per A.D. e Presidente
FASCIA 1	ANAS <sup>1</sup> , INVIMIT <sup>2</sup> , RAI	A.D.: Euro 311.658,53 Presidente: Euro 93.497,56
FASCIA 2	CONI SERVIZI <sup>3</sup> , CONSAP, CONSIP, ENAV, EUR (Solo AD) <sup>4</sup> , GSE, INVITALIA <sup>5</sup> , IPZS, SOGEI <sup>6</sup> , SOGIN <sup>7</sup>	A.D.: Euro 249.326,82 Presidente: Euro 74.798,05
FASCIA 3	ARCUS, ISTITUTO LUCE, ITALIA LAVORO, RAM, SOGESID, STUDIARE SVILUPPO	A.D.: Euro 155.829,27 Presidente: Euro 46.748,78

<sup>1</sup> Il CdA di ANAS del 2013 ha stabilito per il Presidente-AD un compenso pari a euro 301 mila euro.

<sup>2</sup> Il CdA di INVIMIT del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 90 mila euro e per l'AD un compenso pari a 300 mila euro.

<sup>3</sup> Il CdA di Coni Servizi del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 110 mila euro e per l'AD un compenso pari a 240 mila euro (assoggettando spontaneamente i compensi per l'AD al limite stabilito dal 'DM fasce', sebbene quest'ultimo non fosse ancora vigente al momento della delibera).

<sup>4</sup> Nel 2013 è stato nominato il nuovo AD di EUR per il quale sono stati confermati gli stessi compensi del precedente AD (270 mila euro), rispettando i limiti di cui all'art. 23 bis, co. 5-bis del D.L. 201/2011 non essendo stato ancora emanato il 'DM fasce'.

<sup>5</sup> Il CdA di INVITALIA del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 90 mila euro e per l'AD un compenso pari a 300 mila euro (rispettando i limiti di cui all'art. 23 bis, co. 5-bis del D.L. 201/2011, non essendo stato ancora emanato il 'DM fasce').

<sup>6</sup> Ai sensi del D.L. 201/2011, nel luglio 2012 Sogei ha ridotto la composizione del Cda da cinque a tre membri, unificando le cariche e le deleghe di Presidente e Amministratore Delegato. Nel settembre 2013, su proposta dello stesso Presidente il CdA ne ha deliberato la riduzione degli emolumenti a 301 mila euro.

<sup>7</sup> Il CdA di SOGIN del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 72 mila euro e per l'AD un compenso pari a 242 mila euro (assoggettandosi spontaneamente al limite stabilito dal 'DM fasce', sebbene quest'ultimo non fosse ancora vigente al momento della delibera).

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda i compensi per gli amministratori di tutte le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che emettono azioni (ENI, ENEL, Finmeccanica) o altri titoli negoziati su mercati regolamentati (Ferrovie dello Stato spa, Cassa Depositi e Prestiti spa, Poste Italiane spa) e loro controllate, non sono attualmente previsti limiti in valore assoluto alle retribuzioni.

Con il D.L. 69/2013 il Governo ha introdotto l'obbligo per le società controllate dalle Pubbliche Amministrazioni ed emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati diversi dalle azioni di determinare, in occasione dei rinnovi degli organi consiliari, per gli amministratori con deleghe compensi inferiori almeno del 25 per cento rispetto a quelli deliberati per gli amministratori con deleghe in scadenza.

Per le società di diritto italiano che emettono azioni quotate su mercati regolamentati e

controllate da Pubbliche Amministrazioni italiane (quali ENI, ENEL e Finmeccanica) l'assemblea degli azionisti, in occasione dei rinnovi dei consigli di amministrazione, deve deliberare in merito a una proposta di adeguamento dei compensi dei presidenti e degli amministratori con deleghe alla norma richiamata. Poiché tale norma è in vigore a decorrere dal 21 agosto 2013, l'obbligo di conformarsi a essa corre per tutte le società che nominano nuovi amministratori dopo questa data: in tal senso le prossime assemblee di ENEL, ENI e Finmeccanica sono chiamate a deliberare al riguardo.

Anche le società che, in occasione di nomine effettuate nei dodici mesi precedenti l'entrata in vigore della norma, abbiano spontaneamente deliberato compensi inferiori a quelli percepiti dagli amministratori nel mandato precedente sono obbligate a effettuare una ulteriore riduzione dei compensi, almeno nella misura della quota mancante all'abbattimento prescritto del 25 per cento rispetto ai compensi deliberati per gli amministratori precedenti. La norma si applica anche alle società controllate da queste.

Il Consiglio di Amministrazione di CDP ha stabilito per il Presidente un compenso di 225 mila euro e per l'AD un compenso pari a 788 mila euro con una riduzione del 25 per cento rispetto al precedente mandato ai sensi dell'art. 23-bis, comma 5-quater del D.L. 201/2011.

Il Consiglio di Amministrazione di Ferrovie dello Stato ha stabilito per il Presidente un compenso di 225 mila euro e per l'AD un compenso pari a 90 mila euro per la carica di amministratore delegato (con una riduzione del 25 per cento rispetto al precedente mandato ai sensi dell'art. 23-bis, comma 5-quater del D.L. 201/2011) e di 753 mila come rapporto dirigenziale.

### Corruzione nel settore pubblico

Con la L. 190/2012<sup>971</sup> l'Italia si è dotata per la prima volta di un sistema integrato per la lotta alla corruzione nella PA, nell'ambito del quale il Dipartimento della Funzione Pubblica è chiamato a svolgere un importante ruolo di propulsione e coordinamento dell'impegno delle amministrazioni sia centrali che locali, con la stesura di un Piano per la prevenzione del rischio, la promozione di un nuovo Codice di condotta per i pubblici dipendenti e l'instaurazione di un sistema di tutela nei casi violazione della riservatezza (*whistleblowers*<sup>972</sup>).

In tale quadro, il Dipartimento della Funzione Pubblica e la *Transparency International Onlus Italia* hanno siglato un Protocollo di intesa al fine di cooperare per la migliore attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione nel settore pubblico in Italia, avviando anche una concreta attività sui temi della lotta alla corruzione nel settore sanitario (tramite un'intesa *ad hoc*).

A luglio 2013 è stato presentato, inoltre, un Disegno di Legge di modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Il DdL accentua la distinzione tra il delitto di scambio elettorale politico mafioso e la fattispecie di associazione mafiosa (di cui all'art. 416-bis), anche attraverso una differenziazione dell'entità della pena. Inoltre estende l'applicabilità del delitto di voto di scambio, attraverso una diversa formulazione della fattispecie.

---

<sup>971</sup> Recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

<sup>972</sup> La norma dispone che il *whistleblower* non può essere sottoposto ad alcuna misura discriminatoria e la sua identità non può essere rivelata senza il suo consenso.

Una questione cruciale per prevenire la corruzione nel settore pubblico è stata affrontata con l'emanazione del D.Lgs. 39/2013, in materia d'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati di diritto pubblico.

Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo, o di parlamentare.

Le inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale o locale, si applicano a coloro che nei 2 anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della Regione che conferisce l'incarico, oppure nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una Provincia o di un Comune (o Unione di Comuni) con popolazione superiore a 15.000 abitanti nella stessa Regione. A tali individui non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali nella Regione; incarichi di amministratore di ente pubblico regionale né di ente di diritto privato controllato dalla Regione. Le stesse cause di inconferibilità si applicano nel caso di conferimento di incarichi in una Provincia o in un Comune.

Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni regionali e locali sono incompatibili con gli incarichi politici di componente di giunta o consiglio.

I segretari comunali e provinciali<sup>973</sup>, in quanto responsabili anticorruzione, sono espressamente indicati come i soggetti che devono vigilare sulla corretta applicazione di queste disposizioni<sup>974</sup>. Tutti gli eletti devono, al momento dell'insediamento e con cadenza annuale, dichiarare l'insussistenza di cause di inconferibilità, come condizione per potere svolgere l'incarico. La sanzione, per l'organo che ha conferito l'incarico in situazione di inconferibilità, consiste nel divieto, per i cinque anni successivi, di attribuzione di qualunque tipo di incarico in una Amministrazione Pubblica nel caso di dichiarazione mendace, ferme restando le sanzioni penali. Infine, tutti gli incarichi che vengono conferiti in violazione delle nuove regole sulla inconferibilità di incarichi amministrativi sono nulli.

Anche il Decreto 'Fare' è intervenuto nei casi di incompatibilità negli incarichi pubblici. In particolare, per gli incarichi di sindaco di Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti non si applicano le incompatibilità con gli incarichi di Parlamentare o di membro del Governo (caso in cui le elezioni siano state svolte prima dell'entrata in vigore del D.L.138/2011, relativo a misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo). Di conseguenza, fino alla scadenza naturale dell'incarico, sono sanate le eventuali incompatibilità che si determinano tra lo svolgimento degli incarichi dirigenziali, amministrativi e di vertice e gli incarichi politici assunti prima dell'entrata in

<sup>973</sup> Per le altre PA il responsabile è nominato secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 7, della l. 190/2012.

<sup>974</sup> Essi devono contestare tanto le ragioni di inconferibilità quanto quelle di incompatibilità, e devono provvedere alla segnalazione delle violazioni all'Autorità anticorruzione, all'Antitrust e alla procura regionale della Corte dei Conti.

vigore del decreto. Tale disposizione riguarda anche i sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Con il Decreto Legge recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni<sup>975</sup>, il Governo ha riorganizzato gli organi chiamati a vigilare sulla trasparenza, anticorruzione e valutazione della performance nel settore pubblico. La CIVIT (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) assume la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) e sono modificate le regole di scelta del presidente e dei suoi membri, rafforzandone i requisiti di autonomia, indipendenza e professionalità.

I componenti dell'A.N.AC. sono scelti tra esperti di comprovata professionalità, notoria indipendenza ed esperienza anche all'estero nel contrasto alla corruzione, non devono aver rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali e non devono avere interessi in conflitto con l'Autorità. La sua *'mission'* sarà incentrata sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

A gennaio 2014 è stata emanata la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul 'riordino delle procedure per l'acquisto di beni e servizi', con la quale diventa operativa la legge anticorruzione nella parte che prevede una rigida politica di prevenzione per appalti e acquisti. Si tratta di una stretta alle spese per beni e servizi che, a regime, porterà a una contrazione del 10 per cento sugli attuali 47 milioni necessari per far funzionare la presidenza.

### Il Piano nazionale anticorruzione

L'A.N.AC. - Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato a settembre 2013, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il Piano permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro piani triennali per la prevenzione della corruzione, i Programmi della trasparenza e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla L. 190/2012. L'approvazione definitiva del Piano rappresenta un passo importante per attuare le politiche di prevenzione e consentire all'Autorità di esercitare le proprie attività di vigilanza.

Il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, redatto dal Ministero della Giustizia a gennaio 2014, recepisce gli obiettivi stabiliti dal PNA: il perseguimento della riduzione della opportunità che si manifestino casi di corruzione; il potenziamento della capacità, in seno alle singole articolazioni ministeriali, di scoprire casi di corruzione; la creazione, altresì, di un contesto sfavorevole al prodursi di comportamenti illeciti. Tali scopi vengono perseguiti attraverso l'individuazione di misure organizzative e attività di intervento. In relazione alle misure organizzative, sono stati nominati i 'referenti per l'anticorruzione' che, per ogni dipartimento, coadiuveranno il Responsabile Anticorruzione. Inoltre, il Responsabile è dotato di una struttura permanente di supporto nell'espletamento delle attività. Infine, la terza misura consiste

---

<sup>975</sup> D.L. 101/2013 cvt. in L. 25/2013.

nell'effettuare una ricognizione dei bisogni formativi dei referenti, dei dirigenti e dei funzionari preposti ai settori di maggior rischio.

In questo primo PNA, il Ministero della Giustizia ha considerato in primo luogo le aree a rischio già definite dalla norma: *i)* autorizzazione o concessione; *ii)* scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta; *iii)* concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; *iv)* concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera. Essenziale rilievo assume inoltre la tracciabilità dei procedimenti, anche ai fini della trasparenza dell'attività amministrativa svolta. Partendo da questi presupposti, i Referenti dei singoli dipartimenti hanno individuato i settori a rischio all'interno di ciascuna articolazione del Ministero.

### **Contratti pubblici**

La semplificazione amministrativa nel settore degli appalti è un fattore fondamentale di efficienza e di competitività. Per questo, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ha creato il Sistema Avcpass (*Authority Virtual Company Passport*), il sistema di verifica telematica dei requisiti per le imprese, i professionisti e le stazioni appaltanti. Tuttavia le difficoltà del passaggio da un sistema cartaceo a un sistema telematico sono numerose poiché sono coinvolti soggetti e procedure molteplici: le stazioni appaltanti attive in Italia sono quasi 40.000, ma calcolando tutti i centri di costo si può arrivare fino a 70.000 con la produzione di un milione e mezzo circa di procedure di gara. Per questo motivo si è reso necessario prevedere uno slittamento dei termini di entrata a regime del sistema. L'Autorità ha deciso di spostare a luglio 2014 i termini di trasmissione dei dati sui contratti pubblici a fini di trasparenza e l'avvio delle procedure di verifica dei requisiti mediante il sistema AVCPASS. Dal 1° gennaio 2014, la verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico finanziario per la partecipazione alle procedure di gara deve essere svolta esclusivamente mediante il sistema AVCPASS.

Inoltre, a causa delle difficoltà segnalate dalle Stazioni Appaltanti, l'Autorità ha disposto la proroga di 6 mesi del regime transitorio relativo all'obbligatorietà della PEC personale (dal 31 dicembre 2013 al 30 giugno 2014). La Stazione Appaltante che nel periodo transitorio ricorra all'utilizzo di caselle di posta elettronica ordinaria è, comunque, tenuta a garantire che le caselle di posta elettronica ordinaria utilizzate siano esclusivamente individuali, rilasciate nell'ambito del dominio istituzionale dell'Amministrazione e ad accesso esclusivo del soggetto intestatario.

Infine, per i contratti pubblici sottoscritti dalle amministrazioni a partire dal 90° giorno successivo all'entrata in vigore del D.L. 'Fare', la documentazione che attesta il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo e economico-finanziario è acquisita tramite la banca dati dei contratti pubblici<sup>976</sup>.

<sup>976</sup> D.L. 69/2013, art.49-ter.

Ulteriori misure di semplificazione nel settore degli appalti sono contenute nel par. II.17 ‘Il processo di semplificazione’.

Nell’ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), presso l’AVCP dovrà essere istituita l’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti<sup>977</sup>, alla quale le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di iscriversi e di aggiornare, entro il 31 dicembre di ciascun anno, i propri dati identificativi, pena la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili. Le stazioni appaltanti già registrate presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, a partire dal 10 luglio 2013 sono tenute ad acquisire sul sito l’Attestato di iscrizione all’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, avente validità per tutto il 2013.

Nell’ambito dell’AVCP è attivo l’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali. L’Osservatorio, in collaborazione con il CNIPA, opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni. Tra i compiti principali dell’Osservatorio: *i)* provvedere alla raccolta e all’elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale; *ii)* determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro, di servizio e fornitura; *iii)* pubblicare annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l’elenco dei contratti pubblici affidati; *iv)* promuovere la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché con le regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici; *v)* garantire l’accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni<sup>978</sup>.

Per quanto riguarda la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici tramite gara<sup>979</sup>, l’Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici ha chiarito che la declinazione del meccanismo di partecipazione deve tener conto delle peculiari caratteristiche del contratto di rete. Vista la natura flessibile del contratto di rete, le parti contraenti devono contemplare la partecipazione congiunta alle procedure di gara nell’oggetto del contratto di rete. Nel caso di rete priva di soggettività giuridica, ma dotata di organo comune con potere di rappresentanza, quest’ultimo può svolgere il ruolo di mandatario per le procedure di gara. La volontà di tutte o parte delle ‘imprese retiste’ di partecipare a una specifica gara deve essere confermata all’atto della partecipazione, mediante la sottoscrizione della domanda o dell’offerta. Nel caso di rete senza rappresentanza comune, viene conferito il mandato a un’impresa rappresentante. Qualora, invece, la rete sia dotata di organo comune e di

---

<sup>977</sup> D.L. 179/2012, cvt. con L. 221/2012, art. 33-ter.

<sup>978</sup> Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all’Osservatorio, per contratti di importo superiore a 40.000 euro: *i)* entro trenta giorni dalla data dell’aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi (con specificazione dell’eventuale suddivisione in lotti, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l’importo di aggiudicazione definitiva, il nominativo dell’affidatario e del progettista); *ii)* entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l’inizio, gli stati di avanzamento e l’ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l’effettuazione del collaudo, l’importo finale. Il soggetto che ometta, senza giustificato motivo, di fornire i dati richiesti è sottoposto, con provvedimento dell’Autorità, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino a euro 25.822. La sanzione è elevata fino a euro 51.545 se sono forniti dati non veritieri.

<sup>979</sup> Come stabilita dal D.L. 179/2012.

soggettività giuridica, la domanda o l'offerta presentata dall'organo comune costituiscono elementi idonei a impegnare tutte le imprese partecipanti al contratto di rete, salvo diversa indicazione in sede di offerta.

E' stato siglato tra la Ragioneria Generale dello Stato e l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici, un Protocollo d'intesa volto a semplificare gli adempimenti per il monitoraggio delle opere pubbliche. Il protocollo definisce le modalità di collaborazione e di scambio dei dati tra la Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale dello Stato) e la Banca dati dei contratti pubblici, e riduce gli obblighi informativi in capo alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatari, i quali non dovranno inviare le stesse informazioni a entrambe le Amministrazioni. Le Amministrazioni dovranno inviare al Ministero dell'Economia e delle Finanze soltanto le informazioni che non sono state oggetto di rilevazione da parte dell'Autorità.

Il D.Lgs. 33/2013 obbliga le Pubbliche Amministrazioni e gli enti individuati come destinatari delle prescrizioni, a predisporre sul proprio sito web una sezione 'Amministrazione trasparente' nella quale pubblicare tutti i dati e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività e le modalità per la sua realizzazione secondo modelli standardizzati.

Le informazioni devono essere complete, di facile consultazione, comprensibili e prodotte in un formato tale da poter essere riutilizzate. I dati devono essere pubblicati tempestivamente e aggiornati periodicamente. La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti.

La trasparenza nel settore degli appalti si arricchisce quindi dell'obbligo di pubblicazione sul sito web delle PA di dati su tempi e costi di realizzazione delle opere, nonché di un indicatore che individui i tempi medi di pagamento. Per gli appalti affidati con trattativa privata, il decreto impone di pubblicare la delibera a contrarre.

A tutela delle PMI, devono essere motivate le mancate suddivisioni in lotti degli appalti pubblici. I dati relativi a bandi e suddivisioni in lotti vanno comunicate all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici<sup>980</sup>.

Inoltre, fino al 31 dicembre 2014, in deroga ai vigenti divieti di anticipazione del prezzo, è prevista e pubblicizzata nella gara di appalto la corresponsione a favore dell'appaltatore di un'anticipazione pari al 10 per cento dell'importo del contratto. È necessaria una fideiussione che viene gradualmente svincolata e l'anticipazione va compensata sui pagamenti effettuati nel primo anno contabile<sup>981</sup>.

I bandi di gara e i relativi risultati per il 2012 e il 2013 devono essere pubblicati sui siti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con il D.L.69/2013 sono state apportate modifiche alle disposizioni in materia di concessioni<sup>982</sup>. In particolare, le amministrazioni che aggiudicano concessioni di lavori, all'atto della consegna dei lavori devono dichiarare di disporre di tutta la documentazione necessaria relativa a autorizzazioni, licenze e permessi. Le

<sup>980</sup> D.L. 69/2013, art.26-bis.

<sup>981</sup> D.L. 69/2013, art.26-ter.

<sup>982</sup> D.L. 69/2013, art.19.

variazioni a presupposti e condizioni di base, che incidono sull'equilibrio del piano economico della concessione, devono essere verificate dal CIPE: diversamente, il recesso è legittimo. La convenzione sottostante la concessione deve precisare i presupposti del piano economico-finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora modificano l'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione, inoltre, deve contenere la definizione di equilibrio economico-finanziario, con indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito e procedure di verifica scadenzate. Le concessioni che vengono affidate con procedura ristretta possono essere precedute da una consultazione preliminare con operatori economici, invitati per verificare l'assenza di criticità della finanziabilità, con possibilità di adeguare atti di gara. Contributi pubblici e defiscalizzazione non sono oggetto di consultazione.

I lavori pubblici realizzabili con finanzia di progetto possono prevedere nel bando che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione, sottoscritta da uno o più finanziatori, di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione. La concessione si risolve (senza il rimborso delle spese progettuali) se, entro un termine di 24 mesi, manca la sottoscrizione del contratto di finanziamento, oppure la sottoscrizione o il collocamento delle obbligazioni da parte delle società di progetto. Il bando può prevedere anche una concessione con finanziamento parziale o per stralci funzionali.

È inoltre previsto lo slittamento al 30 giugno 2014 dell'obbligo di garanzia globale di esecuzione<sup>983</sup> (*project bond*) sui contratti pubblici. Il differimento dell'entrata in operatività del sistema di garanzia globale di esecuzione coinvolge il sistema delle imprese, delle banche e delle assicurazioni, mentre non incide sul committente pubblico. Per quest'ultimo non si riduce il livello di garanzia, in quanto restano ferme le garanzie già previste dal codice dei contratti pubblici (cauzione definitiva, garanzia a copertura dei rischi di esecuzione e polizza decennale).

Sono state disposte ulteriori proroghe in materia di appalti pubblici: fino a dicembre 2015 (anziché 2013) le gare aggiudicate al ribasso per appalti, servizi e forniture possono applicare l'esclusione automatica per anomalia dell'offerta. Fino al 31 dicembre 2015 (esteso, non più 2013), il periodo di attività documentabile è quello relativo al decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto (in precedenza erano i migliori 5 anni del decennio)<sup>984</sup> ai fini della dimostrazione dei requisiti della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta e indiretta; dell'adeguata dotazione di attrezzature tecniche; dell'adeguato organico medio annuo.

Il Governo ha introdotto modifiche alla responsabilità solidale negli appalti. Più specificamente, il dl 76/2012: i) estende l'ambito di applicazione della responsabilità solidale<sup>985</sup>, in relazione ai compensi e agli obblighi di natura

---

<sup>983</sup> D.L. 69/2013, art.21. Il sistema di garanzia globale di esecuzione consiste nella garanzia fideiussoria di buon adempimento e nella garanzia di subentro ed è obbligatoria 'per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni'.

<sup>984</sup> D.L. 69/2013, art.26.

<sup>985</sup> L'art.29, co.2, del D.Lgs. 276/2003 prevede, facendo salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore (che

previdenziale e assicurativa, nei confronti dei lavoratori titolari di contratto di lavoro autonomo; *ii*) esclude dall'ambito della disciplina richiamata i contratti di appalto stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni; *iii*) specifica che le eventuali clausole derogatorie contenute nei contratti collettivi abbiano effetto esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto (o nel subappalto), con esclusione di qualsiasi effetto sul regime di responsabilità solidale relativo ai contributi previdenziali e assicurativi. Concretamente, quindi, la norma tende a limitare l'ambito di applicazione della facoltà derogatoria riconosciuta alla contrattazione collettiva.

**FOCUS****Il Sistema di qualificazione unico per gli esecutori di lavori pubblici e le linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto**

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha segnalato alcuni fenomeni distorsivi, indicando anche possibili interventi legislativi correttivi, presenti nel sistema di qualificazione per i lavori, relativi alla struttura organizzativa delle Società Organismo di Attestazione (di seguito SOA), al fenomeno delle cessioni e degli affitti fittizi di azienda e all'utilizzo di certificati di esecuzione lavori (Cel) emessi da privati, posti in essere per conseguire diverse e più alte qualificazioni.

Il sistema di qualificazione unico per gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, rappresenta un'esperienza di punta nel panorama europeo. Sono due i maggiori vantaggi garantiti dal sistema di qualificazione, così come attualmente congegnato: *i*) consente di ridurre la tempistica delle procedure di gara e, conseguentemente, di ridurre i tempi di realizzazione delle opere; *ii*) garantisce che tutte le offerte presentate in sede di gara siano provenienti da soggetti effettivamente in possesso dei requisiti richiesti dal bando, in virtù del fatto che la produzione dell'attestato di qualificazione certifica l'avvenuto controllo a monte del possesso dei requisiti, nei confronti di ciascuno dei soggetti partecipanti.

A distanza di tredici anni dall'entrata in vigore di questo sistema non possono non rilevarsi anche alcune disfunzioni. Si tratta di criticità hanno trovato solo in parte superamento nelle novità introdotte dal DPR 207/2010.

In particolare, l'attività di vigilanza dell'Autorità in materia di qualificazione è stata rafforzata, con la previsione di specifici poteri sanzionatori, più dettagliati nei confronti delle SOA e delle imprese. L'Autorità, inoltre, ha recentemente realizzato un sistema informatizzato atto a contenere tutte le informazioni riguardanti ciascuna SOA (sede legale, organi sociali, capitale sociale minimo, direzione tecnica, situazione dei dipendenti, ecc.), nonché un efficace sistema di monitoraggio dell'attività di attestazione svolta dalle SOA. Tale sistema, a regime, costituirà un primario strumento operativo di ausilio all'attività di vigilanza dell'Autorità, rendendola maggiormente razionale ed efficace<sup>986</sup>.

possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti), l'obbligazione solidale, in caso di appalto di opere o di servizi, tra il committente imprenditore o datore di lavoro e l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori, entro il limite di 2 anni dalla cessazione dell'appalto. La responsabilità solidale si traduce nell'obbligo, per ciascuno dei soggetti sopraindicati, di corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprensivi delle quote di T.F.R. i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. L'obbligazione solidale non si estende, invece, alle sanzioni civili (di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento).

<sup>986</sup> L'AVCP ha posto particolare attenzione sulla composizione dell'azionariato delle SOA, le frequenti cessioni di azioni, il fenomeno delle migrazioni delle imprese, sulle cessioni di azienda o di rami d'azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo, esercitando un notevole potere sanzionatorio. Le criticità rilevate pongono l'esigenza di un progetto di revisione complessivo, posto che l'attuale sistema di qualificazione e, più in generale, di accesso al mercato di contratti pubblici, non sempre appare in grado di garantire l'affidabilità dei concorrenti, come dimostra l'elevato numero di segnalazioni che hanno portato ad annotazioni nel Casellario, né livelli adeguati di efficienza ed economicità del processo competitivo, come dimostrato dalle iniziative di *spending review*. Nell'ambito della propria attività istituzionale, l'Autorità ha potuto constatare l'esistenza di diffuse criticità in relazione alle fasi di programmazione, di progettazione e di

Le linee guida pubblicate a metà novembre 2013 dall'AVCP<sup>987</sup>, relative al regolamento attuativo del Codice degli Appalti, stabiliscono che le stazioni appaltanti devono effettuare controlli accurati sull'esecuzione di appalti di servizi e forniture, appoggiandosi sulla figura del direttore di esecuzione, anche per quanto riguarda eventuali varianti al contratto.

Proprio il controllo delle prestazioni rese dagli appaltatori è l'elemento chiave per gestire l'intero processo di appalto di fornitura di servizi.

Con riferimento al contenuto della progettazione, da un punto di vista funzionale, la predisposizione di un progetto preciso e di dettaglio è uno strumento indispensabile per ovviare al fenomeno di porre in gara non specifici servizi ma categorie di servizi (come spesso avviene in alcuni settori, quale quello informatico), il cui contenuto è oggetto di specificazione successiva all'atto della richiesta di esecuzione: quest'ultima interviene, in sostanza, a valle di un contratto spesso strutturato come 'contratto quadro' o 'aperto'. Tale circostanza, peraltro, può rivelarsi limitativa della concorrenza, disincentivando la partecipazione alle gare d'appalto per le piccole e medie imprese che non sono in grado di garantire l'ampia gamma dei servizi compresi nelle categorie oggetto di gara.

L'esecuzione dei contratti aventi a oggetto servizi e forniture è affidata al responsabile del procedimento, ma per servizi e forniture di particolare importanza per qualità e importo delle prestazioni, il direttore dell'esecuzione del contratto deve essere un soggetto diverso dal responsabile del procedimento. Il direttore dell'esecuzione è un soggetto diverso dal responsabile del procedimento nei casi di interventi di importo superiore a € 500.000 e in quelli di interventi di particolare rilevanza e complessità<sup>988</sup>.

Infine, per quanto riguarda le varianti in corso di esecuzione, l'AVCP evidenzia che la stazione appaltante non può richiedere alcuna variazione ai contratti stipulati, se non in presenza di specifici presupposti previsti dal regolamento attuativo del Codice degli Appalti.

Per consolidare in modo sinergico le attività di verifica della trasparenza delle pubbliche commesse e del regolare andamento del mercato degli appalti pubblici, è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra l'Autorità sui Contratti Pubblici (AVCP) e la Guardia di Finanza.

---

esecuzione dei contratti di servizi e forniture. La disciplina di riferimento - sia a livello europeo che a livello nazionale - regola con maggior dettaglio la fase di scelta del contraente, rispetto alle fasi della programmazione e progettazione, da un lato, e dell'esecuzione del contratto, dall'altro. Ciò sembra ascrivibile al fatto che il buon esito della prestazione deriva principalmente da un'adeguata gestione della procedura di gara; inoltre, gli sforzi delle amministrazioni sembrano concentrarsi nella fase dell'affidamento, dove è più alto il rischio di contenzioso. Tuttavia, la fase post-aggiudicazione appare di preminente rilievo ai fini della corretta esecuzione della prestazione, come emerge anche dalle attività di indagine svolte dall'Autorità, le quali evidenziano alcune problematiche emerse soprattutto nel settore dei servizi (in particolare servizi socio-sanitari, *facility management*, trasporti) ma anche delle forniture di beni (quali apparecchiature e strumentazioni medicali, dispositivi sanitari, buoni pasto). Le disfunzioni riscontrate derivano principalmente dai seguenti aspetti: i) l'oggetto e l'entità della prestazione spesso non sono adeguatamente specificati; ii) il progetto, il capitolato e i termini contrattuali sono approssimativi e non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva; iii) le penali da applicare in caso di inadempimento della prestazione sono talvolta assenti o di modesta entità; iv) le attività di controllo da parte delle stazioni appaltanti sul corretto espletamento della prestazione sono talvolta carenti. Per i servizi e le forniture non è previsto un doppio grado di programmazione (annuale e triennale), come avviene per i lavori, ma un unico atto che copre l'arco temporale piuttosto limitato (un anno). Inoltre, a differenza di quanto previsto per i lavori, per i quali la programmazione costituisce un preciso obbligo contemplato dal Codice degli Appalti, l'adozione del programma annuale, per i settori in esame, è stata introdotta dal legislatore in termini di facoltà. Benché facoltativa, la programmazione costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

<sup>987</sup> Determinazione AVCP 5/2013.

<sup>988</sup> L'Autorità ha stabilito che i contratti di appalto devono prevedere clausole specifiche e dettagliate in ordine alle verifiche di conformità dell'esecuzione. Pertanto, in sede di progettazione e di redazione dei documenti di gara devono essere disciplinate le modalità di svolgimento dei servizi e di consegna delle forniture, quanto a tempi, modalità e qualità e devono essere dettagliati gli strumenti di verifica e controllo correlati alla irrogazione di penali per sanzionare eventuali inadempimenti. Le verifiche sono necessarie anche ai fini del pagamento delle prestazioni (l'emissione della fattura è subordinata alla effettuazione dei controlli).

In questo campo è intervenuta anche l'Antitrust, per intensificare la lotta ai possibili cartelli tra aziende che partecipano alle gare per gli appalti pubblici con la collaborazione delle stazioni appaltanti. Dalla sua nascita a oggi l'Antitrust, ha irrogato sanzioni in questo settore per oltre 500 milioni. Sono fenomeni che comportano una lievitazione dei costi per lavori o forniture e dunque un danno diretto per l'intera collettività. L'Autorità ha predisposto un *vademecum* da inviare ai soggetti che bandiscono le gare perché assumano un ruolo di 'sentinella', segnalando all'Autorità anomalie tipiche di comportamenti potenzialmente distorsivi della concorrenza.

Il *vademecum* ha l'obiettivo di aiutare le stazioni appaltanti a percepire i segnali di un'alterazione concorrenziale, la cui effettiva sussistenza sarà tuttavia accertata solo all'esito del procedimento istruttorio che l'Autorità dovesse ritenere di avviare in seguito alle segnalazioni pervenute. Costituiscono segnali di comportamenti anomali: *i*) boicottaggio della gara; *ii*) offerte di comodo; *iii*) subappalti o ATI (Associazione Temporanea d'Imprese), che possono essere utilizzati dai partecipanti alla gara per spartirsi il mercato o addirittura la singola commessa; *iv*) rotazione delle offerte e ripartizione del mercato; *v*) modalità 'sospette' di partecipazione all'asta (ad es. comuni errori di battitura, stessa grafia, ecc.).

Le '*white list*', i registri tenuti dalle prefetture che certificano che l'impresa ha assolto agli obblighi antimafia negli appalti, non sembra stiano dando risultati positivi. L'iscrizione al registro dà alle imprese la certezza di poter ottenere, per 12 mesi, contratti di appalto superiori a 5 milioni e subappalti oltre 150 mila euro, senza ulteriori controlli. Tuttavia, l'iscrizione è facoltativa e di conseguenza sono pochissime le imprese che hanno richiesto l'iscrizione. La *white list* registra risultati migliori laddove è più diffusa la pratica degli elenchi antimafia (Milano per l'Expo 2015, le aree di Emilia Romagna e Abruzzo colpite dai terremoti).

#### **FOCUS** Monitoraggio delle opere incompiute

Sul sito '[www.serviziocontrattipubblici.it](http://www.serviziocontrattipubblici.it)' è operativo il Sistema Informativo di Monitoraggio delle Opere Incompiute (SIMOI). Le Amministrazioni Pubbliche sono tenute compilare l'elenco delle opere incompiute di propria competenza, accedendo al sito e selezionando, nell'apposita sezione, l'ambito di riferimento soggettivo per procedere alla compilazione e al successivo invio dei dati, rispettivamente, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la regolazione e i contratti pubblici ovvero alla Regione di appartenenza.

In ottemperanza al DM Infrastrutture e dei Trasporti 42/2013, grazie anche alla collaborazione di Regioni e Province Autonome, sono state censite 387 opere incompiute. Il conteggio è tuttavia ancora parziale, in quanto mancano le informazioni relative a Sardegna e Sicilia.

Con la Legge di Stabilità per il 2014 è stata modificata la disciplina del contraente generale. I suoi obblighi verso gli affidatari diventano molto più stringenti che in passato. Il soggetto aggiudicatore, infatti, dovrà verificare il regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente prima di procedere a qualsiasi forma di pagamento e all'emissione di stati di avanzamento

lavori<sup>989</sup>. Se il contraente generale risultasse inadempiente, il soggetto aggiudicatore applicherà una detrazione sui successivi pagamenti, pagherà direttamente all'affidatario e applicherà le sanzioni previste dal contratto.

Il Decreto Legge per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' prevede di armonizzare la normativa sulla gestione dei contratti di appalto con lo spirito della disciplina sul concordato preventivo, che è quello di garantire la continuità aziendale o comunque l'accrescimento e conservazione del valore degli *asset* dell'impresa<sup>990</sup>. Infatti, nel caso in cui l'appaltatore sia soggetto a concordato preventivo, al fine di consentire la prosecuzione dei contratti di appalto, la norma prevede che per condizioni di particolare urgenza, la stazione appaltante possa provvedere direttamente al pagamento dei subappaltatori e dei cottimisti dell'importo a essi dovuto dall'appaltatore principale per prestazioni eseguite, anche qualora il bando non contempli tale facoltà (ipotesi frequente, soprattutto nelle gare meno recenti).

Inoltre, per raccordare la normativa sui contratti pubblici con la normativa fallimentare, in particolare con gli strumenti di superamento della crisi aziendale che consentono la continuità aziendale, con lo scopo di consentire la prosecuzione dei contratti pubblici, è previsto il versamento dei corrispettivi dovuti per l'appalto (distintamente all'appaltatore principale e ai subappaltatori) secondo le istruzioni impartite dal Tribunale competente, al fine di assicurare sia il rispetto della par condicio tra i creditori dell'appaltatore in crisi aziendale, sia la continuità del contratto di appalto.

Infine, per rendere omogenea la disciplina di tutti i contratti pubblici, le norme relative allo svincolo delle garanzie fideiussorie inerenti il contratto di appalto sono estese anche ai rapporti contrattuali anteriori all'entrata in vigore del Codice sugli Appalti.

Per le società o enti di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze e sottoposti alla vigilanza di altri Ministeri e che stipulano con lo Stato contratti di programma che abbiano per oggetto manutenzione e investimenti, è fatto obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale l'ammontare complessivo della liquidità liberata e l'oggetto di destinazione della stessa.

---

<sup>989</sup> L. 147/2013, art.1 co.72.

<sup>990</sup> D.L. 145/2013, art.13.

## II.19 GIUSTIZIA

### L'efficienza della giustizia

Il 13 settembre 2013 è entrata in vigore la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. L'impegno logistico per rendere operativa la riforma giudiziaria è in fase molto avanzata: diverse sezioni distaccate non sono più operative e sono state approvate le nuove piante organiche<sup>991</sup>. Inoltre, è in atto la procedura di mobilità dei magistrati e del personale amministrativo in servizio nelle sedi soppresse. Per quanto riguarda le strutture, si è costituito un tavolo tecnico con l'Agenzia del Demanio e l'Anci per la gestione dei beni demaniali disponibili e delle richieste di utilizzo di strutture soppresse.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria, è stata utilizzata l'opzione<sup>992</sup> che prevede la possibilità di utilizzare, per alcuni tribunali accorpanti, gli edifici giudiziari e le strutture dei tribunali soppressi, solo per la trattazione dei procedimenti civili ordinari e delle controversie in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria pendenti alla data del 13 settembre 2013. L'intervento è diretto a evitare che le procedure di accorpamento possano ritardare la definizione di tali procedimenti civili<sup>993</sup>.

Oltre alla possibilità per gli enti Locali, eventualmente anche consorziati, di conservare il presidio del giudice di pace nel proprio territorio<sup>994</sup>, non saranno soppressi quegli uffici del giudice di pace non circondariali, in considerazione delle difficoltà di accesso al sistema giustizia in situazioni particolari come quelle insulari. Inoltre, resta comunque aperta la possibilità di interventi correttivi o integrativi (entro due anni) sulla base di emergenze evidenti, anche tenendo conto del monitoraggio degli effetti dei nuovi assetti territoriali.

In base ai dati aggiornati a metà gennaio 2014, i tribunali soppressi, con altrettante procure, sono 30; le sezioni distaccate destinate alla chiusura, sono 271; in seguito a tali risultati 386 magistrati sono disponibili. Per quanto riguarda i giudici di pace, invece, a marzo 2014 il Ministero della Giustizia ha disposto il mantenimento di 285 uffici del giudice di pace, accogliendo quasi integralmente le 297 istanze formulate dagli enti locali che, come previsto dalla legge, si impegnano a mantenere a loro cura e spese gli uffici giudiziari di prossimità nei loro territori. Dopo un'istruttoria, si è introdotta una modalità innovativa di

<sup>991</sup> Il Ministro della Giustizia ha firmato i decreti ministeriali per la rideterminazione delle piante organiche dei magistrati (D.M. 18 aprile 2013) e del personale amministrativo non dirigenziale, nelle sedi interessate dalle variazioni dell'assetto territoriale per effetto della riforma della geografia giudiziaria che è entrata in vigore il 13 settembre 2013 (D.M. 25 aprile 2013). Con DM 10 luglio 2013 è stato istituito il posto di dirigente di seconda fascia nelle piante organiche del tribunale e della procura di Napoli Nord e con DM 23 settembre 2013 sono state ampliate le piante organiche del tribunale e della Procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord con l'inserimento del profilo professionale di conducente di automezzi).

<sup>992</sup> Di cui all'art.8 del D.Lgs. 155/2012.

<sup>993</sup> In relazione al primo parametro sono stati individuati i tribunali di Alba, Bassano del Grappa, Pinerolo e Vigevano; con riferimento al parametro della domanda di giustizia, sono stati individuati i Tribunali di Chiavari, Lucera, Rossano e Sanremo. Inoltre presso il Tribunale di Rossano si svolgeranno anche i dibattimenti penali relativi ai procedimenti pendenti alla data del 13 settembre 2013. Un successivo decreto legislativo di gennaio 2014, integra, corregge e coordina il D.Lgs. 155/2012, concernente la nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero e il D.Lgs. 156/2012, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie dei giudici di pace. Sono state ripristinate le sezioni distaccate sulle isole di Ischia, Lipari ed Elba con sede a Porto Ferraro. Riassegnate al circondario del tribunale di Milano quelle di Rho e Cassano D'Adda.

<sup>994</sup> Si veda PNR 2013, par. 'riforma della giustizia civile'.

funzionamento degli uffici del giudice di pace, con un coinvolgimento diretto nella gestione del servizio giustizia da parte dei Comuni interessati, che si faranno carico del reperimento del personale di cancelleria e dei necessari investimenti economici. È, invece, definitiva la soppressione degli uffici del giudice di pace che non rientrano nell'elenco delle richieste accolte. Queste chiusure consentiranno di recuperare personale da impiegare negli uffici giudiziari che risultino maggiormente in sofferenza dopo l'entrata in vigore della riforma.

Con la Legge di Stabilità per il 2014<sup>995</sup> è previsto che il CIPE assegni una quota delle risorse del Fondo sviluppo e coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, nel limite di complessivi 30 milioni, a progetti immediatamente attivabili di adeguamento, completamento e costruzione di nuove sedi per uffici giudiziari con elevati carichi di controversie pendenti, previa presentazione dei progetti. È disposta inoltre la revoca del finanziamento in caso di mancato affidamento dei lavori o di mancata presentazione degli stati di avanzamento lavori (SAL), rispettivamente entro sei mesi ed entro dodici mesi dalla pubblicazione della delibera di assegnazione.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>996</sup>, al fine di razionalizzare i costi della giustizia, ha reperito risorse aggiuntive da destinare prioritariamente all'assunzione del personale di magistratura ordinaria vincitore di concorso già concluso all'entrata in vigore della legge. Per la copertura delle spese connesse all'assunzione del personale di magistratura ordinaria è autorizzata la spesa di 18,6 milioni per il 2014, di 25,3 milioni per il 2015 e di 31,2 milioni a decorrere dall'anno 2016.

Sono, inoltre, considerate prioritarie le permuta per la realizzazione di nuovi immobili per carceri o per uffici giudiziari delle sedi centrali di Corte d'Appello. Per questo obiettivo è autorizzata una spesa annuale di 5 milioni, a partire dal 2016, destinata a procedure di permuta in cui siano compresi immobili demaniali già in uso governativo che verrebbero utilizzati in regime di locazione<sup>997</sup>.

Nel processo penale (così come già previsto per il processo civile ove la riduzione è pari a 1/2), è ridotta di 1/3 la misura dei compensi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato in ipotesi di ammissione dell'assistito al patrocinio a spese dello Stato. È inoltre previsto l'incremento del diritto forfettario di notifica da 8 a 27 euro<sup>998</sup>. Tali misure si applicano ai procedimenti iscritti a ruolo e alle liquidazioni successivi all'entrata in vigore della Legge di Stabilità.

Il maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato dovrà essere destinato: *i*) in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria; *ii*) solo nel 2014, a migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari e consentire lo svolgimento di un periodo di perfezionamento, da completare entro il 31 dicembre 2014, a coloro che hanno completato il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari; *iii*) a decorrere dal 2015, una quota di 7,5 milioni è destinata all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari

---

<sup>995</sup> L. 147/2013, art.1 co.181.

<sup>996</sup> L. 147/2013, art.1 co.288.

<sup>997</sup> L. 147/2013, art.1 co.289.

<sup>998</sup> L. 147/2013, art.1 co.606.

che hanno raggiunto gli obiettivi di riduzione del contenzioso civile e amministrativo<sup>999</sup>.

Al fine di non ostacolare la revisione in corso delle circoscrizioni giudiziarie, è prevista la proroga dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari attualmente in servizio, il cui mandato scade entro il 31 dicembre 2013, nonché dei giudici di pace il cui mandato scade entro il 31 dicembre 2014 e non sono rieleggibili, fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2014<sup>1000</sup>.

A gennaio 2014 è stato firmato un protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Consiglio di Stato-Tar, Corte dei Conti e Avvocatura dello Stato, volto a realizzare un coordinamento permanente in materia di informatizzazione della Giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria, incentivando forme di collaborazione tra le amministrazioni coinvolte e individuando soluzioni comuni e strumenti concreti. Tale protocollo consente alle Amministrazioni giudiziarie di condividere soluzioni omogenee alle numerose questioni, non solo tecnologiche, che l'informatizzazione del servizio Giustizia pone, nonché di offrire un supporto giuridico-informatico unitario al Parlamento e al Governo per le rispettive iniziative legislative e regolamentari. L'obiettivo ultimo delle amministrazioni firmatarie è di contribuire al miglioramento della funzionalità complessiva degli uffici giudiziari, nell'ottica della riduzione dei costi e dell'accrescimento dell'efficacia della loro azione, in particolare attraverso la dematerializzazione dei flussi documentali e l'interconnessione tra i vari plessi giurisdizionali.

Infine, in via sperimentale e nell'ambito di apposite convenzioni stipulate con le Regioni e le Province autonome, il Ministro della giustizia può disporre che vengano utilizzati, per il tempo necessario, gli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi<sup>1001</sup>. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della Regione.

Altre misure - descritte di seguito - sono state messe in campo dal Governo, al fine di incidere sui tempi della giustizia civile e migliorarne l'efficienza.

## **Il ripristino della mediazione obbligatoria e la conciliazione**

La mediazione obbligatoria è stata ripristinata per numerose tipologie di cause<sup>1002</sup>, per le quali è considerata condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Gli avvocati iscritti all'albo sono di diritto mediatori, ma devono essere

<sup>999</sup> L. 147/2013, art.1 co.344.

<sup>1000</sup> L. 147/2013, art.1 co.290.

<sup>1001</sup> L. 147/2013, art.1 co.397. Viene integrato il testo dell'art.8 del D.Lgs. 155/2012, che disciplina la nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, effettuata per razionalizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

<sup>1002</sup> Tra le principali: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, contratti assicurativi, bancari e finanziari, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria; sono escluse le cause derivanti dalla circolazione di veicoli o natanti.

adeguatamente formati e mantenere la propria preparazione con percorsi di aggiornamento.

Possono gestire il procedimento di mediazione anche enti pubblici o privati che siano iscritti in un registro apposito, vigilato dal Ministero della Giustizia e, con riferimento alle materia del consumo, anche dal Ministero dello Sviluppo Economico. L'avvocato ha l'obbligo di informare per iscritto il cliente, al momento del conferimento dell'incarico, della necessità di avvalersi della mediazione: in mancanza il contratto è annullabile. Tutte le parti del procedimento di mediazione devono essere assistite da un avvocato, per ottenere l'omologazione dell'accordo. Se il giudice ritiene possibile il tentativo di mediazione, può renderlo obbligatorio anche per le cause già in corso sia in tribunale che in Appello.

La durata massima del procedimento di mediazione è di 3 mesi e l'indennità da corrispondere è calcolata a scaglioni, in base all'importo della lite (il mediatore, prima della proposta, deve informare le parti sulle possibili spese processuali derivanti dal mancato accordo). Il tempo dedicato alla mediazione non incide sulla durata ragionevole del processo. Ricevuta la domanda, il mediatore ha 30 giorni per fissare l'incontro tra le parti. Viene agevolato il raggiungimento di un accordo anche mediante la previsione di conseguenze negative sotto il profilo dell'onere delle spese processuali per la parte che non abbia aderito alla proposta conciliativa del mediatore nel caso in cui il successivo giudizio si concluda con un provvedimento che corrisponde interamente al contenuto della proposta. (Per tale ragione, quindi, è previsto che il mediatore formuli una proposta conciliativa solo ove richiesto da tutte le parti e che debba avvertire le medesime delle conseguenze sul piano delle spese). La mediazione avrà un periodo di sperimentazione di 4 anni, ma al termine dei primi 2 anni il Ministero della Giustizia attuerà un monitoraggio dei risultati ottenuti.

Le spese di avvio del procedimento di mediazione sono stabilite in misura fissa e unitaria. Le spese di mediazione comprendono anche l'onorario del mediatore per l'intero procedimento di mediazione. Nel caso di mancato accordo all'esito del primo incontro, il legislatore ha stabilito che nessun compenso è dovuto per l'organismo di mediazione. Rimane comunque il diritto dell'organismo di mediazione di ricevere il pagamento delle spese di avvio, stabilite in misura fissa e unitaria. Le spese di avvio del procedimento, determinate nella misura fissa di 40 euro, sono dovute al primo incontro e da entrambe le parti, anche nel caso in cui all'esito dello stesso le parti non intendano procedere oltre nella mediazione.

In base a un Rapporto del Parlamento Europeo, Il modello italiano di 'mediazione obbligatoria mitigata', grazie al meccanismo del *opt-out*, ossia la possibilità di abbandonare la procedura nel corso del primo incontro con il mediatore, è considerata una *best practice* a livello di Unione Europea.

Il giudice ha l'obbligo (non è più una semplice facoltà) di formulare una proposta di conciliazione, in considerazione del valore della causa e della facilità di soluzione. Il giudice che propone la transazione non può essere ricusato.

Per quanto riguarda gli effetti sullo snellimento dei processi, la prima forma di mediazione introdotta nel 2012 (abrogata poi per incostituzionalità derivante da eccesso di delega) aveva fatto registrare numerose iscrizioni, dell'ordine di 20 mila al mese, con un picco a luglio 2012 di 22.211 domande. Di queste, un 40 per

cento circa era relativo alle controversie in materia di assicurazione per responsabilità civile auto. Con la nuova forma di mediazione, che esclude le controversie assicurative, si è arrivati nel terzo trimestre 2013 a circa 6.400 iscrizioni.

Nei primi tre trimestri del 2013, nel 52 per cento delle mediazioni è stato raggiunto un accordo, anche se si evidenzia una riduzione del numero di accordi raggiunti sul totale, in seguito alla reintroduzione dell'obbligatorietà.

### **L'istituzione di stage di formazione presso gli uffici giudiziari**

I giovani laureati in giurisprudenza più meritevoli (27/30 la media degli esami fondamentali e 105/110 la media di laurea), che non abbiano compiuto 30 anni di età, potranno completare la formazione presso gli uffici giudiziari dei tribunali e delle Corti di Appello, ma anche presso il Consiglio di Stato, i Tribunali Amministrativi Regionali, i Tribunali di sorveglianza e quelli per i minori, per un periodo di 18 mesi.

I tirocinanti sono assegnati a un magistrato e lo supportano nello svolgimento delle attività ordinarie. Lo svolgimento dello stage non dà diritto ad alcun compenso ma è valutato per il periodo di un anno ai fini del tirocinio professionale per l'esercizio della professione di avvocato o di notaio. Costituisce, inoltre, titolo di preferenza per i concorsi e per la nomina di giudice onorario di tribunale e di vice procuratore onorario. L'attività di 'formatore' svolta dal magistrato non dà diritto ad alcun compenso ma è considerata nella valutazione di professionalità e per il conferimento di incarichi direttivi o semi-direttivi di merito. Il Ministero della Giustizia fornisce agli ammessi allo stage le dotazioni strumentali, per le quali è autorizzata una spesa unitaria non superiore a 400 euro.

### **L'istituzione di un contingente di 400 giudici ausiliari**

Per lo smaltimento dei procedimenti civili (compresi quelli in materia di lavoro e previdenza) pendenti presso le Corti di Appello è istituito un contingente di 400 giudici ausiliari. La nomina avverrà con decreto del Ministero della Giustizia (previa delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta dei Consigli Giudiziari territorialmente competenti). Possono svolgere tale funzione i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e gli avvocati dello Stato (a riposo da non più di 3 anni); i professori universitari in materie giuridiche, di prima e seconda fascia, anche a tempo determinato o a riposo (da non più di 3 anni); i ricercatori universitari in materie giuridiche; gli avvocati e i notai (entrambi anche se a riposo da non più di 3 anni). La nomina ha la durata di 5 anni prorogabili al massimo per altri 5 anni e cessa comunque al compimento dei 78 anni. Con un decreto del Ministero della Giustizia (sentiti il Consiglio Superiore della Magistratura e i Consigli degli Ordini distrettuali) è definita la pianta organica a esaurimento dei giudici ausiliari, con l'indicazione dei posti disponibili presso ciascuna Corte di Appello (fino a un massimo di 40). Il giudice ausiliario deve definire almeno 90 procedimenti all'anno. Il ministero della Giustizia effettua un monitoraggio semestrale dell'attività svolta per verificare il rispetto degli standard e il raggiungimento degli obiettivi. Dopo la verifica annuale del lavoro svolto, l'ausiliario può essere confermato o meno. La revoca può essere disposta

in qualunque momento dal Presidente della Corte di Appello (in questo caso il consiglio giudiziario sente l'interessato e invia un parere motivato al Consiglio Superiore della Magistratura).

### **L'aumento del numero dei magistrati presso la Corte di Cassazione**

Il numero dei magistrati in organico presso la Corte di Cassazione, destinati agli uffici del massimario e del ruolo, è stato aumentato da 37 a 67. Il primo Presidente della Corte può destinare ogni anno questi magistrati alle varie Sezioni, con compiti di assistente di studio. Per i primi 5 anni di applicazione della nuova disciplina, e al fine di smaltire l'arretrato, il numero di magistrati da assegnare come assistenti di studio dovrà essere tra i 33 e i 40 (anziché 30). L'organo di autogoverno dei giudici e il Ministro della Giustizia dovranno essere annualmente informati dal Primo Presidente della Corte sull'attività svolta dai magistrati.

### **Lo snellimento della procedura giudiziale per la divisione dei beni in comunione**

Nell'ambito dei processi di divisione di beni in comunione, quando ci sia accordo tra i comproprietari, questi possono rivolgersi al giudice per ottenere la nomina di un professionista (avvocato o notaio) che segua l'intera procedura. Il professionista predispone un progetto di divisione o, eventualmente, di vendita dei beni, contro il quale è possibile il ricorso entro 30 giorni. Se non c'è opposizione, il giudice rende il progetto esecutivo e il professionista procede all'atto di divisione.

### **L'intervento del Pubblico Ministero presso la Corte di Cassazione**

L'obbligo di intervento del Pubblico Ministero presso la Corte di Cassazione rimane in tutte le udienze penali mentre, per quelle civili, l'obbligo resta per le udienze nelle Sezioni Unite e nelle pubbliche udienze delle sezioni semplici (a eccezione della sezione filtro). Inoltre, almeno 20 giorni prima dell'adunanza della Corte, il decreto e la relazione devono essere notificati agli avvocati che possono presentare memorie non oltre 5 giorni prima o essere sentiti.

#### **FOCUS Le Commissioni di Studio**

Il Ministero della Giustizia, nell'ambito delle iniziative aventi l'obiettivo di promuovere una maggiore efficienza della giustizia, ha costituito diverse Commissioni di studio.

La 'Commissione Fiorella' ha il compito di studiare una possibile riforma della prescrizione, tenendo conto di esigenze contrapposte: da un lato, garantire che i tempi siano sufficientemente lunghi per la prescrizione del reato, al fine di non pregiudicare l'effettività del sistema; dall'altro, che il processo sia contenuto in 'tempi non troppo dilatati', per evitare che gravi sull'imputato come una pena supplementare.

Il Gruppo di studio 'autoriciclaggio' ha l'incarico di procedere alla ricognizione, sistematizzazione e analisi critica e organica del complesso degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle convenzioni e trattati internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, inclusa le fattispecie di illecito connesse alla violazione di adempimenti contabili e finanziari e al cosiddetto auto riciclaggio.

Sempre nel settore penale sono state costituite le Commissioni 'Giostra' (Ordinamento

penitenziario e misure alternative); 'Fiandaca' (Criminalità organizzata); 'Canzio' (Interventi in tema di processo penale); 'Palazzo' (Interventi in tema di sistema sanzionatorio); 'Palma' (interventi in materia penitenziaria).

Nel settore civile, è stata costituita la Commissione 'Vaccarella' (interventi in materia di processo civile e mediazione) e un osservatorio sulla giustizia civile.

## Misure straordinarie contro l'arretrato nella giustizia amministrativa

Al fine di smaltire gli oltre 340 mila vecchi fascicoli ancora in attesa di giudizio è possibile costituire sezioni stralcio presso il Consiglio di Stato e nei Tar. L'idea di ricorrere anche nella giustizia amministrativa a misure straordinarie di smaltimento dell'arretrato era già stata formalizzata nel codice del processo amministrativo<sup>1003</sup>, ma il progetto ha preso corpo a luglio 2011. L'intenzione è di esaurire tutte le vecchie cause, cominciando da quelle che giacciono da oltre dieci anni, per arrivare via via fino ai ricorsi fermi da più di tre anni. La procedura prevede che i Presidenti delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e quelli dei TAR censiscano i fascicoli risalenti a più di dieci, cinque e tre anni, indichino le date delle udienze ordinarie in cui potranno essere inseriti i vecchi ricorsi (o, eventualmente, fissare, ma solo dietro specifica motivazione, una o più udienze straordinarie) e, infine, individuino i magistrati necessari per far fronte al programma di smaltimento.

### **FOCUS** *On line la Guida sulla tassazione degli atti notarili*

Sul sito Internet dell'Agenzia delle Entrate è disponibile la prima Guida Operativa per i contribuenti e per gli uffici dell'Agenzia, sulla registrazione degli atti notarili. Obiettivo dell'iniziativa è semplificare e fornire uno strumento di lavoro utile, chiaro e di semplice consultazione. La Guida illustra le diverse modalità di prelievo su tutti gli atti redatti dai notai, da quelli sui fabbricati e sui terreni a quelli societari, spiegando la disciplina completa dell'imposta di registro e di fatto superando le numerose difficoltà interpretative emerse in materia e cumulatesi nel corso degli anni.

Dal punto di vista della semplificazione, il vademecum costituisce un impulso nel rendere omogenea e uniforme la tassazione degli atti notarili sull'intero territorio nazionale. La Guida potrebbe determinare una significativa diminuzione delle casistiche conflittuali che possono insorgere tra i contribuenti e i notai da un lato e l'Amministrazione finanziaria dall'altro. In questo modo, l'azione amministrativa ne risulterebbe più efficiente ed efficace, oltre che più trasparente, con l'effetto indiretto di condurre a una significativa riduzione del contenzioso.

### **IN ITINERE** *Ulteriori misure per l'efficienza del processo civile*

Il Disegno di legge di delega al governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato ha per oggetto misure di ordine processuale e sostanziale per il recupero dell'efficienza del processo di cognizione e di esecuzione, nonché misure finalizzate alla riforma della disciplina delle garanzie reali mobiliari, con l'obiettivo di agevolare le imprese nell'accesso al credito. L'intervento normativo si articola in una serie di disposizioni di delega al Governo, relative a:

- efficienza del processo civile. Il criterio della delega riguarda le norme relative: al passaggio d'ufficio dal rito ordinario di cognizione al rito sommario per le cause meno complesse; alla motivazione della sentenza civile a richiesta; alla motivazione delle

<sup>1003</sup> D.Lgs. 104/2010.

sentenze rese in grado di appello *'per relationem'*; alla estensione della composizione monocratica della Corte d'Appello in alcune materie; alla introduzione dell'obbligatorietà dell'esperimento della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.

- recupero del credito. La proposta è volta a migliorare l'efficienza dei procedimenti di esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi in linea con i sistemi ordinamentali di altri Paesi europei, introducendo anche modalità telematiche.
- garanzie mobiliari senza spossessamento. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla modernizzazione della disciplina delle garanzie reali mobiliari, con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito, specie da parte delle piccole e medie imprese, aumentandone l'offerta e riducendone i relativi costi.
- Semplificazione e accelerazione del processo di esecuzione forzata. Il principale intervento è quello volto ad abrogare l'istituto della vendita con incanto dei beni pignorati e il monitoraggio con modalità telematiche dell'andamento delle procedure stesse.

Sono articolate anche puntuali proposte normative volte a incidere su specifici aspetti della disciplina delle opposizioni esecutive, dell'improcedibilità del processo esecutivo, dell'esecuzione forzata mobiliare, immobiliare e per consegna o rilascio.

È previsto che il giudice dell'esecuzione, nel fissare le condizioni di vendita delle cose pignorate, prescriva che la stessa abbia luogo con modalità telematiche, salvo che ciò non sia pregiudizievole per il sollecito svolgimento della procedura o per gli interessi dei creditori. Tali modalità hanno maggiore efficacia sia in termini di più elevata trasparenza dell'esperimento di vendita sia per le maggiori probabilità di liquidazione che la stessa offre.

Per le esecuzioni immobiliari, viene anticipato il momento per l'adozione da parte del giudice dell'ordine di liberazione dell'immobile pignorato: non più all'atto dell'aggiudicazione dello stesso ma quando viene autorizzata la vendita. Ciò dovrebbe garantire una maggiore collocabilità sul mercato di un immobile.

Per accelerare l'iscrizione dei processi per espropriazione forzata e consentire il recupero di importanti risorse di personale di cancelleria è indispensabile avvalersi sia delle potenzialità dello strumento informatico, sia della collaborazione del creditore procedente. Viene pertanto introdotta la nota di iscrizione a ruolo, prevedendo analiticamente gli elementi che deve contenere.

Infine, per la procedura fallimentare, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale nonché per le procedure esecutive individuali su beni immobili, è previsto l'obbligo di elaborazione e di deposito del rapporto riepilogativo finale. L'intervento è finalizzato a consentire l'emersione, sul piano nazionale, di dati statistici indispensabili per una verifica dell'efficienza delle procedure esecutive individuali e concorsuali.

### **Diffusione *Best Practice* negli uffici giudiziari e Miglioramento Performance Giustizia' (MPG)**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), insieme al Ministero della Giustizia, assicura la guida nazionale al Progetto interregionale/transnazionale *'Diffusione di best practices'* negli uffici giudiziari italiani, che coinvolge tutte le Regioni e Province autonome ed è finalizzato alla modernizzazione degli uffici giudiziari attraverso interventi di consulenza organizzativa e gestionale finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

Il progetto, citato come caso di successo di cooperazione interistituzionale nel *Position Paper* della Commissione Europea relativo alla Programmazione 2014-20, vede oggi coinvolti oltre 180 uffici giudiziari (Corti di Appello, Procure

Generali, Tribunali, Procure della Repubblica, Uffici del giudice di pace, Tribunali di Sorveglianza, Tribunali e Procure per i Minorenni), impegnati in interventi di reingegnerizzazione dei loro processi operativi per migliorare gli standard qualitativi di servizio e l'efficienza della loro organizzazione. Complessivamente Regioni Province autonome hanno fino a ora impegnato circa 35 milioni per il finanziamento degli interventi.

In questo contesto, nel 2011 il DFP ha avviato nell'ambito del PON *Governance* 2007-2013, il Progetto Miglioramento Performance della Giustizia (MPG), che assicura il monitoraggio, la valutazione qualitativa e la disseminazione dei risultati e delle buone pratiche realizzati in tutti uffici giudiziari coinvolti nel Progetto 'Diffusione di *best practices*'. Attraverso tali attività, il DFP assicura un contributo all'Unità Strategica costituita presso il Ministero della Giustizia per la selezione degli uffici giudiziari da ammettere al finanziamento.

Le principali attività realizzate nell'ambito del progetto MPG riguardano:

- la mappatura di circa 1200 progetti operativi implementati o in corso di implementazione presso gli oltre 180 uffici giudiziari coinvolti. Per ogni progetto sono rilevati l'ambito di intervento, i risultati attesi, le principali azioni di cambiamento realizzate e gli output ottenuti;
- il monitoraggio degli stati di avanzamento dei progetti operativi implementati (i Rapporti di monitoraggio sono disponibili sul sito [www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it));
- un dispositivo *online* per permettere agli uffici giudiziari di aggiornare il data base nazionale dei progetti operativi in corso di realizzazione, riservato al Ministero della Giustizia e alle Regioni.
- una banca dati online RisorsePerlaGiustizia.it, accessibile dal portale [www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it), contenente tutte le informazioni e i materiali relativi ai progetti operativi (circa 1200) realizzati in tutti gli uffici coinvolti nel Progetto 'Diffusione di *best practices*';
- verifiche sul posto presso oltre 40 uffici giudiziari per selezionare le esperienze e le buone pratiche realizzate;
- workshop di disseminazione e discussione delle buone pratiche.

## FOCUS

### **Il progetto Processo Civile Telematico (PCT) Sud ' Giustizia On Line' (GOL)**

Promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale (su proposta del Dipartimento della Funzione pubblica) e finanziato del Piano di Azione e Coesione (PAC), il Progetto 'Giustizia on line' (GOL), mira ad accelerare la diffusione del Processo Civile Telematico (PCT) nelle Regioni del Mezzogiorno.

Il progetto nasce dall'esigenza di ridurre i tempi e i costi della giustizia civile nel Mezzogiorno attraverso la diffusione delle notifiche telematiche e dei decreti ingiuntivi telematici in modalità avanzata negli Uffici Giudiziari.

Con il D.L. 179/2012, le comunicazioni elettroniche in ambito civile, già in uso presso 194 Uffici Giudiziari (Tribunali e Corti d'Appello), sono divenute obbligatorie a far data dal 18 febbraio 2013.

L'obiettivo del Progetto è non soltanto quello di dematerializzare integralmente i flussi informativi e di comunicazione tra uffici giudiziari, legali e le parti del procedimento inerenti i decreti ingiuntivi, ma anche di accompagnare gli utenti verso un completo utilizzo di comunicazioni elettroniche con allegati provvedimenti telematici.

Il progetto prevede:

- La diffusione delle notifiche telematiche in 80 tribunali delle Regioni suddette, nonché

la diffusione del decreto ingiuntivo telematico in 23 tribunali delle medesime Regioni attraverso la creazione di documenti nativi telematici (da parte del Ministero della Giustizia).

- La valutazione ex post dei risultati conseguiti attraverso la digitalizzazione, misurati in termini di riduzione dei tempi, recupero di risorse (tempo di lavoro del personale amministrativo) e impatto sull'utenza, nonché la disseminazione delle migliori pratiche organizzative realizzate per massimizzare i benefici della digitalizzazione (a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica) .

Il Ministro della Coesione Territoriale ha istituito per la guida del progetto uno *Steering Committee*, al quale partecipano il Ministero della Giustizia, il Dipartimento della funzione pubblica, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e la Banca d'Italia.

### Depenalizzazione dei reati minori e misure alternative alla detenzione

Con il decreto legge recante 'Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena<sup>1004</sup>, il Governo ha fornito una prima risposta urgente ai problemi posti dal fenomeno del sovraffollamento carcerario, causa delle recenti condanne del nostro Paese da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>1005</sup>.

L'obiettivo dell'intervento è favorire le opportunità alternative alla detenzione per reati di modesta pericolosità sociale, anche se recidivi, fermo restando il ricorso al carcere nei confronti dei condannati per reati di particolare gravità.

In base al provvedimento: *i)* la custodia cautelare in carcere può ora essere disposta soltanto per i delitti puniti con pena non inferiore ai cinque anni; *ii)* l'accesso alle misure alternative al carcere è reso più agevole per i condannati che al momento della irrevocabilità della sentenza fossero già liberi, a meno che non siano autori di gravi reati (come quelli in materia di criminalità organizzata o di maltrattamenti in famiglia); *iii)* alcuni divieti alla concessione di tali misure sono eliminati per i recidivi reiterati, i cui reati sono spesso riconducibili a contesti di marginalità sociale o di dipendenza da sostanze psicoattive; *iv)* la detenzione domiciliare è concessa, senza ingresso in carcere, per le donne incinte e le madri di prole di età inferiore ai dieci anni, per i soggetti portatori di gravi patologie, per gli ultrasessantenni non recidivi, quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni; *v)* è potenziato del ricorso al lavoro di pubblica utilità per i tossicodipendenti, sia pure con delle limitazioni per i reati più gravi; *vi)* sono concessi sgravi contributivi per un periodo di 18 mesi successivo alla detenzione per i detenuti che abbiano beneficiato di misure alternative alla detenzione e di 24 mesi per coloro che non ne abbiano beneficiato; *vii)* viene concesso un credito di imposta per le imprese che assumano detenuti o ex detenuti, nella misura di 700 euro (per i detenuti ammessi al lavoro esterno) o 350 euro (per i detenuti semiliberi).

La situazione di difficoltà del nostro sistema carcerario deve essere affrontata anche con la realizzazione di nuovi istituti penitenziari e di miglioramento strutturale di quelli esistenti. A tal fine sono stati ampliati i compiti affidati al

---

<sup>1004</sup> D.L. 78/2013, cvt. dalla L. 94/2013.

<sup>1005</sup> A maggio 2013 erano presenti - nei 206 istituti penitenziari italiani - 65.886 detenuti, di cui oltre 23.000 stranieri, a fronte di una capienza regolamentare di 47.040 detenuti.

Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie. Fino al 31 dicembre 2014, sono direttamente attribuiti al Commissario i compiti di programmazione dell'attività di edilizia penitenziaria, di manutenzione straordinaria, ristrutturazione, completamento, ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti, ma anche di realizzazione di nuovi istituti e di alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, nonché compiti di destinazione e valorizzazione dei beni immobili penitenziari e di individuazione di immobili dismessi al fine della realizzazione di strutture carcerarie. E' previsto che gli atti del Commissario straordinario siano adottati d'intesa con l'Agenzia del Demanio, ove rientrino nelle competenze della stessa Agenzia<sup>1006</sup>.

Le funzioni di indirizzo, di vigilanza e controllo sull'attività del Commissario sono attribuite al Ministro della Giustizia, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai quali il Commissario riferisce trimestralmente sull'attività svolta.

Infine, il piano per l'edilizia carceraria prevede che siano consegnati all'Amministrazione penitenziaria più di 4mila posti detentivi. Allo studio vi è anche l'istituzione di un circuito penitenziario che comprenda edifici, oggi di fatto inutilizzati, già adibiti a caserme, che potrebbero essere convertiti, con una spesa limitata, in istituti penitenziari leggeri, nei quali concentrare quei detenuti di modesta pericolosità sociale, per dare loro un più facile accesso al lavoro e alle attività sociali.

#### **FOCUS** Sorveglianza dinamica

È stato avviato un percorso di cambiamento del sistema organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria che mira a recuperare le dimensioni del tempo e dello spazio della detenzione nella quotidianità penitenziaria e rendere questa coerente ai principi costituzionali e ordinamentali.

Nell'ambito di tale strategia è stato riconosciuto il ruolo fondamentale della formazione iniziale e di aggiornamento. In particolare, con riferimento ai Funzionari di Polizia penitenziaria, il tema della 'sorveglianza dinamica' è riconducibile a un modo diverso di fare sorveglianza, ovvero 'dalla sorveglianza-custodia alla sorveglianza-conoscenza' attraverso la semplificazione, razionalizzazione e qualificazione dei carichi di lavoro.

A dicembre 2013 il Governo è nuovamente intervenuto con un decreto legge, con l'obiettivo di diminuire, in maniera selettiva e non indiscriminata, il numero delle persone ristrette in carcere. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso misure dirette a incidere sia sui flussi di ingresso negli istituti di pena sia su quelli di uscita dal circuito penitenziario. Il D.L. nasce quindi dalla necessità di restituire alle persone detenute la possibilità di un effettivo esercizio dei diritti fondamentali e di affrontare il fenomeno dell'ormai endemico sovraffollamento carcerario, nel rispetto delle fondamentali istanze di sicurezza della collettività.

È stato introdotto un pacchetto di misure che operano su distinti piani:

- Per quanto attiene agli interventi tesi a ridurre l'accesso al carcere, la condotta illecita in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope diviene

<sup>1006</sup> D.L. 78/2013, art. 4 lettere d) ed e).

ipotesi autonoma di reato, punita con una pena più lieve (ovvero con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 3.000 a 26.000 euro)<sup>1007</sup>.

- Con riferimento ai condannati tossicodipendenti e alcolodipendenti, si propone di eliminare il divieto di reiterata concessione della misura dell'affidamento terapeutico, dato che tali soggetti sono esposti al rischio di ricadute nell'abuso di sostanze e, conseguentemente, nel reato. Nei loro confronti appare più opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriori accessi a misure di recupero extramurarie socio-sanitarie, affidandone al giudice la valutazione del caso concreto. È aumentato a quattro anni di detenzione il limite di pena, anche residua, per la concessione della misura dell'affidamento in prova 'ordinario' e si attribuisce al magistrato di sorveglianza la potestà di applicazione in via d'urgenza. Inoltre, viene stabilizzato l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio il cui termine di vigenza era stato fissato al 31 dicembre 2013.
- Sarà favorito il controllo dei soggetti ammessi alla misura degli arresti domiciliari e della detenzione domiciliare tramite strumenti elettronici (c.d. braccialetto elettronico).
- In relazione alle misure destinate a incidere sui flussi in uscita dal circuito carcerario, viene aumentata da 45 a 75 giorni la riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata (c.d. liberazione anticipata speciale). Tuttavia l'efficacia temporale di tale intervento emergenziale è circoscritta ai due anni successivi all'entrata in vigore del decreto. Al fine di aumentare l'impatto deflativo, si è stabilito che il periodo valutabile ai fini della maggiore riduzione decorra dall'1 gennaio 2010. La misura adottata determinerà l'anticipazione delle rimesioni in libertà solo all'esito di una valutazione favorevole da parte del magistrato di sorveglianza<sup>1008</sup>.
- Si interviene sulla disciplina della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione, applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione europea attraverso un ampliamento della platea dei potenziali destinatari della misura e mediante un più efficace coordinamento dei vari organi coinvolti nell'iter procedurale. L'anticipazione delle procedure di identificazione è funzionale anche a evitare il frequente transito dal carcere ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE).
- Si rafforzano, infine, gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute:  
a) viene istituita la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale (intervento, quest'ultimo, senza alcun onere per la finanza pubblica); b) viene previsto un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza (caratterizzato da meccanismi diretti a garantire l'effettività delle decisioni

---

<sup>1007</sup> La modifica normativa potrà contribuire a ridurre in maniera significativa il numero dei detenuti presenti nei nostri istituti penitenziari, considerato che, alla data del 26 luglio 2013, su 23.683 soggetti imputati, ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che, su 40.024 detenuti condannati, ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati.

<sup>1008</sup> Tale misura è indispensabile ai fini dell'adeguamento alle indicazioni della sentenza della Corte europea. Ed è questa la ragione che ha indotto a individuare il termine di efficacia nell'1 gennaio 2010, data in cui si è determinata la situazione di emergenza detentiva. E' ragionevole prevedere che nell'immediato, sempre che vi sia una valutazione favorevole dell'autorità competente, i detenuti rimessi in libertà possano raggiungere il numero di circa 1700.

giudiziarie, nella prassi troppo spesso inevasa); c) vengono introdotte norme dirette a semplificare la trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza, sulla quale graverà, in termini organizzativi, il peso dell'intervento d'urgenza.

**IN ITINERE**

#### **Ulteriori misure in materia di pene detentive e misure cautelari personali**

Due disegni di legge sono attualmente in discussione al Parlamento, il primo prevede la delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie nonché disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova nei confronti degli irreperibili. Il secondo prevede modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali.

In particolare, il primo disegno di legge delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a introdurre nel codice penale e nella normativa complementare pene detentive non carcerarie (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio) di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie. Più specificamente i principi e criteri direttivi delegano il Governo a:

a) prevedere, tra le pene principali, la reclusione e l'arresto presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza (domicilio), di durata continuativa o per singoli giorni della settimana o per fasce orarie;

b) prevedere che, per i delitti puniti con la reclusione fino a sei anni, il giudice, tenuto conto dei criteri indicati dall'articolo 133 del codice penale, possa applicare la reclusione presso il domicilio in misura corrispondente alla pena irrogata;

c) prevedere che, per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto (anche congiunta alla pena pecuniaria), la pena detentiva principale sia, in via alternativa e tenuto conto dei criteri indicati dall'articolo 133 del codice penale, anche l'arresto presso il domicilio, in misura non inferiore a cinque giorni e non superiore a tre anni.

Per le detenzioni domiciliari sono possibili le particolari modalità di controllo quali i braccialetti elettronici. Inoltre è esclusa l'applicazione delle nuove pene detentive per i delinquenti e contravventori abituali, professionali e per i delinquenti di tendenza. Nella delega è compreso, infine, il coordinamento della nuova disciplina con quelle precedenti.

Il secondo disegno di legge è sostanzialmente volto a limitare l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere. I primi tre articoli del provvedimento novellano l'art. 274 c.p.p., allo scopo di limitare la discrezionalità del giudice nella valutazione delle esigenze cautelari. In riferimento al pericolo di fuga dell'imputato, nonché al pericolo di reiterazione del reato, è stabilita la necessità, oltre che della concretezza, dell'attualità del pericolo di fuga o di reiterazione del reato; inoltre, in entrambe le ipotesi, le situazioni di concreto e attuale pericolo non possono essere desunte in via esclusiva dalla gravità del reato per cui si procede. La presunzione della idoneità della sola misura della custodia in carcere viene limitata alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di associazione sovversiva, associazione terroristica, anche internazionale e associazione mafiosa.

**IN ITINERE**

#### **Cooperazione Italia - Stati Uniti d'America per la lotta alla criminalità e detenzione delle armi**

Ad agosto 2013 il Governo ha approvato un disegno di legge per la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America sul rafforzamento della cooperazione nella prevenzione e lotta di gravi forme di criminalità. L'Accordo sancisce l'impegno dei due Paesi a collaborare nell'azione di prevenzione e di attività investigativa di contrasto alle forme gravi di criminalità, attraverso la facoltà di interrogazioni automatizzate dei dati dattiloscopici e dei profili del DNA. La conclusione dell'Accordo si è resa necessaria per rafforzare la cooperazione di polizia attraverso una condivisione delle informazioni e una implementazione di tecnologie automatizzate che favoriscano più incisive forme di controllo, soprattutto alle frontiere.

Con la L. 118/2013 è stato ratificato ed eseguito il Trattato sul commercio delle armi 'Arms

*Trade Treaty – ATT*, adottato ad aprile 2013 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. L'ATT risponde alla necessità di istituire i più elevati standard comuni internazionali con i seguenti obiettivi: migliorare la regolamentazione del commercio internazionale di armi convenzionali; prevenire ed eliminare il commercio illecito di armi convenzionali e intensificare gli sforzi volti al consolidamento della pace e dell'assistenza umanitaria.

### Altre misure in materia di giustizia

#### Difesa dei soggetti più deboli e sicurezza

Il Governo ha approvato misure urgenti per affrontare una serie di problematiche riguardanti la pubblica sicurezza per la tutela dei soggetti più deboli ed esposti<sup>1009</sup>. Il provvedimento è rivolto in primo luogo alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere e mira a rendere più incisivi gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e di atti persecutori (*stalking*).

Vengono inasprite le pene nel caso in cui le violenze e gli atti persecutori siano perpetrati in presenza di minore, su donne in stato di gravidanza o quando il fatto è consumato ai danni del coniuge, anche divorziato o separato, o dal partner, anche attraverso strumenti informatici o telematici.

In particolare, per riguarda il delitto di *stalking*, viene prevista, analogamente a quanto già accade per i delitti di violenza sessuale, l'irrevocabilità della querela; inoltre, il delitto di atti persecutori, viene incluso tra quelli ad arresto obbligatorio.

Sono previste poi una serie di norme riguardanti i maltrattamenti in famiglia. In primo luogo, viene assicurata una costante informazione alle parti offese in ordine allo svolgimento dei relativi procedimenti penali. Viene estesa la possibilità di acquisire testimonianze con modalità protette, quando la vittima sia una persona minorenni o maggiorenne in uno stato di particolare vulnerabilità. Inoltre, in presenza di gravi indizi di colpevolezza, di violenza sulle persone o minaccia grave e di serio pericolo di reiterazione di tali condotte con gravi rischi per le persone, il Pubblico Ministero può richiedere al Giudice di irrogare un provvedimento inibitorio urgente, vietando all'indiziato la presenza nella casa familiare e di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa. È prevista anche la misura della sospensione della patente di guida per un periodo da 1 a 3 mesi. Infine, è stabilito che i reati di maltrattamenti ai danni di familiari o conviventi e di *stalking* siano inseriti tra i delitti per i quali la vittima è ammessa al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito<sup>1010</sup>.

Al fine di tutelare le vittime straniere di violenza domestica e in attuazione della Convenzione di Istanbul, si prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione.

---

<sup>1009</sup> D.L. 93/2013, cvt. con la L. 119/2013. Il decreto si basa sui principi affermati nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica nata a Istanbul l'11 maggio 2011. Tale Convenzione, recepita dall'Italia a fine maggio 2013 (con la L. 77/2013), viene definita come il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante per creare un quadro normativo ben definito a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

<sup>1010</sup> Questo punto dà compiuta attuazione alla Convenzione di Istanbul, nel parte in cui impegna gli Stati firmatari a garantire alle vittime della violenza domestica il diritto all'assistenza legale gratuita.

A completamento di queste misure sono stati anche stanziati 10 milioni (per il 2013) per il 'Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità', finalizzati alla predisposizione del 'Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere'. Il Piano, che deve essere predisposto in sinergia con la nuova programmazione UE per il periodo 2014-2020, persegue gli obiettivi di prevenire il fenomeno, potenziare i centri antiviolenza e i servizi di assistenza, formare gli operatori.

La Legge di Stabilità per il 2014<sup>1011</sup> ha autorizzato la spesa di 10 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per il rifinanziamento del Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, istituito dalla Legge Finanziaria per il 2007. Lo stanziamento è destinato alla realizzazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

La seconda linea direttrice del decreto si occupa di misure urgenti volte ad aumentare il livello di sicurezza. A tal fine, sono state varate norme che *i)* accelerano la realizzazione degli interventi e l'integrale utilizzo delle risorse relative al 'PON Sicurezza' 2007-2013; *ii)* sbloccano risorse per finanziare il pagamento degli straordinari alle Forze di Polizia; *iii)* recuperano risorse per lo svolgimento dei servizi di Polizia stradale; *iv)* consentono di utilizzare ancora per tre anni lo strumento dell'arresto differito di violenti in occasione di manifestazioni sportive.

Per quanto riguarda il contrasto alle rapine, si è stabilito di inasprire le pene se il fatto è commesso: a danno di persone ultrasessantacinquenni; in presenza di un minore; in luoghi tali da ostacolare la difesa pubblica o privata.

È stata, inoltre, introdotta una specifica circostanza aggravante, con pene da tre a dieci anni di reclusione, per quanto riguarda i furti a danno di impianti e infrastrutture designati all'erogazione di energia elettrica e di altri servizi pubblici tra cui quello di trasporto e telecomunicazioni, per i quali è previsto anche l'arresto obbligatorio in flagranza di reato.

Infine, è previsto un innalzamento della pena e la procedibilità d'ufficio per il delitto di frode informatica, consistente nel furto o indebito utilizzo dell'identità digitale in danno di uno o più soggetti.

#### **FOCUS** Piano Nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio 2013-2015

Il Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, presentato a luglio 2013 dal Governo, si propone di offrire una definizione chiara e unitaria di cosa si debba intendere per contrasto di tali fenomeni. In particolare, il Piano d'azione riguarda le discriminazioni basate sulla razza, sul colore, sull'ascendenza, sull'origine nazionale o etnica, sulle convinzioni e le pratiche religiose. Il Piano tiene conto e predispone ulteriori strumenti in ragione del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, in un'ottica di genere, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale.

Il Piano individua degli Assi prioritari di azione per i quali occorrerà identificare misure e azioni positive da mettere subito in campo: Occupazione, Alloggio, Istruzione, Mass Media e Sport, Sicurezza. La definizione e l'attuazione del Piano richiede un sistema di *governance* multilivello, che coinvolga le istituzioni, centrali e locali, la società civile, le parti sociali.

<sup>1011</sup> L.147/2013, art.1 co.217.

### Tutela dei minori

Ad agosto 2013, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. La Convenzione fissa il luogo di residenza abituale del minore, piuttosto che la sua nazionalità, quale criterio principale per l'individuazione dell'autorità competente a emettere le misure di protezione. Tali misure riguardano, in particolare, la responsabilità genitoriale, il diritto di affidamento, la tutela, la rappresentanza del minore, il suo collocamento in una famiglia di accoglienza o altra assistenza legale, nonché l'amministrazione dei beni del minore.

A fine novembre, un decreto legislativo in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile ha introdotto nuove circostanze aggravanti, esteso l'uso delle intercettazioni telefoniche o ambientali al delitto di adescamento di minori e ha previsto, per lo stesso reato, la responsabilità amministrativa degli enti. Il provvedimento<sup>1012</sup>, costituisce un importante strumento di rafforzamento della tutela dei minori. In particolare, vengono introdotte tre nuove fattispecie aggravanti nel caso in cui il reato sia commesso da più persone riunite, sia commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività o sia commesso con violenze gravi oppure sia causa di un pregiudizio grave verso il minore. Inoltre, viene integrato il catalogo dei reati per i quali è consentito, pur in presenza di un massimo edittale della pena inferiore ai cinque anni di reclusione, l'utilizzazione dello strumento delle intercettazioni telefoniche o telematiche, ora estesa anche al delitto di adescamento di minori. Sul versante della responsabilità amministrativa degli enti, infine, viene esteso anche al suddetto delitto il catalogo dei reati in relazione ai quali è possibile configurare la responsabilità dell'ente a vantaggio del quale l'illecito può essere commesso.

A dicembre il Governo ha approvato un decreto legislativo di revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione<sup>1013</sup> che modifica la normativa al fine di eliminare ogni discriminazione tra i figli nati nel e fuori dal matrimonio. Il decreto legislativo stabilisce: i) l'introduzione del principio dell'unicità dello stato di figlio, anche adottivo, e conseguentemente l'eliminazione dei riferimenti presenti nelle norme ai figli 'legittimi' e ai figli 'naturali' e la sostituzione degli stessi con quello di 'figlio'; ii) il principio per cui la filiazione fuori dal matrimonio produce effetti successori nei confronti di tutti i parenti e non solo con i genitori; iii) la sostituzione della nozione di 'potestà genitoriale' con quella di 'responsabilità genitoriale'; iv) la modifica delle disposizioni di diritto internazionale privato con previsione di norme di applicazione necessaria in attuazione del principio dell'unificazione dello stato di figlio.

Altre disposizioni contenute nel decreto prevedono: a) la limitazione a cinque anni dalla nascita dei termini per proporre l'azione di disconoscimento della paternità; b) l'introduzione del diritto dei minori di mantenere 'rapporti

---

<sup>1012</sup> Attuativo della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

<sup>1013</sup> D.Lgs. 154/2013 pubblicato in G.U. 5/2014.

significativi' con gli ascendenti; c) la disciplina dell'ascolto dei minori, se capaci di discernimento, all'interno dei procedimenti che li riguardano; d) la modifica della materia della successione: ad esempio è soppresso il 'diritto di commutazione' in capo ai figli nati nel matrimonio rispetto ai figli nati fuori del matrimonio.

**IN ITINERE****Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli**

Allo scopo di armonizzare la normativa italiana ai principi internazionali e, in particolare, in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 gennaio 2014, il Governo ha approvato uno schema di disegno di legge recante 'Disposizioni in materia di attribuzione del Cognome ai figli'.

La proposta normativa prevede che i genitori possano accordarsi per attribuire al figlio il cognome della madre in luogo di quello del padre.

Al riguardo è stata istituita una Commissione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo studio e l'approfondimento delle questioni giuridiche riguardanti il cognome dei figli (inclusa la problematica relativa alla eventuale assunzione del doppio cognome e della sua trasmissione) e l'elaborazione di proposte di modifica alla relativa disciplina. Fanno parte della Commissione rappresentanti dei Ministeri: dell'Interno, degli Affari Esteri, della Giustizia e del Dipartimento per le Pari Opportunità.

**Il Piano Nazionale antimafia**

A fine gennaio 2014 è stato presentato il Rapporto contenente 'le linee guida di una moderna politica antimafia', redatto dalla Commissione istituita nei mesi scorsi dal Governo.

Nell'elaborare le linee guida di una possibile politica di contrasto, la Commissione ha tenuto conto della rilevante 'portata economica' del fenomeno mafioso e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale.

Quanto alla dimensione delle attività gestite dalle organizzazioni criminali, i ricavi ammonterebbero all'1,7 per cento del PIL. La particolare rilevanza economica del fenomeno è inoltre attestata dalla consistenza delle confische: nel solo 2012 sono stati sottratti beni alla criminalità per un valore di circa 1,15 miliardi a titolo di prevenzione patrimoniale (in netta crescita rispetto ai due anni precedenti) e per un valore di 34,8 milioni a titolo di confisca.

La particolare rilevanza economica del fenomeno deriva anche dalla sua comprovata capacità di procurare una perdita di sviluppo delle aree coinvolte riassumibile in un minore PIL pro capite.

Infine, l'investimento criminale in aziende legali è considerato la strategia di infiltrazione più pericolosa. In proposito, è significativo un dato statistico: negli ultimi due anni le denunce per usura, che rappresentano solo la porzione 'emersa' del fenomeno criminale, sono aumentate del 155 per cento rispetto ai due anni precedenti.

La capacità di contaminazione del sistema economico è rafforzata, peraltro, dagli stretti legami con le istituzioni. E' quanto confermato dai dati relativi agli scioglimenti degli enti territoriali (229 i provvedimenti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni e/o condizionamenti di tipo mafioso adottati dal 1990).

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

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

Riguardo alle misure di prevenzione patrimoniale, all'esito della ricognizione delle principali criticità che oggi connotano il sistema, la Commissione propone misure volte:

- a limitare nel tempo la possibilità di eccepire o rilevare l'incompetenza territoriale;
- ad assicurare la trattazione prioritaria dei processi di prevenzione patrimoniale;
- a garantire una più spiccata specializzazione professionale dei Collegi giudicanti.

La Commissione ha rilevato criticità nella gestione dei patrimoni confiscati, proponendo di rilanciare il ruolo e l'efficacia di azione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati.

Per quanto riguarda gli interventi sul sistema finanziario, la Commissione sottolinea la necessità di interventi sia di tipo normativo che organizzativo o di coordinamento, oltre che una maggiore diffusione delle informazioni. Suggerisce un coordinamento di tutte le istituzioni coinvolte nella lotta al riciclaggio e un più efficiente sistema delle segnalazioni sospette.

Quanto alla disciplina dello scioglimento degli enti territoriali, la Commissione propone di ampliare il novero dei soggetti nei cui confronti possano essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, includendo le società partecipate o i consorzi pubblici anche a partecipazione privata. Inoltre, per la fase successiva alla gestione commissariale, la Commissione suggerisce di introdurre l'obbligo per gli enti locali sciolti di utilizzare per un congruo periodo la Stazione unica appaltante, al fine di garantire una maggiore trasparenza nell'affidamento delle commesse pubbliche. Inoltre, la Commissione propone l'estensione del periodo di incandidabilità, prevedendo che la stessa duri, in conformità alla recente Legge Severino, per due tornate elettorali successive e per non meno di 6 anni.

In relazione alla disciplina della gestione dei collaboratori e testimoni di giustizia e dei loro familiari, la Commissione propone che sia reso obbligatorio il sistema di video-conferenza anche nell'ipotesi in cui i soggetti sottoposti al programma di protezione rivestano essi stessi la qualità di imputati.

Infine, per la prevenzione occorre intervenire anche sui fattori che innescano il circolo vizioso della criminalità. Degrado urbano, scarsa o assente scolarizzazione, mancanza di lavoro, ambienti familiari disgregati o particolarmente difficili da gestire richiedono un intervento dello Stato mirato,

proficuo, di medio termine, attivando un progetto di effettiva riqualificazione delle zone degradate che offra alternative percepite come percorribili e vantaggiose ai cittadini e alle imprese esposti alla criminalità.

**IN ITINERE**

### **Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura**

Con la L. 225/2010 si è provveduto ad accorpare il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso con il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

I due fondi però sono disciplinati da fonti normative diverse, per questo motivo a gennaio 2014 si è disposto uno schema di regolamento volto a un'omogeneizzazione dei due Fondi e alla creazione di un Fondo unificato pienamente operativo nel sostegno e nell'assistenza da parte dello Stato alle vittime della criminalità organizzata, del racket e dell'usura.

Attraverso l'unificazione dei due fondi preesistenti, si prevede che l'attività deliberativa del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso<sup>1014</sup> si intensifichi registrando quindi un sensibile miglioramento della risposta dello Stato alle aspettative delle vittime. Nello stesso tempo si attende un incremento dell'attività deliberativa del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura<sup>1015</sup> con un conseguente incremento nella concessione dei benefici economici. Gli obiettivi raggiunti dovranno essere valutati dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e dell'usura. Da un lato quindi, lo schema di regolamento mantiene inalterata la struttura generale preesistente, dall'altro contiene alcune disposizioni innovative. In particolare al Comitato antiracket a antiusura vengono affidati poteri consultivi previsti già per il Comitato antimafia e, per lo stesso organo è prevista la prevalenza del voto del Commissario su quello del Comitato. Inoltre è prevista una disciplina uniforme per la predisposizione del programma d'informazione sull'attività svolta dai due Comitati e dai due Commissari nonché in materia di gestione del Fondo. La società concessionaria che gestisce il Fondo (CONSAP S.p.A.) potrà godere di una concessione quinquennale e non più triennale e dovrà presentare ai Commissari e al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il rendiconto annuale corredato dalla situazione patrimoniale del Fondo e della relazione sull'attività svolta. Infine, i benefici spettanti alle vittime dei reati di tipo mafioso sono soggetti a una disciplina analoga a quella vigente in tema di antiracket e antiusura per quanto riguarda l'ufficio competente a gestire e custodire l'elenco delle vittime.

## **II.20 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME**

### **Monitoraggio dei provvedimenti attuativi**

Per dare tempestiva attuazione alle riforme è indispensabile disporre di un sistema permanente ed efficace di controllo delle disposizioni attuative previste da ciascun provvedimento legislativo. L'attivazione in via strutturale di tale sistema costituisce, pertanto, un obiettivo programmatico di rilevanza pari al contenuto stesso delle riforme.

<sup>1014</sup> Previsto dalla L. 512/1999 per il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

<sup>1015</sup> Previsto dalla L. 44/1999 per il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

Al tal fine il Governo ha rafforzato, rendendole più ampie e sistematiche, le azioni di monitoraggio e verifica del ciclo di attuazione delle leggi<sup>1016</sup>, concorrendo a sviluppare presso le amministrazioni una più estesa e condivisa cultura dell'attuazione.

In particolare, al censimento e al monitoraggio di tutte le disposizioni di rinvio a provvedimenti attuativi secondari (di natura amministrativa o normativa) contenute nelle leggi di rango primario, si è affiancata la rilevazione, per ciascun provvedimento legislativo, della percentuale di disposizioni direttamente efficaci (cosiddette 'auto-applicative') che non necessitano di successivi provvedimenti attuativi per dispiegare i loro effetti. La rilevazione di questo dato ha consentito di elaborare un indicatore dinamico di attuazione che, in quanto costruito sulla base della percentuale di 'auto-applicatività' di ciascuna legge al momento della sua entrata in vigore, può esprimere più efficacemente la *performance* attuativa, a partire dalla capacità della legislazione primaria di produrre effetti immediati.

Inoltre, per un'analisi più accurata ed attendibile dello stato di attuazione della legislazione, il Governo ha avviato il censimento dei provvedimenti attuativi non più adottabili a causa del venir meno dei presupposti per l'adozione (per normazione primaria sopravvenuta o per mutamento del quadro regolatorio). L'espunzione di tali provvedimenti dall'insieme dei provvedimenti attuativi pendenti è infatti funzionale a valutare correttamente l'onere gravante su ciascuna amministrazione centrale.

Infine, attraverso un più diretto coinvolgimento delle singole amministrazioni, si è impostata una procedura orientata a consentire la tempestiva segnalazione di ritardi o difficoltà nell'*iter* di attuazione (per mancate intese o concerti, carenza di coperture finanziarie, ecc.), anche al fine di attivare eventuali soluzioni *ad hoc*.

I risultati di questa attività sono pubblicati trimestralmente nel 'Rapporto trimestrale di monitoraggio'. Dall'ultimo Rapporto è emerso che: *i*) le disposizioni 'auto-applicative' sono notevolmente aumentate per il Governo Letta (in media costituiscono circa l'80 per cento delle disposizioni); *ii*) è aumentata la percentuale di attuazione dei provvedimenti del Governo Monti; *iii*) è incrementato anche il numero dei provvedimenti attuativi della legislazione approvata dal Governo Letta.

L'attività di monitoraggio prevede l'attivazione, a breve termine, di una piattaforma digitale integrata e di un *database* che concentri tutte le informazioni disponibili sullo stato di attuazione della legislazione e ne consenta l'accesso e l'analisi anche in forma aggregata. In tal modo, le singole Amministrazioni potranno accedere al *database* e collaborare più efficacemente tra loro. Il *database* conterrà dati che permettono l'analisi delle varie disposizioni per aree di intervento o *policy* di riferimento, in modo da consentire l'aggregazione su base tematica della legislazione primaria. Le informazioni contenute nel *database* permetteranno, inoltre, di verificare la corrispondenza delle disposizioni non solo con gli obiettivi programmatici del Governo, ma anche con le Raccomandazioni dell'Unione Europea, nonché l'impatto sui saldi del bilancio dello Stato.

---

<sup>1016</sup> Sono monitorati tutti i provvedimenti di rango primario pubblicati in G.U. sia del Governo Letta che quelli del Governo Monti.

Inoltre è prevista la costruzione di un sito internet *ad hoc* fruibile a tutti i soggetti interessati al fine di accrescere la trasparenza dell'azione attuativa e accelerarne la *performance*.

In prospettiva l'obiettivo del Governo è di adottare tutti i rimedi procedurali e normativi utili non solo a rimuovere gli 'incagli' nella fase attuativa, ma più in generale a contenere *ex ante* l'onere attuativo. In particolare, la qualità della legislazione potrà migliorare grazie a:

- l'aumento della percentuale delle norme immediatamente efficaci (cosiddette 'autoapplicative') e la limitazione al massimo dei rinvii ad atti secondari;
- la limitazione delle norme di rinvio a pareri, concerti e intese tra più amministrazioni o enti pubblici;
- la riduzione dei rinvii ad atti senza termine di scadenza stabilito e dei rinvii ad atti meramente eventuali, rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione;
- la limitazione della normazione primaria ai soli casi in cui non è possibile procedere per altra via (amministrativa, regolamentare, ecc.);
- l'adozione di misure legislative di semplificazione dell'*iter* attuativo.

### **Attuazione dei provvedimenti**

Per quanto riguarda il Governo Letta, dal 28 aprile 2013 al 4 febbraio 2014 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale 16 decreti legge tutti convertiti in legge, 2 decreti legislativi, 2 leggi di ratifica, la Legge Europea per il 2013 e la Legge di Stabilità 2014.

Secondo le analisi effettuate, il complesso dei provvedimenti legislativi suddetti prevede 394 provvedimenti di secondo livello da emanare da parte delle Amministrazioni centrali<sup>1017</sup>. Al 4 febbraio, sulla base delle consultazioni delle Gazzette Ufficiali, risultano adottati 57<sup>1018</sup> provvedimenti.

Inoltre, dal 28 aprile 2013 al 4 febbraio 2014, la percentuale di attuazione dei provvedimenti non 'autoapplicativi' del Governo Monti, è aumentata di più di un terzo, passando dal 32 per cento al 45,8 per cento (405 provvedimenti adottati su 883). Se invece si considerano i provvedimenti più rilevanti la percentuale passa al 55,6 per cento (251 provvedimenti su 451).

<sup>1017</sup> Tali provvedimenti sono comprensivi di quelli che hanno un termine espresso per l'adozione, dei provvedimenti senza termine e di quelli eventuali (i provvedimenti la cui adozione è rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni o subordinata al verificarsi di specifiche condizioni).

<sup>1018</sup> Per quanto concerne i 57 provvedimenti adottati: 16 in attuazione della L. 98/13 (Decreto del Fare); 12 attuazione della L. 64/13 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della PA); 6 in attuazione della L. 71/13 (Disposizioni urgenti per l'area industriale di Piombino); 4 ciascuno in attuazione sia della L. 99/13 /Decreto Lavoro) che della L. 124/13 (Disposizioni urgenti in materia di IMU); 3 ciascuno in attuazione della L. 89/13 (Tutela ambiente, salute, lavoro) e della L. 125/2013 (Razionalizzazione della P.A.); 2 ciascuno in attuazione della L. 128/13 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione, università e ricerca) e della L. 97/13 (Legge Europea 2013); 1 in attuazione della L. 85/13 (IMU, ammortizzatori sociali, stipendi Parlamentari), della L. 90/13 (Prestazione energetica nell'edilizia), della L. 112/13 (Disposizioni urgenti per le attività culturali e turismo, della L. 137/13 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione) e della L. 5/2014 (Disposizioni urgenti per IMU, alienazione immobili pubblici e Banca d'Italia).

## II. LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO

**TAVOLA II.20.1: PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI DA ATTUARE CLASSIFICATI PER PROVVEDIMENTO - GOVERNO MONTI**

Decreti Legge/Leggi	Denominazione sintetica delle leggi e dei decreti legislativi	Totale provv.	Adottati*	Non adottati		
				Totale	di cui:	
					senza termine	scaduti
D.L. 201/2011	Salva Italia	84	50	26	16	9
D.L. 01/2012	Cresci Italia	60	33	24	12	12
D.L. 05/2012	Semplifica Italia	51	21	25	7	15
D.L. 16/2012	Semplificazione Fiscale	38	20	14	12	1
L. 92/2012	Riforma del Lavoro	22	8	14	10	2
D.L. 52/2012	Spending review I	5	4	0	0	0
D.L. 83/2012	Decreto Crescita	84	48	31	21	10
D.L. 95/2012	Spending review II	107	67	33	22	8
<b>Totale</b>		<b>451</b>	<b>251</b>	<b>167</b>	<b>100</b>	<b>57</b>

Nota. 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: 04/02/2014.

**TAVOLA II.20.2: PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI DA ATTUARE CLASSIFICATI PER PROVVEDIMENTO - GOVERNO LETTA - PERIODO DI RIFERIMENTO: 28 APRILE - 4 FEBBRAIO 2014**

Legge / D.Lgs. / D.L. (a)	Denominazione sintetica delle leggi e dei decreti legislativi	Totale provv.	Adottati*	Non adottati		
				Totale	di cui	
					senza termine	scaduti
D.L. 024/2013	Disp. urgenti in materia sanitaria	2	0	2	2	0
D.L. 035/2013	Disp. urgenti pag. debiti scaduti P.A.	23	12	11	9	2
D.L. 043/2013	Disp. urgenti area industr. Piombino	16	6	10	7	2
D.L. 054/2013	IMU, ammortizz. sociali, stip. parlam.	2	1	1	0	1
L. 88/2013	Ratifica Convenz. Italia-San Marino	1	0	1	1	0
D.L. 061/2013	Tutela ambiente, salute e lavoro	8	3	5	3	1
D.L. 063/2013	Prest. energetica nell'edilizia	8	1	7	1	5
L. 97/2013	Legge Europea 2013	14	2	12	8	4
D.L. 069/2013	'Decreto del Fare'	89	16	73	47	19
D.L. 076/2013	'Decreto lavoro'	21	4	17	8	7
D.L. 091/2013	Disp. urgenti attiv. culturali e turismo	24	1	23	3	18
L. 113/2013	Ratifica Convenz. OIL-Org.Inter.Lav.	2	0	2	2	0
D.L. 093/2013	Disp. urgenti in materia di sicurezza	4	0	4	3	1
D.L. 102/2013	Disp. urgenti in materia di IMU	8	4	4	2	1
D.L. 101/2013	Disp. urgenti razionalizzazione P.A.	34	3	31	18	6
D.L. 104/2013	Disp. urgenti istruz., univers. e ricerca	37	2	35	21	7
D.L. 114/2013	Proroga missioni internaz. FFAA e PS	4	0	4	3	0
D.L. 120/2013	Mis. urgenti materia immigrazione	2	1	1	1	0
L. 147/2013	Legge di Stabilità 2014	84	0	84	38	10
D.L. 133/2013	Disp. Urg. IMU, alienazioni imm. Pubblici e Banca d'Italia	8	1	7	3	3
D.Lgs. 051/2013	Modif. e integr. ord. Roma Capitale	2	0	2	2	0
D.Lgs. 121/2013	Disp. integrative acquisizione armi	1	0	1	1	0
<b>Totale</b>		<b>394</b>	<b>57</b>	<b>337</b>	<b>183</b>	<b>87</b>

Nota: Per provvedimenti 'adottati' s'intendono quelli pubblicati su G.U. o sui siti delle Agenzie fiscali e quelli adottati e non pubblicati. (a) Sono considerati i soli provvedimenti legislativi pubblicati su G.U. a partire dal 28 aprile 2013 (data di insediamento del Governo Letta) che contengono rinvii a provvedimenti attuativi (b) Si fa presente che nel D.L. 69/13 cvt. in L. 98/13 sono interamente confluite le disposizioni del D.L. 72/13 non convertito e decaduto.

In via più generale è opportuno sottolineare che in numerosi casi la non attuazione di un provvedimento è dovuto alla complessità delle procedure e delle numerose fasi previste per il perfezionamento del provvedimento stesso. Infatti l'acquisizione di pareri e di concerti (talvolta più di uno per lo stesso atto), il passaggio nelle diverse Conferenze tra Stato ed Enti territoriali, l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti, sono tutti adempimenti che spesso dilatano in maniera rilevante i tempi necessari per l'adozione o creano battute di arresto nell'*iter* procedimentale. Ci sono anche da registrare casi in cui i provvedimenti non vengono più adottati perché superati o assorbiti da norme successive.

---

## III. LE REGIONI IN CAMPO

### III.1 LE AZIONI IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI

**CSR N.1** Assicurare che nel 2013 il disavanzo resti al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL dando attuazione piena alle misure adottate; portare avanti l'aggiustamento strutturale con un ritmo adeguato e mediante un risanamento di bilancio favorevole alla crescita, in modo da conseguire e mantenere l'OMT a partire dal 2014; realizzare gli avanzi primari strutturali programmati per instradare l'elevatissimo rapporto debito/PIL (secondo le previsioni al 132,2 per cento del PIL nel 2014) su una traiettoria stabilmente in discesa; continuare a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica dando attuazione piena alle misure adottate nel 2012 e perseverando nello sforzo mediante revisioni periodiche approfondite della spesa (spending review) a tutti i livelli amministrativi.

---

#### Le Regioni e la *Spending Review*

Per l'anno 2013 l'attività regionale si concentra in particolare su azioni di contenimento della spesa regionale, con l'obiettivo di ridurre il debito degli Enti e di comprimere i costi di funzionamento e gestione amministrativa, ispirate ai criteri previsti dalla *Spending Review*. Tali azioni hanno consentito di realizzare la progressiva riduzione della spesa di funzionamento e il contenimento dei costi della politica, attraverso una serie di misure che incidono sulle spese per gli organi regionali. Va segnalato che, trattandosi di provvedimenti nazionali già emanati negli anni scorsi, le Regioni in alcuni casi hanno provveduto al recepimento e all'adozione degli atti antecedente al 2013.

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

- **Miglioramento del disavanzo di gestione e rispetto del Patto di stabilità interno e territoriale (M1-** Abruzzo, Campania, Lombardia, Puglia). Le politiche di rigore adottate dalle Regioni, che già avevano consentito di raggiungere buoni risultati sul fronte del miglioramento del disavanzo di gestione, sono proseguite anche per il 2013. E' proseguito quindi l'impegno delle Regioni nel perseguimento del miglioramento dei fondamentali di bilancio non trascurando gli investimenti a sostegno dell'economia nei territori.

Nel rispetto del Patto di Stabilità Interno, le Regioni hanno proseguito l'applicazione del Patto di Stabilità Territoriale, cercando di sostenere i settori produttivi e di velocizzare i pagamenti della Pubblica Amministrazione, in una logica di sussidiarietà.

Sono stati adottati provvedimenti che individuano criteri di virtuosità e modalità operative per la ripartizione degli spazi finanziari validi ai fini del

Patto di stabilità regionale di tipo verticale e orizzontale in conformità alle vigenti disposizioni di legge.

Tuttavia alcune Regioni segnalano le crescenti difficoltà di poter realizzare le politiche di investimento programmate a valere sui fondi comunitari e nazionali (FSC) a seguito dei vincoli sempre più stringenti in tema di Patto Interno di Stabilità, vincoli che rischiano allo stato attuale di determinare ricadute negative su più ampi territori del Paese anche sull'avvio della nuova programmazione 2014-2020.

- **Riduzione costi della politica** (M2- Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria).

L'attività normativa regionale è stata caratterizzata dal recepimento<sup>1</sup> delle disposizioni volte a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché a riequilibrare la situazione finanziaria di Enti Locali in difficoltà, nell'obiettivo di assicurare negli enti territoriali una gestione amministrativa e contabile efficiente e trasparente.

In particolare ai fini della riduzione dei costi della politica si segnalano: la conferma della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e la riduzione dell'indennità di consiglieri e assessori<sup>2</sup>.

- **Razionalizzazione delle spese di funzionamento e contenimento della spesa pubblica - *Spending Review*** (M3- Abruzzo, Campania, Lombardia, Piemonte, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto).

Le azioni intraprese dalle Regioni in materia di razionalizzazione delle spese di funzionamento e contenimento della spesa pubblica sono molteplici e su diversi settori. Per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei costi di funzionamento le amministrazioni regionali hanno agito attraverso l'analisi e la ridefinizione delle piante organiche della struttura della Giunta, degli enti strumentali e degli organismi che gravano, anche solo in parte, sul bilancio regionale, al fine di individuarne eventuali spese 'aggredibili'.

Altresì gli interventi regionali si sono concentrati prevalentemente su azioni di riordino e valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale, riduzione delle sedi regionali, riduzione della spesa di locazioni, riduzione della spesa degli arredi, riduzione della spesa legata alla gestione delle risorse umane (missioni, straordinari) e delle consulenze.

- **Razionalizzazione della spesa in altri settori - *Spending Review* sanità, trasporti, ambiente e cultura** (M4- Abruzzo, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Veneto).

Alcune Regioni hanno concentrato i loro interventi in materia di politiche sanitarie, con l'obiettivo di ridurre i costi di funzionamento e di migliorare l'efficienza del sistema sanitario, fissando tetti di spesa per il personale delle aziende sanitarie. Si tratta di interventi mirati a favorire la razionalizzazione della spesa del SSR, sia in termini di ristrutturazione dell'ordinamento, sia nei

<sup>1</sup> D.L. 174/2012 recante 'Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012' cvt. con modifiche in L.213/2012.

<sup>2</sup> Si tratta di provvedimenti che le Regioni hanno emanato sia nel corso del 2012 sia nel corso del 2013, attraverso o leggi regionali specifiche di recepimento del D.L. 174/2012 (M2- Calabria, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria), o leggi costituzionali per le Regioni a statuto speciale di modifica degli statuti regionali (M2- Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia).

termini di ottimizzazione della spesa per beni e servizi (M4- Lombardia, Piemonte, Puglia). Altre Regioni hanno riprogrammato i servizi del Trasporto Pubblico Locale (TPL) e ferroviario, al fine di consentire il conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, numero di passeggeri e occupazione, come indicato nelle norme nazionali (M4- Lombardia). In altri casi le azioni si sono concentrate su interventi volti al riordino degli Enti territoriali (Comunità montane, fondazioni culturali, Enti parco) (M4- Abruzzo, Liguria, Veneto). A tal proposito si veda anche CSR n. 2.

**CSR N.2** Dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto; potenziare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione, anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle Regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020.

---

### **Le Regioni, la *governance* amministrativa e la gestione dei fondi UE**

Il rafforzamento della Pubblica Amministrazione, in un'ottica di miglioramento della sua efficienza e della capacità di interagire in maniera coordinata con gli altri livelli di governo, rappresenta una preconditione necessaria per garantire lo sviluppo e la competitività di un Paese.

In risposta alla raccomandazione le Regioni hanno agito lungo quattro direttrici: il potenziamento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione; la semplificazione del quadro normativo e amministrativo per cittadini e imprese; l'innalzamento dei livelli di trasparenza, legalità e la repressione della corruzione; il miglioramento della gestione dei Fondi UE.

In tale contesto, l'attività regionale nel 2013 e nei primi mesi del 2014 si è concentrata innanzitutto su iniziative dirette al potenziamento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. A tal fine si è intervenuti innanzitutto sul riassetto complessivo degli enti dell'apparato pubblico, in un'ottica di ottimizzazione, in vista di perseguire obiettivi sia di miglioramento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici sia di contenimento della spesa (M1- Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Umbria, Veneto). In tale direzione vanno i provvedimenti diretti a promuovere le Unioni di Comuni (M1- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria), che consentiranno di conseguire notevoli risparmi sul piano della gestione amministrativa, attraverso l'attivazione di un'unica programmazione amministrativa, creando al contempo le premesse per accompagnare il processo di riforma degli enti locali in atto. Sulla stessa scia si collocano altresì le misure dirette alla razionalizzazione delle strutture di polizia locale (M1-Emilia-Romagna), e dei relativi simboli distintivi che contraddistinguono gli operatori (M1-Lombardia); così come quelle finalizzate alla riorganizzazione delle società partecipate Regionali (M1-Campania), della rete ospedaliera e dell'assistenza territoriale (M1- Veneto), delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica (M1- Lombardia,

Puglia), di servizio idrico e servizio gestione rifiuti attraverso la costituzione di un'Autorità unica e la soppressione degli Ambiti territoriali Integrati (M1- Umbria).

L'esigenza di adeguarsi alla mutata realtà ha imposto l'adozione di nuovi e più efficienti modelli organizzativi, l'innalzamento del livello qualitativo delle prestazioni e la gestione della produzione secondo schemi competitivi. Sono stati allo scopo elaborati Piani della Performance organizzativa, con i quali si è dato avvio a un processo di programmazione e valutazione delle azioni del sistema regionale (M1- Abruzzo, Puglia). Si è dato, poi, corso alla sperimentazione di moduli organizzativi diretti a ottimizzare la collaborazione tra le varie articolazioni dell'Amministrazione definendo linee comuni e formalizzando centri di documentazione, che consentano la programmazione e l'attuazione coordinata delle politiche regionali in particolare in materia di prevenzione del crimine organizzato e di contrasto all'elusione/evasione fiscale e contributiva (M1- Abruzzo, Emilia-Romagna) e la velocizzazione dell'adozione di provvedimenti amministrativi nei confronti dei beneficiari (M1- Toscana). Nel settore della cultura sono stati attivati Accordi di Valorizzazione tra MIBAC e Regioni funzionali alla programmazione congiunta di risorse, strategie e politiche per la valorizzazione del patrimonio culturale territoriale (M1- Calabria); a valle dei quali sono stati definiti, o sono in fase di predisposizione, piani triennali di indirizzo e coordinamento delle attività (M1-Calabria, Lazio). Sono stati inoltre definiti testi unici delle norme regionali in materia che garantiscono una programmazione degli interventi coordinata e integrata con gli enti del territorio (M1- Veneto).

Si è agito, altresì, nella direzione di garantire un'accelerazione nei flussi di pagamenti da parte della PA a beneficio del settore privato, quale leva necessaria al rilancio dell'economia e della competitività delle imprese (M1- Veneto, M2- Toscana).

Sul versante della semplificazione, il percorso di eliminazione dei vincoli burocratici, è proseguito nel 2013. L'azione regionale è stata in particolare convogliata verso il conseguimento di tre obiettivi: la **semplificazione degli assetti organizzativi**; la **semplificazione delle norme e delle procedure amministrative** per ridurre gli oneri sui cittadini e le imprese; l'**informatizzazione delle procedure**, incentivando il passaggio all'amministrazione digitale.

Per dare concreta attuazione al principio di **semplificazione degli assetti organizzativi** è stato avviato un processo di mappatura degli organi con funzioni amministrative e tecnico-consultive indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione, che ha condotto alla soppressione degli organismi non ritenuti indispensabili e alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni omogenee (M2- Puglia).

La **semplificazione normativa** è stata perseguita attraverso il riordino della legislazione regionale, la cancellazione delle norme obsolete e/o ridondanti e la codificazione in testi unici della disciplina di alcune materie (es. artigianato e turismo) (M2- Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria), nonché attraverso l'adeguamento alla normativa europea del regolamento regionale sulle professioni sportive (M2- Lombardia).

Sul versante della **semplificazione delle procedure amministrative** si è intervenuti in primo luogo sui provvedimenti che impattano sui cittadini. A tale

scopo sono state intraprese iniziative dirette a garantire una riduzione degli oneri e dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, attraverso la revisione della figura del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento e l'introduzione della figura del titolare dei poteri sostitutivi nonché attraverso la costituzione di organismi *ad hoc* (M2- Piemonte, Toscana, Veneto). Sono state inoltre soppresse numerose certificazioni e autorizzazioni sanitarie ritenute prive di efficacia (M2- Valle d'Aosta, Veneto) e sviluppati servizi di telemedicina (M2- Valle d'Aosta).

Dal lato delle attività produttive il processo di semplificazione si è sostanziato: nell'utilizzo di meccanismi di collaborazione inter servizi, per accelerare gli iter valutativi e autorizzativi; nel miglioramento dei servizi di assistenza alle imprese, attraverso l'istituzione di organismi di Coordinamento e supporto (es: gli Osservatori sullo SUAP); nell'approvazione di disposizioni operative uniche e nella definizione di una modulistica unificata e concordata (es. bandi standard, moduli unificati DIA e SCIA, comunicazione unica regionale); nella semplificazione delle procedure di iscrizione, modifica e cancellazione dal registro delle imprese, in particolare per le imprese artigiane, nell' utilizzo più esteso dell'autocertificazione (M2- Emilia-Romagna, Lazio Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto).

Particolare importanza hanno rivestito le semplificazioni finalizzate ad agevolare la ripresa di alcuni settori chiave, quale quello urbanistico ambientale, funzionali al rilancio della competitività del Paese. Si segnala in proposito l'utilizzo della conferenza di co-pianificazione e valutazione, quale strumento ordinario per l'approvazione dei Piani Regolatori Generali (PRG) e delle varianti, nonché l'applicazione della conferenza dei servizi alle varianti semplificate, che ha portato a una riduzione dei tempi di istruttoria e approvazione (M2-Piemonte).

Altre misure di semplificazione hanno riguardato: l'introduzione dell'autorizzazione unica ambientale (M2- Lombardia, Marche) e la dematerializzazione della notifica preliminare unica nel settore dell'edilizia (M2- Emilia-Romagna); lo snellimento delle procedure di valutazione di incidenza ambientale (M2- Veneto) e di valutazione ambientale strategica (M2- Veneto, Piemonte), anche attraverso un'integrazione delle procedure di VAS nel procedimento di formazione e approvazione dello strumento urbanistico per coordinare i tempi e i pareri da fornire; l'utilizzo dei Piani paesaggistici territoriali regionali (Pptr), che hanno segnato il superamento del parere vincolante delle sovrintendenze (M2- Puglia); il potenziamento dell'operatività degli Sportelli Unici per le attività produttive e la semplificazione/standardizzazione dei procedimenti di SUAP per l'avvio attività di impresa e per ridurre i tempi di rilascio delle autorizzazioni (M2- Marche, Piemonte, Puglia, Veneto).

L'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi per cittadini e imprese è stato perseguito anche dando impulso a un percorso di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, in coerenza con le priorità individuate dalla CE nell'AGS 2013 e 2014. Sono state allo scopo varate norme per incentivare l'uso della telematica sia nei rapporti interni che con i privati, rendendo obbligatorio l'uso della PEC. E' proseguito poi il processo di **dematerializzazione** dei documenti della PA, attraverso una riduzione delle copie cartacee (M2- Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Toscana). Sono state create, inoltre, banche dati uniche e certificate tra tutti gli enti e migliorata l'interoperabilità dei sistemi, per

favorire l'interscambio di dati tra le diverse articolazioni della PA (Emilia-Romagna, Valle d'Aosta) ed evitare di richiedere a cittadini e imprese documentazione già in possesso della stessa (M2- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto).

In attuazione dei principi sanciti dallo *Small Business Act* (SBA) sono stati sviluppati nuovi servizi di *e-business* in favore delle imprese quali la conferenza di servizi telematica e il fascicolo elettronico di impresa (M2- Lombardia) e la Creazione degli Sportelli Unici del Territorio (SUT) che hanno condotto alla digitalizzazione tutte le domande e i relativi documenti (M2- Marche). In ambito agricolo si evidenzia la definizione di una strategia digitale per il settore primario e l'avvio di un processo di dematerializzazione del libretto di controllo di assegnazione ed erogazione dei carburanti agricoli agevolati (M2-Veneto).

Con riferimento all'innalzamento dei livelli di trasparenza e legalità e la repressione della corruzione: **è stata avviata una ricognizione dei processi a rischio corruttivo e intrapresi approfondimenti delle tecniche di valutazione e gestione del rischio**, per l'individuazione e la mitigazione del rischio di corruzione e la loro integrazione con i sistemi di controllo interno (M3-Lombardia). Sono stati altresì nominati i responsabili della prevenzione della corruzione, incaricati di predisporre i piani di prevenzione e di formare il personale destinato a operare in settori a rischio (M3- Abruzzo, Lazio, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto); approvati i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (M3- Abruzzo, Lazio, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto) e adottati codici di comportamento dei dipendenti pubblici (M3- Abruzzo, Veneto).

In adempimento degli obblighi di trasparenza<sup>3</sup>, è stato realizzato un censimento dei procedimenti amministrativi regionali, con l'individuazione del termine di conclusione e della struttura competente al rilascio del provvedimento finale, i cui esiti sono stati pubblicati *on line* (M3-Veneto). Si è provveduto poi alla nomina del Responsabile della Trasparenza (M3- Lazio, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto,) e alla costituzione di gruppi di lavoro interdirezionale, funzionali al riordino della disciplina relativa agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della PA (M3- Lombardia, Puglia). Sono stati inoltre approvati i **Programmi Triennali per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I)** (M3- Lazio, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto), che descrivono le azioni che l'Amministrazione intende portare avanti per accrescere ulteriormente il livello di trasparenza e per rafforzare lo stretto legame che esiste tra gli obblighi di trasparenza e il perseguimento degli obiettivi di legalità. In alcuni territori sono state sviluppate piattaforme comuni di servizi per la gestione degli obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità (M3- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto) e definiti indirizzi che obbligano gli enti strumentali regionali e le società partecipate a pubblicare sui siti obiettivi dei dirigenti e informazioni sulla valutazione della performance (M3-Campania).

Nell'ottica di garantire una più **efficace gestione dei Fondi UE**, sono proseguite le iniziative di accelerazione della spesa attraverso la riprogrammazione dei PO 2007-2013. Le risorse dei Programmi Regionali sono state

<sup>3</sup> Sanciti dal D. Lgs 33/2013.

a tal fine riorientate verso filoni d'intervento prioritari individuate nel Piano d'azione e Coesione: promozione dell'occupazione, in particolare quella giovanile e interventi di sostegno al credito per incentivare la nuova imprenditorialità. Per prepararsi all'avvio della nuova programmazione dei Fondi 2014-2020, in considerazione del ruolo di primo piano attribuito al partenariato, in alcuni territori sono state attivate azioni di consolidamento e potenziamento innovativo delle attività di consultazione nei confronti dei portatori di interesse locali, per migliorare l'efficienza dell'azione regionale (M4- Umbria, Veneto). Si segnala al riguardo l'implementazione di spazi di *e-democracy* che consentono a tutti i cittadini interessati di formulare proposte, suggerimenti e idee sull'intera programmazione regionale e in particolare sulla programmazione 2014-2020 (M4-Umbria). Nell'ambito del percorso di confronto partenariale sono state raccolte le esigenze del territorio e individuate le principali questioni da affrontare e gli obiettivi generali da conseguire nei Programmi Operativi Regionali, operando in una logica che garantisca trasparenza e condivisione delle scelte strategiche e delle priorità. Tali attività sono state propedeutiche per la stesura di **Documenti strategici di Indirizzo** per la definizione dei POR a valere su fondi strutturali FESR e FSE 2014-2020 (M4- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana).

In risposta alle istanze europee, le Regioni sono state impegnate nel percorso di definizione di meccanismi di coordinamento dei Fondi SIE idonei a garantire una programmazione integrata che consenta un più efficace utilizzo degli stessi. Nel corso del 2013 diverse amministrazioni hanno portato a termine l'attività di elaborazione dei Documenti Strategici Unitari, che costituiscono il quadro di riferimento per la programmazione dei fondi SIE 2014-2020 (M4- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Umbria), nell'ambito di un processo partecipato che ha visto attivamente coinvolto il partenariato economico-sociale, sindacale, istituzionale e il mondo dell'università e della ricerca. Al medesimo obiettivo rispondono le misure attivate, in alcuni territori, per la definizione di criteri e strumenti che consentano di integrare al meglio le opportunità di finanziamento europeo a disposizione per il periodo 2014-2020, con riferimento non solo ai fondi strutturali e di investimento europei ma anche a quelli a gestione diretta dell'UE (M4-Lombardia).

**CSR N.3** Promuovere nel settore bancario pratiche di governo societario che sfocino in una maggiore efficienza e redditività, per sostenere il flusso del credito alle attività produttive; proseguire i lavori di controllo qualitativo delle attività in tutto il settore bancario e agevolare la risoluzione dei prestiti in sofferenza iscritti nel bilancio delle banche; promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale, e promuoverne peraltro la capacità d'innovazione e la crescita.

---

### Le Regioni e l'accesso al credito

In continuità con le azioni messe in campo negli anni passati, anche nel 2013 l'accesso al credito delle piccole e medie imprese è stata oggetto di specifici interventi nella consapevolezza che questo tema rappresenta una delle chiavi di volta per la tenuta dell'apparato produttivo regionale stretto tra il deteriorarsi del quadro economico e l'inasprirsi delle condizioni bancarie.

In tale contesto, le Regioni e PA nel 2013 hanno sostenuto e implementato le strategie di *policy* per favorire l'accesso al credito da parte delle PMI, stanziando rilevanti risorse provenienti sia dalla programmazione POR FESR sia dal bilancio regionale.

In tale direzione gli interventi sono volti, in primo luogo, a supportare il **rilascio delle garanzie a favore delle PMI** per l'accesso ai finanziamenti bancari, con la costituzione e l'implementazione dei Fondi di garanzia detenuti e gestiti direttamente da soggetti pubblici (Regioni), dalle finanziarie regionali (M1- Marche, Toscana, Umbria) e dal sistema dei confidi (M1- Abruzzo, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana). Tale azione risulta di notevole efficacia poiché agisce da moltiplicatore delle risorse pubbliche stanziare, presentando quindi un elevato rapporto costi/benefici. Inoltre, alcune Regioni, al fine di qualificare maggiormente la filiera della garanzia, hanno provveduto a istituire una sezione regionale speciale nel Fondo Centrale di Garanzia, finanziandola con risorse proprie (M1- Lazio).

Sul versante delle garanzie si segnalano iniziative regionali dirette a favorire la **riassicurazione del credito concesso dalle banche alle PMI** (M1- Piemonte, Veneto), per agevolare la stabilizzazione finanziaria delle PMI e promuoverne lo sviluppo nonché la **costituzione di fondi monetari presso la banca per la gestione delle prime perdite** (M1- Puglia, Veneto), attraverso lo strumento innovativo c.d. *tranché cover*.

Una particolare attenzione è stata dedicata dalle amministrazioni regionali al **sostegno del sistema dei confidi** che, negli ultimi anni, ha svolto un ruolo importante per facilitare l'accesso al credito bancario delle imprese, fornendo garanzie che aumentano il loro potere contrattuale di fronte agli istituti di credito e adottando misure per contenere l'onerosità dei finanziamenti concessi. Tale obiettivo è stato conseguito favorendone soprattutto i processi di fusione, accorpamento e iscrizione al sistema degli intermediari vigilati, in considerazione delle nuove disposizioni di Basilea e del fatto che le limitate risorse pubbliche a disposizione delle imprese e, indirettamente dei Confidi, derivanti dalle attuali politiche di contenimento della spesa, impongono un'allocazione efficiente oltre che efficace delle risorse (M1- Basilicata, Lombardia, Toscana).

Le Regioni sono intervenute in via diretta con **misure specifiche per supportare la liquidità delle imprese**, attraverso la costituzione di Fondi rotativi finalizzati alla concessione di agevolazioni nella forma di finanziamento a tasso agevolato, fondo per mutui (M1- Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto), in alcuni casi facendo ricorso anche ai finanziamenti provenienti dalla BEI (M1- Lombardia, Marche, Piemonte).

Nell'ambito degli aiuti alle imprese sono proseguiti **gli interventi sul microcredito**, al fine di consentire l'accesso alle risorse anche a soggetti tradizionalmente più deboli e non bancabili (M1- Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna).

Allo stesso tempo, per contrastare il fenomeno del differimento dei pagamenti da parte degli Enti locali verso le imprese, alcune Regioni (M2- Lombardia, Piemonte) hanno realizzato **linee di intervento finalizzate a favorire lo smobilizzo dei crediti delle PMI verso gli Enti Locali**, mediante la cessione del credito pro-soluto. Tali misure, costruite in coerenza e complementarietà con

l'iniziativa sullo smobilizzo dei crediti messa in campo a livello nazionale, sono tese ad assicurare liquidità alle imprese favorendone la stabilizzazione finanziaria con conseguenti positive ricadute anche sull'intera filiera dei subfornitori e sul sistema produttivo in generale. In tale ambito si segnala anche la sperimentazione in alcune amministrazioni (M2- Marche) di un modello innovativo e garantito per i pagamenti dei crediti ai fornitori da parte dell'amministrazione pubblica, al fine di regolare le procedure di pagamento e aumentare la trasparenza nelle relazioni finanziarie.

Da quanto sopra riportato, appare chiaro come la definizione e la realizzazione delle politiche di garanzia si caratterizzi per un notevole livello di complessità, dovuto anche al coinvolgimento di molti soggetti (es. amministrazioni regionali, banche, imprese, confidi, sistema camerale), portatori di interessi diversi. Sotto tale profilo, si rileva come sia frequente la stipula di protocolli, convenzioni tra gli stessi per la definizione di interventi finalizzati ad accompagnare i processi di sviluppo, di crescita dimensionale e di riposizionamento competitivo del sistema delle PMI (M1- Abruzzo, Marche, Puglia, Toscana, Veneto).

Infine, si rileva come gli effetti prodotti dalla crisi economica hanno interessato anche il settore primario, comportando una significativa contrazione dei crediti concessi a favore delle imprese agricole. Per far fronte a tale situazione, alcune Regioni (M1- Veneto) hanno messo in campo **iniziative specifiche per migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese agricole** quali la concessione di aiuti sotto forma di contributo in conto interessi o di prestiti agevolati, anche finalizzati a sostenere i danni derivanti da eventi calamitosi.

**CSR N.4** Dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività; realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani; potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario; ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola; intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche tramite una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti; assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli.

---

### **Le Regioni e il mercato del lavoro: interventi per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale**

La Raccomandazione considera in modo integrato le priorità relative all'occupazione, all'istruzione e formazione professionale e all'inclusione sociale e, di conseguenza, la risposta delle Regioni risulta articolata e contempla sia azioni dirette alla persona che interventi di sistema. In un'ottica di razionalizzazione dei contenuti, è stata seguita la logica di distinguere tra gli interventi attivati a sostegno del raggiungimento degli obiettivi in materia occupazionale e per la qualificazione delle risorse umane, contemplati in questa

CSR, e le misure connesse ai processi di sviluppo dei sistemi territoriali a servizio dei cittadini e delle imprese, ricompresi piuttosto nel quadro di interventi finalizzati a rispondere alla CSR n. 6.

In continuità con gli anni precedenti, è proseguito l'impegno delle Regioni finalizzato ad arginare le conseguenze della crisi economica non solo in termini occupazionali, ma anche sociali.

Gli interventi posti in essere sul mercato del lavoro appaiono di ampia portata, con il ricorso **Piani e misure straordinarie per il lavoro rivolte alle categorie più fragili**, tra cui i giovani, le donne e lavoratori in difficoltà, percettori o meno di strumenti di sostegno del reddito. Caratteristica di tale pianificazione è la forte integrazione dei percorsi e degli strumenti, sul versante sia formativo che dell'accompagnamento per il reinserimento occupazionale (M1- Lazio, Basilicata, Campania, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta, Umbria).

L'impegno delle Regioni in chiave anticrisi ha visto le amministrazioni regionali agire sul versante sia del supporto ai lavoratori, attraverso interventi di politica attiva e sostegno al reddito (M1- Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta), sia del sostegno alle imprese in difficoltà.

Sotto il primo aspetto, sono stati realizzati interventi nel campo della **formazione continua e finalizzata alla riqualificazione e ricollocazione**, per sostenere lo sviluppo delle competenze e l'aggiornamento professionale delle lavoratrici e dei lavoratori e, in particolare, per ciò che attiene ad azioni specifiche mirate a favorire l'inserimento/re-inserimento lavorativo di persone disoccupate, tra cui lavoratori *over 50* e soggetti percettori di ammortizzatori sociali, rafforzandone l'occupabilità, attraverso l'attivazione di percorsi caratterizzati da una forte integrazione tra servizi al lavoro e servizi formativi. Tra le misure anticrisi è stata inoltre segnalata la realizzazione di progetti finalizzati al coinvolgimento del personale precario della scuola (M4- Abruzzo, Basilicata, Marche, Sardegna, Puglia, Piemonte, Umbria).

Sotto il secondo aspetto, un'attenzione specifica è stata dedicata alle imprese come destinatarie degli interventi, in particolare attraverso la previsione di incentivi o sgravi fiscali per l'assunzione, per la prosecuzione o per la trasformazione del rapporto di lavoro ovvero per l'avvio di nuove attività imprenditoriali (M1- Abruzzo, Calabria, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, M2- Toscana). Sono state inoltre messe in campo azioni dirette alla concessione di crediti bancari (attraverso Fondi di Garanzia) alle imprese che presentano criticità finanziarie, combinandole sovente con servizi di consulenza specialistica per la definizione di Piani di sviluppo e rilancio. Sono state inoltre concesse agevolazioni per gli investimenti realizzati da imprese per l'acquisizione di realtà in crisi, a rischio di chiusura o già chiuse (M1- Abruzzo, Piemonte) e organizzate reti di supporto alle aziende in crisi (M1- Lombardia).

D'altra parte, al fine di contrastare le nuove forme di **povertà e contenere il disagio sociale**, legato alle criticità finanziarie indotte dalla situazione occupazionale, accanto agli interventi per un'inclusione tramite l'inserimento lavorativo, si segnala anche un rafforzamento delle politiche regionali sul versante del *Welfare*. Sono stati così adottati Piani e programmi in ambito sociale finalizzati a sostenere, accanto alle **tradizionali categorie di persone a rischio di**

**marginalità, i lavoratori e le loro famiglie** nella gestione dei momenti di criticità finanziaria (M10- Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria). A tal proposito, si segnala il ricorso a strumenti peculiari come il ‘prestito sociale d’onore’, l’istituzione di fondi straordinari regionali per il pagamento delle spese mediche e/o relative all’acquisto e alla fruizione di beni essenziali, ovvero per l’accesso ai servizi alla persona socio-comunitari (M10- Sicilia, Puglia, Umbria, Valle d’Aosta, Veneto). In questa sfera, si inseriscono inoltre le politiche regionali abitative e sanitarie (M10- Lombardia, Valle d’Aosta, Veneto), nonché le iniziative progettuali finalizzate a supportare la nascita di nuove imprese per i soggetti a maggior rischio di emarginazione (M10-Abruzzo, Basilicata). Sono stati, inoltre, finanziati percorsi di accompagnamento e graduale inserimento sociale, volti a collegare il superamento dell’emergenza con l’avvio di processi di reinserimento e recupero di capacità delle persone e dei nuclei familiari in stato di bisogno. Sono stati, infine, attivati sul territorio servizi/organismi specialistici (ad esempio, osservatori, consulte, istituzione della figura del Garante) e avviate iniziative a tutela dei soggetti più fragili, in primis i minori, gli anziani e le persone non autosufficienti, le persone con disabilità (M10 - Abruzzo, Campania, Liguria, Puglia, Sardegna, Valle d’Aosta). Si tratta di interventi correlati alle iniziative segnalate sul *target* n. 8, cui si rimanda.

In linea con le indicazioni europee e in stretta correlazione con l’attuazione a livello nazionale dell’Iniziativa per l’Occupazione giovanile (YEI), i **giovani** hanno rappresentato un *target* prioritario dell’azione regionale. Gli interventi si pongono in una chiave di complementarietà con le politiche attive erogate, in continuità con gli anni precedenti, da parte del sistema dei servizi per il lavoro e della formazione e si vanno, altresì, a integrare con il forte impegno che si sta registrando nel territorio sul versante della Garanzia Giovani. In particolare, si richiamano le iniziative tese a promuovere l’avvio di nuove attività imprenditoriali giovanili, anche in ambito agricolo, attraverso incentivi e contributi a fondo perduto, ovvero l’assunzione dei giovani mediante il riconoscimento di sgravi fiscali alle imprese (M2- Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Veneto; M1- Umbria); il riconoscimento di agevolazioni e incentivi a favore dei giovani professionisti, anche attraverso l’istituzione di fondi destinati alle associazioni nel campo delle professioni intellettuali (M2- Campania); la messa in atto di sperimentazioni, quali la ‘staffetta generazionale’ e di misure finalizzate a rafforzare le competenze attraverso percorsi formativi, anche in alta formazione, e esperienze *on the job*, anche all’estero (M2- Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Sardegna, Piemonte); l’adozione di programmi territoriali *ad hoc* e l’attivazione di infrastrutture informatiche tematiche (M2- Valle d’Aosta, Veneto).

Sempre con riferimento agli strumenti per facilitare l’accesso dei giovani al mercato del lavoro, le Regioni hanno lavorato nell’ottica di predisporre un quadro normativo uniforme e condiviso su tutto il territorio nazionale in tema di tirocini formativi extracurricolari al fine sia di semplificare la disciplina in materia sia, cosa ancor più determinante, di stabilire norme a tutela dei futuri tirocinanti

evitando l'uso distorto di tale strumento<sup>4</sup>. Le Regioni (M3- Basilicata, Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto) hanno provveduto, così come stabilito, al recepimento, con propri atti territoriali, dei criteri minimi stabiliti a livello nazionale, fissando specifiche previsioni in merito ad alcuni punti di rilievo della disciplina come la durata in base alle diverse tipologie di destinatari e l'ammontare minimo dell'indennità spettante al tirocinante.

Accanto ai giovani, un altro *target* tradizionalmente al centro delle politiche regionali sono le **donne**. Sono infatti proseguiti gli interventi per l'occupazione femminile sviluppati, come in passato, attraverso la duplice dimensione dell'inclusione socio lavorativa, mediante azioni dirette alla persona, e del rafforzamento del contesto dei servizi, mediante interventi sui sistemi di cura per sostenere la conciliazione tra la vita familiare e la dimensione professionale. Sotto il primo aspetto, sono stati realizzati percorsi rivolti ai segmenti più fragili della categoria di destinatarie (vittime di tratta e di violenza) e interventi finalizzati all'orientamento scolastico e professionale e all'inserimento/reinserimento qualificato nel mercato del lavoro di donne giovani e adulte, ed è stata altresì incentivata l'impresa femminile, con attenzione anche alla valorizzazione del ruolo della donna nel comparto agricolo (M2- Calabria, Lazio, Sicilia, Piemonte, Veneto). Sotto il secondo aspetto, sono stati promossi e qualificati i servizi educativi per la prima infanzia e sono stati finanziati strumenti, quali i voucher, per l'acquisto di servizi di cura o per la frequenza di nidi privati; sono stati inoltre realizzati nidi e micro- nidi aziendali e sono state promosse forme organizzative flessibili di lavoro, come il telelavoro (M7- Calabria, Campania, Marche, Sicilia, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto; M2-Lazio).

Inoltre, nella lettura complessiva degli interventi si deve tener conto necessariamente delle interrelazioni presenti con il percorso di programmazione dei fondi europei per il periodo 2014 - 2020, che rappresenterà il perimetro di riferimento per l'ulteriore sviluppo delle azioni regionali.

In continuità con gli anni precedenti, le politiche regionali in materia di occupazione sono state supportate dagli interventi sul sistema dei servizi per il lavoro. Pur con un'attenzione prioritariamente dedicata alle azioni alla persona, sono proseguiti gli sforzi per la qualificazione del sistema dei servizi e per un rafforzamento della loro capacità a lavorare in rete con altri soggetti e strutture. Sono state così disciplinate le procedure per la gestione dello stato di disoccupazione, definiti i regimi territoriali di accreditamento per un'efficace integrazione sul territorio tra gli operatori pubblici e privati e ulteriormente implementate alcune esperienze regionali, come la 'Dote Unica Lavoro', nella direzione di un forte orientamento al risultato (M5- Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta). Peraltro, nel Piano italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani, si riconosce la centralità dei servizi per il lavoro per l'accesso al programma e per l'erogazione delle misure di politica attiva rivolte ai giovani, nell'ambito di un percorso personalizzato per la presa in

<sup>4</sup> Il 24 gennaio 2013, infatti, è stato siglato l'Accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano relativo alle 'Linee guida in materia di tirocini', la cui messa in opera era prevista dall'art. 1, co. 34-36 della L. 92/2012.

carico del soggetto e il suo accompagnamento al lavoro e/o al rientro nel circuito educativo/formativo. In questa direzione le Regioni sono impegnate in un percorso congiunto con le amministrazioni centrali per garantire, nel rispetto delle differenze territoriali, una cornice unitaria di intervento. Tale ambito di lavoro, che in alcune realtà ha visto la stesura di documenti programmatici, si sta sviluppando in parallelo a una riflessione più generale sull'impianto dei servizi e sulla loro standardizzazione. Tale riflessione, inoltre, si colloca all'interno di uno scenario attualmente in evoluzione sul piano istituzionale, in relazione all'iter costituzionale di revisione dell'assetto delle Province, e sul piano programmatico, in rapporto agli obiettivi tematici sulla qualità e sul potenziamento dei servizi per il lavoro individuati nella nuova programmazione dei fondi europei per il periodo 2014-2020.

Assumono, infine, un ruolo di grande rilievo le azioni relative alla **lotta all'abbandono scolastico e formativo, al potenziamento della formazione integrata e gli interventi per individuare e coinvolgere i NEET** (M8- Abruzzo, Basilicata, Lazio, Puglia, Piemonte, Sardegna). Si tratta di specifiche azioni e interventi extracurricolari integrativi delle attività scolastiche, con specifico riferimento ai soggetti più deboli, al fine di ampliare l'offerta formativa scolastica, anche in un'ottica di prevenzione dell'abbandono scolastico prematuro, e innalzare gli standard qualitativi del sistema scolastico in generale. Funzionali al consolidamento di tali obiettivi sono gli interventi operati dalle Regioni in materia di orientamento (M6- Puglia, Toscana, Umbria) e di formazione a sostegno della professionalità dei docenti (M9- Abruzzo, Marche, Piemonte, Toscana).

**CSR N.5** Trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio; a tal fine, rivedere l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e procedere alla riforma del catasto allineando gli estimi e rendite ai valori di mercato; proseguire la lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

---

### **Il concorso delle Regioni agli obiettivi di miglioramento del sistema fiscale e di contrasto alle irregolarità e al lavoro sommerso.**

La raccomandazione si pone in sostanziale continuità con le priorità individuate negli anni precedenti e, in tal senso, si inserisce nell'ambito di una strategia più ampia volta a coniugare le politiche per il rilancio dell'occupazione e della crescita con gli interventi per la sostenibilità fiscale. Peraltro, la tematica afferisce a competenze prevalentemente di carattere nazionale, cui si collega un ruolo territoriale di supporto, promozione e incentivo nonché, con riguardo ad alcune iniziative in itinere, di **condivisione delle responsabilità, anche per una partecipazione in quota parte al gettito fiscale recuperato**. A tal riguardo, la priorità potrà essere ulteriormente implementata a livello regionale quando sarà completato il quadro normativo nazionale finalizzato a dare attuazione a quanto previsto dal D.Lgs. 68/2011.

Gli interventi segnalati dalle Regioni in riscontro alla raccomandazione sono riconducibili, essenzialmente, a tre ambiti di azione:

- misure volte, anche indirettamente, alla **riduzione del carico fiscale** sul lavoro e al suo trasferimento su altra base imponibile. Si segnalano, in tal senso, iniziative volte a introdurre meccanismi premiali negli incentivi alle imprese collegati all'incremento del valore aggiunto, collegato alla base imponibile IRAP (M1- Lazio);
- interventi tesi alla **razionalizzazione delle agevolazioni fiscali**, mediante un loro riordino in funzione delle priorità di politica economica regionale e mediante meccanismi di incentivazione degli investimenti in determinati settori, quali la cultura e il patrimonio paesaggistico (M2- Toscana);
- attività finalizzate al **contrasto all'economia irregolare e al lavoro sommerso**. Le iniziative regionali su tale versante sono volte alla costruzione di un sistema integrato, nel quale all'attività di vigilanza e di controllo dei fenomeni di evasione fiscale e di irregolarità sul lavoro si affianca un ruolo significativo delle Regioni di promozione della legalità. Ciò avviene sia attraverso lo sviluppo della più ampia collaborazione interistituzionale con lo Stato e le sue articolazioni periferiche e con gli Enti locali, anche mediante l'istituzione di organismi *ad hoc* per il contrasto dei comportamenti evasivi dei tributi in materia fiscale e contributiva (M3- Abruzzo, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto), sia attraverso l'introduzione di meccanismi premiali per incentivare e accrescere la capacità di intervento dei soggetti coinvolti negli accertamenti (M3- Toscana). Inoltre, si rilevano iniziative tese all'**emersione del lavoro sommerso e alla stabilizzazione dell'occupazione**, con riferimento ai settori di maggior incidenza del fenomeno, quali l'agricoltura, i servizi di cura domiciliare e il turismo (M3- Puglia), nonché volte a una sensibilizzazione dei cittadini e degli utenti contro le pratiche di elusione fiscale insite nei fenomeni di contraffazione dei prodotti (M3- Veneto).

**CSR N.6** Assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi; eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette); portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti; potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud.

## **Le Regioni e i servizi per lo sviluppo territoriale e la competitività.**

Gli interventi di riforma che le Regioni hanno realizzato in risposta a questa raccomandazione si caratterizzano per una notevole eterogeneità, in risposta alla necessità di rimuovere i diversi ostacoli che si frappongono a un mercato libero e competitivo. Sono stati descritte in questo paragrafo, quindi, tutte le misure regionali che fanno capo al mondo imprenditoriale e ai servizi attivati per il supporto alle imprese, riconducibili al macrotema dello **sviluppo del territorio**.

Il quadro che ne emerge rappresenta i processi compiuti per raggiungere un contesto più favorevole per il consolidamento delle attività economiche e, in coerenza con le indicazioni europee, denota la necessità che si compiano azioni integrate e sinergiche sui settori più strategici per il sistema produttivo. Sono qui

ricondotti gli interventi relativi alle imprese rispondenti agli obiettivi di sviluppo dei sistemi a servizio dei cittadini e delle imprese, secondo alcune ‘misure chiave’.

E’ stato quindi prodotto uno specifico focus sulle professioni, dove emergono i provvedimenti per l’attuazione della Direttiva Servizi e vanno a porsi in continuità a quelli segnalati lo scorso anno.

Sono ricompresi inoltre interventi direttamente rivolti al sostegno delle imprese in diversi settori, mentre nelle altre misure sono stati raccolti gli interventi legati al tema dello sviluppo del territorio collegato cioè a interventi in materia ambientale, infrastrutturale che però hanno delle ricadute sui sistemi produttivi, le azioni per la promozione delle industrie di rete e le azioni di riqualificazione del territorio.

Viene data, inoltre, una visione d’insieme agli interventi inquadrabili nell’altro macrotema guida per la lettura della parte regionale, quale quella relativa alla strutturazione di **sistemi di infrastrutture strategiche** in molteplici settori economici (tra cui trasporti, intermodalità, grandi opere, telecomunicazioni, servizi pubblici locali). Le infrastrutture più propriamente ricollegate all’energia e in genere alle risorse ambientali invece, sono state trattate nella parte relativa ai *target* ambientali. La parte relativa all’accesso al credito, infine, - pur connotante il sistema imprese - è stata invece collocata nella CSR n. 3, per dare conto della tradizione delle Regioni nel dare supporto finanziario al sistema delle imprese.

Una risposta concreta all’impegno delle Regioni in risposta ai fabbisogni di sviluppo locale è costituito da un **primo set di interventi destinati direttamente alle imprese**: alle stesse sono stati concessi incentivi e finanziamenti per assicurarne lo sviluppo e accrescerne la competitività, in coerenza con le priorità individuate in specifici settori. Su questa direttrice si inseriscono le azioni per il sostegno alle imprese nel settore agricolo, finalizzate a promuovere la qualità dei prodotti e diffonderne il consumo (M1- Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Veneto), nel settore ittico (M1- Abruzzo, Campania), nel settore dell’artigianato per valorizzarne la tipicità (M1- Veneto), nel settore del turismo (M1- Abruzzo, Basilicata, Campania), nel settore del commercio (M1-Campania) nel campo della cultura (M1- Basilicata, Veneto).

Si rilevano, poi, aiuti alle imprese che hanno fatto leva sul valore aggiunto dell’innovazione, soprattutto nei processi di nascita o di espansione. In questo ambito sono stati realizzati bandi per destinare risorse finanziarie alle innovazioni di prodotto e per acquisire attività di ricerca e consulenza (M1- Basilicata, Umbria), nonché iniziative formative specifiche nei confronti dei lavoratori (M1- Abruzzo). Il filone degli interventi di aiuto alle imprese, in altri casi, ha avuto l’obiettivo di qualificare la forza lavoro per favorirne l’adattamento in situazioni di criticità gestionale e operativa o più in generale per sviluppare professionalità specifiche (M1-Piemonte, Veneto). Altro esempio ha riguardato la promozione dei settori produttivi tipici per favorire le attività di internazionalizzazione (M1-Campania). Si evidenzia, infine, l’esistenza di contributi per favorire la nascita e la ripresa produttiva delle imprese nelle zone colpite dal sisma del 2010 (M1- Abruzzo) e del 2012 (M1- Emilia-Romagna) o anche colpite da eventi naturali (M1- Friuli Venezia Giulia).

La promozione di industrie di rete è una tendenza che ha accomunato le Regioni, soprattutto per far fronte alle difficoltà economiche derivanti dalla crisi o per favorire l'internazionalizzazione (M2- Basilicata, Puglia) e rilanciare la competitività (M2- Friuli Venezia Giulia). In questo senso sono stati concessi contributi per facilitare le aggregazioni di imprese, sviluppando filiere produttive (M2- Abruzzo, Campania, Veneto).

Vi sono poi una serie di azioni che possono essere definite 'di sistema' promosse a livello locale per contribuire al rilancio dei territori e conseguentemente agevolare gli insediamenti produttivi. L'ambito è quello delle **riconversioni industriali**, in cui si è intervenuti su aree vaste soprattutto con interventi di bonifica ambientale e di infrastrutturazione (M3- Basilicata, Veneto) iniziative di localizzazione, ampliamento e ammodernamento di unità industriali nelle aree di crisi (M3- Abruzzo, Basilicata, Campania). Lo sviluppo del territorio attraverso la competitività dei centri urbani è stato anche perseguito con finanziamenti a Comuni e imprese per i Centri Commerciali Naturali (M3- Campania).

Il contesto produttivo, inoltre, ha beneficiato **dell'azione di liberalizzazione** che le Regioni hanno sviluppato in coerenza con gli obiettivi comunitari indicati nella 'Direttiva Servizi'. A ben vedere, anche in considerazione dell'impegno registrato lo scorso anno, tale azione si configura come un processo dinamico che investe l'ordinamento regionale in diversi settori. Si evidenziano, infatti, interventi in materia di commercio e artigianato (M4- Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto), in materia di sport e turismo (M4- Friuli Venezia Giulia, Lombardia) e distribuzione carburanti (M4-Toscana). Sono state definite inoltre procedure semplificate per il rilascio di concessioni per l'utilizzo delle acque termali e minerali (M4- Campania) e nuove forme di *governance* per promuovere la concorrenzialità dei territori (M4- Piemonte).

Strettamente collegato all'obiettivo di rafforzare il collegamento tra le imprese e metterle in circuito tra di loro per favorire il turismo, vi sono gli interventi di miglioramento della capacità infrastrutturale, nel campo dell'informatizzazione, dell'intervento urbanistico e dei trasporti.

L'implementazione di un sistema di infrastrutture ricopre una posizione centrale nel processo di miglioramento, di accessibilità, di competitività e di crescita del Paese.

Nello specifico gli interventi delle Regioni si sono concentrati sull'attuazione dell'Agenda Digitale e sullo sviluppo e ampliamento della banda larga (M5- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto), anche nelle aree rurali, in termini di potenziamento delle infrastrutture nei territori, anche in considerazione del fatto che il digitale e l'ITC sono un fattore di innovazione congiunto dei processi economici, dei processi sociali e dei processi istituzionali e amministrativi. È necessario per il sistema delle Regioni agire su queste tre dimensioni in modo sinergico e integrato, in modo da attivare e supportare un impatto strutturale<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Tra l'altro anche nella nuova programmazione 2014-2020 dei fondi SIE, in particolare negli Obiettivi Tematici 2 e 11, il tema dell'agenda digitale e della 'Crescita Digitale' ha un ruolo importante e trasversale per le politiche di sviluppo di ogni regione.

Per quanto riguarda gli ambiti del trasporto, mobilità e infrastrutture, avendo le Regioni segnalato diversi interventi, essi sono stati ricondotti a misure specifiche. Alcune Regioni hanno indicato di aver svolto azioni finalizzate al **miglioramento per l'interconnessione della rete infrastrutturale e all'intermodalità** passeggeri e merci (M6- Abruzzo, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto), urbana e extraurbana, intervenendo anche sulla rete ferroviaria.

Altre Regioni si sono concentrate su interventi volti al miglioramento della capacità infrastrutturale per lo **sviluppo urbano sostenibile**, attraverso azioni finalizzate a contrastare il cambiamento climatico che si concentrano sulla mobilità sostenibile all'interno delle città. Particolare attenzione è stata data alla diffusione della mobilità elettrica e ciclistica, attraverso reti ciclabili regionali, percorsi ciclabili e ciclopedonali, nonché con la realizzazione di impianti a fune (M7- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia, Toscana). E' inoltre stato incrementato lo sviluppo di reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli elettrici (M7- Emilia-Romagna, Piemonte). Questi interventi sono riconducibili anche ai **target** ambientali di Europa 2020.

Un altro ambito specifico su cui sono intervenute le Regioni è il Trasporto Pubblico Locale (M8- Liguria, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto), considerando il ruolo centrale che riveste il trasporto collettivo. In generale hanno operato attraverso la riprogrammazione e razionalizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale anche alla luce delle modifiche introdotte dalla normativa comunitaria e statale, che prevede azioni per il raggiungimento degli indicatori per passeggeri trasportati e rapporto tra ricavi da traffico e corrispettivi di servizio. Le azioni riguardano: integrazione tariffaria, contrasto all'evasione nel pagamento dei biglietti, coordinamento orari per integrazione ferro-ferro e ferro-gomma, intensificazione servizi su rete a domanda elevata, riconversione dei servizi a bassa frequentazione in 'servizi a chiamata', trasferimento di percorrenze ferroviarie da tratte a scarsa e scarsissima frequentazione verso relazioni a domanda forte su linee con sufficiente capacità residua, con la sostituzione temporanea dei servizi ferroviari eliminati con corse/linee automobilistiche, predisposizione della carta dei servizi unica. Sono stati promossi interventi di sviluppo sostenibile attraverso l'acquisto di mezzi filo-tramviari la costituzione di nuovi snodi ferroviari; azioni a supporto di una condivisione intelligente dei mezzi di trasporto tra le PMI per il trasporto delle merci, col fine di ridurre i costi di trasporto e le emissioni in atmosfera.

Sempre in ambito infrastrutturale, con riferimento alle grandi opere, le Regioni (M9- Piemonte, Veneto) hanno segnalato interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di **grandi infrastrutture** con la finalità di limitarne gli impatti e favorire le ricadute positive sul territorio per le collettività locali, operando per armonizzare le opere di mitigazione e compensazione del progetto con quelle di accompagnamento, nonché la realizzazione di opere di carattere regionale tese a migliorare l'accessibilità di aree a forte vocazione turistica.

Infine rispetto al tema specifico dei servizi pubblici locali attenzione particolare viene data ai servizi di **gestione dei rifiuti**, proseguendo nell'attività di definizione della *governance* nel settore dei rifiuti, per una maggiore qualità del servizio, una maggiore efficienza del sistema tariffario, e con l'obiettivo di giungere a un complesso infrastrutturale di qualità necessario a modernizzare

l'intero settore (M10- Abruzzo, Piemonte, Puglia, Toscana). Sono inoltre stati predisposti interventi normativi, regolativi e attuativi di piani di trattamento dei rifiuti (M10- Emilia-Romagna, Lombardia), sia rispetto alla gestione integrata e alla resa in sistema di infrastrutture destinate al riciclo (M10-Abruzzo); sia rispetto alle azioni di prevenzione, riduzione ed educazione alla produzione di rifiuti (M10- Abruzzo, Lombardia), sia rispetto alla gestione degli impianti di incenerimento con operazioni di recupero energetico (M10-Lombardia). Sono stati altresì predisposti interventi normativi di potenziamento dei servizi idrici integrati (M10- Abruzzo, Piemonte).

### **III.2 LE AZIONI PER I TARGET UE 2020**

#### **Target 1: Tasso di occupazione**

Si vedano le azioni previste per la Raccomandazione n. 4.

#### **Target 2 Ricerca e Sviluppo**

Al fine di incoraggiare e valorizzare la diffusione dell'innovazione, nell'ottica di promuovere la competitività dei territori, le Regioni sono intervenute prestando sostegno a importanti iniziative nel campo della ricerca. In coerenza con le priorità individuate nell'*Annual Growth Survey* (AGS 2013), le attività rivolte al **sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca di base e industriale**, in particolare nelle PMI, hanno rappresentato la filiera d'interventi prevalente. Sono stati allo scopo erogati contributi per la realizzazione da parte delle piccole e medie imprese, talvolta in collaborazione con PMI estere, di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale diretti a dare impulso a innovazioni di processo e di prodotto (M1- Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto). Tramite le risorse dei fondi strutturali (PO FESR) si è agito sul versante del potenziamento della strumentazione e delle dotazioni logistiche e infrastrutturali necessarie alla realizzazione dei progetti di ricerca (M1- Marche, Umbria, Veneto). Sono stati poi erogati aiuti per l'acquisizione di servizi di consulenza specialistica, finalizzati ad agevolare il trasferimento tecnologico nelle imprese (M1- Calabria, Lombardia, Marche). Ulteriore impulso è stato dato, nel corso del 2013, ai **Poli di innovazione**, attraverso la concessione alle imprese a essi aggregate, di agevolazioni per l'acquisizione di servizi qualificati per la ricerca e l'innovazione (M2- Abruzzo, Calabria, Piemonte, Umbria). E' stata inoltre incentivata la creazione e lo sviluppo di **start up innovative** anche attraverso il finanziamento di imprese provenienti da *spin off* della ricerca pubblica (M3- Calabria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria). Per facilitare l'accesso delle imprese a servizi strategici per la crescita e la generazione dell'innovazione sono state inoltre promosse iniziative di cooperazione interimprenditoriale, attraverso il sostegno alla creazione di reti di impresa (M4- Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana).

Sotto il profilo della valorizzazione delle risorse umane, anche al fine di agevolare la formazione di figure qualificate nei processi di innovazione, ricerca e

sviluppo tecnologico, sono state assegnate: borse di ricerca per la frequenza di percorsi formativi di eccellenza post universitari; borse di studio per incentivare la partecipazione di giovani ricercatori ad attività di ricerca congiunta tra Enti di ricerca e imprese; borse di studio per lo svolgimento di dottorati di ricerca, anche internazionali; voucher alta formazione per la frequenza di master *post lauream* (M5- Toscana, Puglia, Emilia-Romagna, Umbria, Valle d'Aosta).

All'obiettivo di promuovere il trasferimento dei risultati dell'attività di ricerca svolta in ambito accademico all'interno dei sistemi produttivi regionali rispondono le iniziative dirette a incentivare la realizzazione di percorsi formativi integrati tra Università e imprese (M6- Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Veneto); come del resto le azioni di sistema finalizzate alla **costituzione e al consolidamento della collaborazione tra imprese organismi di ricerca e Università**, tramite il potenziamento e la realizzazione di nuovi laboratori/centri di ricerca (M7- Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta,). Nell'ambito della ricerca nel **Sistema Universitario e nei Centri di ricerca pubblici** sono stati portati avanti progetti in alcuni ambiti strategici per la crescita: settore agricolo e agroalimentare, sanitario e dello spazio urbano (M8- Lombardia, Marche, Toscana, Veneto).

Per favorire lo sviluppo precompetitivo, sono state attivate le prime gare per l'affidamento di appalti pre-commerciali, relativi a servizi di ricerca industriale e sviluppo sperimentale (M9-Lombardia, Puglia). Sotto il profilo della *governance* del sistema regionale di attuazione delle politiche di ricerca e innovazione, sono state elaborate o sono in fase di definizione avanzata Strategie di *Smart specialization* con l'obiettivo di valorizzare i settori e/o le nicchie di mercato dove i territori dispongono di chiari vantaggi competitivi o di determinate potenzialità di sviluppo imprenditoriale (M9- Abruzzo, Marche, Umbria, Valle d'Aosta). Sono stati inoltre costruiti portali dell'innovazione che agiscono come portale per la progettazione e l'implementazione di un sistema di indicatori per il monitoraggio dell'attività regionale in termini di ricerca e sviluppo (M9- Marche).

Sono state infine organizzate campagne informative per promuovere e valorizzare il ruolo della ricerca e dei ricercatori (M10-Toscana).

#### **Gli obiettivi ambientali**

Quest'anno la lettura dei provvedimenti di riforma in campo ambientale consente la visione di un quadro di insieme dei *target* ambientali ed energetici. Questo grazie a una costante attenzione alle scelte strategiche da porre per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica, in parallelo al dispiegamento delle priorità programmatiche prospettate per l'impiego dei Fondi SIE 2014-2020, basate su di una solida componente ambientale.

Le Regioni hanno così confermato il sostegno alla visione ambientale in rafforzamento alla componente economica dei processi di sviluppo locale, assegnando alla **green economy** il valore di strategia trasversale e di rinnovamento del modello di sviluppo sostenibile.

In parallelo al percorso di **intervento nel novero delle politiche di sviluppo nazionale**, la pianificazione energetica regionale è progredita verso nuove modalità di esercizio, **impegnandosi più radicalmente sul livello urbano locale**. Da un lato nel 2013 le Regioni hanno impiegato ingenti finanziamenti sulla

riqualificazione del patrimonio immobiliare, programmando azioni che consentano non solo rispetto al settore pubblico ma anche al settore privato il rinnovamento degli edifici, in sintonia con gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e in previsione del conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica. Dall'altro è continuato l'impegno delle Regioni nell'impiego di fonti energetiche rinnovabili (FER), quale presupposto essenziale per attivare circuiti performanti di energia grazie alle loro particolari caratteristiche di neutralità riguardo al bilancio delle emissioni<sup>6</sup>.

Infine, rispetto ai temi dell'ambiente e della sostenibilità in generale, le Regioni hanno provveduto a indicare le priorità di azione in campo ambientale con riferimento agli obiettivi contenuti nello Schema di Accordo di Partenariato per i programmi operativi regionali 2014-2020<sup>7</sup>.

### **Target 3 Emissioni di gas serra**

L'obiettivo della riduzione delle emissioni in atmosfera dei gas serra viene perseguito dalle Regioni introducendo soluzioni intelligenti a problemi di sviluppo locale, mediante una pianificazione su scala principalmente urbana e regionale. Al fine di conseguire questi obiettivi, le Regioni hanno operato interventi di infrastrutturazione, tradotti in reti e interventi di sistema infrastrutturale multisettoriale. In questo ambito, pertanto, si evidenziano anche le 'infrastrutture ambientali ed energetiche'<sup>8</sup>.

- **Smart cities:** le attività di molteplice derivazione che hanno messo in campo le Regioni in questo ambito sono inquadrabili nell'ampio contesto delle *smart cities*, che rappresentano uno dei macrotemi di interventi attuati per limitare le emissioni e per la riduzione dei consumi energetici<sup>9</sup>. Le Regioni hanno quindi attuato **azioni integrate per la promozione e la valorizzazione della sostenibilità locale** (M1- Emilia-Romagna, Toscana, Umbria). In parallelo hanno impiegato risorse per il rafforzamento dei sistemi afferenti allo sviluppo sostenibile: così facendo hanno realizzato iniziative pilota e azioni tematiche, riconducibili ad azioni di sistema, per la riduzione delle emissioni di gas serra. A questo scopo hanno proceduto con l'attività di implementazione delle pianificazioni ambientali ed energetiche regionali impiantando sistemi di valutazione e di *scoping* (M1- Lombardia) col fine di

<sup>6</sup> La scelta di procedere alla lettura combinata dei provvedimenti di riforma, attuati dalle Regioni per conseguire i *target* ambientali della Strategia europea, diventa possibile attraverso una classificazione delle azioni a carattere verticale a carattere trasversale. In particolare sul *target* n. 3 si è provveduto ad allocare le azioni verticali che agiscono specificatamente rispetto a specifici temi (*smart cities*, agricoltura, industria, trasporti, acqua, aria), anche attraverso strumenti operativi diversificati e mirati; invece sul *target* n. 5 sono state riportate azioni trasversali, quali quelle che agiscono in modo orizzontale anche su una pluralità di contesti e cercano di massimizzare la leva dell'efficacia attraverso l'intreccio di funzioni di normazione, incentivazione, promozione e attuazione dell'efficienza energetica. Gli interventi di riforma attinenti all'edilizia sono stati traslati tutti dal *target* n. 3 al *target* n. 5, per consentire una lettura organica dell'efficientamento energetico in questo settore dove le Regioni hanno già iniziato a investire fattivamente, anticipando il recepimento della direttiva europea.

<sup>7</sup> Quali gli obiettivi tematici 4, 5 e 6. Ciò anche in considerazione dell'esigenza di integrare la programmazione dei diversi fondi FESR/FEASR/FSE/FEAMP - con particolare riferimento alla trasversalità delle tematiche ambientali.

<sup>8</sup> A completamento della lettura della parte infrastrutturale compresa nella CSR n. 6

<sup>9</sup> Anche se molti provvedimenti sono rintracciabili anche nel *target* n. 5 che riporta la disamina di interventi normativi, di incentivazione e di attuazione degli obiettivi di efficienza energetica

ridurre i costi dell'energia per le imprese e le famiglie; promuovere la crescita competitiva dell'industria con nuove tecnologie energetiche (M1- Sicilia); incrementare l'occupazione a livello locale, quale diretta conseguenza della politica energetica; tutelare i consumatori più deboli e vulnerabili.

- **Agricoltura e foreste:** le Regioni hanno considerato strategica la priorità relativa alla gestione forestale, realizzando interventi volti a convertire terreni non più agricoli; inoltre sono intervenute a favore della gestione in chiave multifunzionale del patrimonio forestale regionale, come contributo al raggiungimento di importanti obiettivi, quali: la conservazione e incremento della biodiversità, la tutela del territorio, la protezione ambientale e la prevenzione delle calamità naturali; la riduzione dei gas serra e la lotta ai cambiamenti climatici (M2- Abruzzo). Nell'attività di pianificazione le Regioni si sono dotate di specifici **fondi di rotazione**; hanno provveduto inoltre a sviluppare l'analisi del contesto regionale della realtà forestale veneta, anche come supporto conoscitivo della programmazione comunitaria 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (Fondi FEASR) (M2- Veneto).
- **Gestione efficiente delle risorse ambientali:** sono stati messi in atto con la partecipazione degli enti locali interventi strutturali per conservare le risorse ambientali e per prevenire i rischi naturali: in particolare si è intervenuti sulla gestione del territorio rispetto alla riduzione del rischio del dissesto idrogeologico, di erosione e derivante dalle alluvioni (M3- Abruzzo, Toscana). Sono state peraltro predisposte apposite azioni di mappatura del territorio (M3- Umbria). Nell'ambito della gestione efficiente delle risorse ambientali spiccano interventi di prevenzione e riduzione delle forme di contaminazione del suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee e interventi di bonifica e messa in sicurezza di discariche dismesse (M3- Abruzzo).
- **Aria:** le Regioni hanno proceduto azioni a favore della riduzione delle emissioni tramite l'attuazione di azioni di promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle rinnovabili (M4- Provincia Autonoma di Trento). Sono intervenute attuando interventi di miglioramento della qualità dell'aria rafforzando azioni di sistema mirate a ridurre l'impatto delle attività umane che producono sostanze gassose inquinanti e a effetto serra, principalmente derivanti dalla combustione degli idrocarburi nei settori dei trasporti, dell'energia, delle attività produttive. Hanno adottato piani regionali integrati per la qualità dell'aria<sup>10</sup> (M4- Emilia Romagna, Lombardia, Valle d'Aosta). Hanno attuato interventi mirati contro l'emanazione di polveri sottili, a favore dell'incentivazione di veicoli meno inquinanti (M4- Lombardia) e realizzato interventi di efficientamento contro le emissioni dovute al trasporto pubblico (M5- Lombardia, Piemonte). Hanno concesso incentivi a soggetti pubblici e privati e disciplinato la concessione di agevolazioni per interventi di manutenzione e di ristrutturazione finalizzati alla riqualificazione energetica degli impianti, trasporti e degli edifici esistenti collocati sul territorio (M4- Lombardia, Piemonte). Le Regioni hanno inoltre

---

<sup>10</sup> In attuazione alle disposizioni della Direttiva Europea 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

sottoscritto un Accordo di Programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria tra Stato e Regioni del Bacino Padano, per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento atmosferico nell'area della pianura padana (M4- Provincia Autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta, Veneto).

- **Attuazione della 'Direttiva Nitrati'**: le Regioni hanno modulato i propri interventi ottemperando alla Direttiva Europea<sup>11</sup>, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (M5- Friuli Venezia Giulia). In quest'ottica hanno attuato o confermato l'individuazione delle Zone Vulnerabili ai Nitrati (NVZ) (M5- Emilia-Romagna, Toscana) e attuato programmi di intervento straordinari a supporto delle azioni di prevenzione (M5- Lombardia).

#### **Target 4 Fonti rinnovabili**

Le Regioni hanno proseguito le attività in attuazione dell'obiettivo fissato per l'Italia del 17 per cento di consumo di fonti di energia rinnovabile (FER), ritenendo opportuno conseguire i risultati mediante il maggior sviluppo territoriale. Si è registrato, infatti, che le pianificazioni regionali contengono obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile più ambiziosi di quelli assegnati dal DM 15 marzo 2012<sup>12</sup> - determinati e declinati tenendo conto del quadro di riferimento definito dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione' (PAN GPP) e avendo come traguardo la piena convergenza rispetto agli obiettivi comunitari al 2020.

- Alcune discipline regionali hanno effettuato aggiornamenti per garantire il costante allineamento con l'evoluzione normativa sovraordinata, rispondendo alla necessità di conseguire una progressiva semplificazione delle procedure. Sono state adottate ulteriori discipline mirate a regolamentare, rendere uniformi e semplificare le procedure regionali relative alle autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia (M1- Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto). L'attività di semplificazione normativa a supporto delle fonti rinnovabili è stata considerata dalle Regioni funzionale al perseguimento del più ampio obiettivo dell'efficienza energetica; pur intendendo investire nell'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, le Regioni hanno affinato l'impianto normativo nell'ottica di preservare il territorio da soluzioni invasive (M1- Lombardia): si sono dotate quindi di pianificazioni, censimenti (M1- Sicilia), elencazioni od organismi *ad hoc* per verificare le aree considerate idonee alla costruzione e all'esercizio degli impianti di FER, quand'anche con l'esclusione dei siti inadeguati (M1-Sicilia, Toscana, Veneto).
- Nel 2013 le Regioni hanno effettuato programmazioni di interventi di riforma incentivando l'uso singolo o combinato delle FER a favore del **parco immobiliare pubblico e del patrimonio immobiliare privato**. Le Regioni

<sup>11</sup> Direttiva 91/676/CE del Consiglio, del 12/12/1991.

<sup>12</sup> DM MISE: 'Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle Regioni e delle Provincie Autonome (c.d. *Burden Sharing*).

hanno quindi incentivato azioni di promozione delle FER rivolte ai cittadini e alle imprese, ma anche all'efficientamento delle Pubbliche Amministrazioni (Amministrazioni provinciali, università ed enti pubblici di ricerca, ASL, Comuni, Enti strumentali) sia con incentivi al patrimonio di edilizia residenziale (M2- Lombardia), sia promuovendo la produzione di energia elettrica e termica da diverse fonti rinnovabili (M2- Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria); sia specializzando il territorio nell'impiego di specifiche FER: impianti solari fotovoltaici (M3- Calabria), fotovoltaico (M3- Liguria, Puglia), solari per la riqualificazione di edifici scolastici (M3-Umbria), biomassa solida o gassosa (M3- Piemonte, Umbria), sempre in applicazione del conseguimento degli obiettivi prefissati in applicazione del *burden sharing* individuato su base regionale. Le Regioni e le Province Autonome stanno sviluppando modelli di intervento per l'efficienza energetica e integrando la programmazione in materia di fonti rinnovabili insieme all'efficientamento anche nel sistema dei trasporti pubblici locali, nell'illuminazione pubblica, nel settore idrico, negli edifici e nelle utenze delle pubbliche amministrazioni, nel traffico urbano, nella realizzazione di reti di teleriscaldamento. Questa tipologia di incentivi rappresenta l'impegno delle Regioni a supporto di una vasta gamma di infrastrutture, quindi la lettura viene completata con la trattazione incrociata con la CSR n. 6.

- Le Regioni hanno perfezionato i **piani energetici regionali** per gestire efficacemente, su base programmatica integrata, lo sviluppo degli impianti da fonte rinnovabile in funzione del pieno conseguimento dell'efficienza energetica (M4- Veneto). Sono inoltre da segnalare gli interventi di pianificazione regionale che consentono, attraverso revisioni periodiche, una valutazione dei punti di forza e di debolezza e degli obiettivi perseguibili impiegando una combinazione di FER, provenienti anche da impianti agroforestali e risorse zootecniche (M4- Provincia Autonoma di Trento); nonché le Regioni che hanno applicato in maniera sistemica la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per verificare lo stato e la compatibilità ambientale dello sviluppo delle fonti rinnovabili (M4- Liguria, Valle d'Aosta).
- Mirando allo sviluppo delle FER in funzione della miglior efficienza energetica e massima compatibilità ambientale, alcune Regioni hanno attribuito importanza strategica alla costituzione di Distretti tecnologici e industriali, dotati di specifiche risorse a scopi di progettazione innovativa fondata sulla sostenibilità ambientale (M5- Piemonte, Umbria).
- E' continuata inoltre la riqualificazione energetica delle coperture degli edifici soggetti a bonifica di amianto, grazie alla **riconversione energetica dovuta allo specifico impiego di FER** (M6- Emilia-Romagna, Toscana); come pure è proseguita la promozione di strumenti di incentivazione fiscale per il sostegno e la riqualificazione in ambito urbanistico ed edile a favore dell'utilizzo di FER (M7- Veneto).

## **Target 5 Efficienza energetica**

Con la conversione del D.L. 63/2013<sup>13</sup> di recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, le Regioni hanno effettuato interventi normativi, investimenti economici e misure di attuazione finalizzati all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare.

- In via generale le Regioni hanno agito a favore sia di uno sviluppo sostenibile della pianificazione urbana, sia a supporto della riqualificazione delle aree degradate. Hanno provveduto da un lato alla pianificazione energetica degli enti locali - in applicazione delle indicazioni previste dal *burden sharing* regionale - utilizzando, ad esempio, gli strumenti predisposti per l'adesione al Patto dei Sindaci; dall'altro hanno promosso interventi di qualificazione energetica degli edifici e degli impianti di proprietà delle amministrazioni locali, attivando le risorse dei piani energetici regionali (M1-Umbria).
- In particolare le Regioni hanno quindi predisposto specifiche disposizioni **normative per le Amministrazioni comunali** col fine di promuovere il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente e il miglioramento della prestazione energetica degli edifici, nel rispetto dei parametri europei e nazionale (M1-Veneto). Bisogna poi specificare che il rinnovamento ha riguardato sia i soli edifici pubblici (M1-Lazio, Lombardia, Toscana), sia quelli pubblici e privati (M1-Valle d'Aosta). Hanno elaborato linee guida per la valutazione della sostenibilità energetica - ambientale di opere pubbliche (M1- Puglia, Sicilia). Hanno proceduto con l'adozione o il perfezionamento di normative sulla **certificazione energetica degli edifici** (M1-Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Valle d'Aosta), al fine di conseguire un sistema regionale di certificazione e conseguire, al 2020, il **'sistema edilizio regionale a energia quasi zero'** (M1- Umbria; M2- Piemonte).
- Le Regioni hanno sostenuto **modelli** per la diminuzione dei consumi degli utenti finali e per la promozione di iniziative nel campo del risparmio energetico in ambito di Amministrazioni pubbliche, al fine di conseguire un modello standard applicabile anche in presenza di contesti più ampi e diversificati (M1-Calabria). Hanno inoltre realizzato: piani di intervento a favore della creazione, mediante risorse pubbliche e private, di fondi di rotazione a supporto delle riqualificazioni edili; assistenza alle Amministrazioni comunali che intendono attivare contratti di rendimento energetico (EPC) conformi alle norme contrattuali, di monitoraggio e di reporting (M1 -Piemonte, Provincia Autonoma di Trento); introduzione progressiva di valori più restrittivi sui consumi della nuova edilizia coerenti con gli obiettivi europei al 2020; valorizzazione e ampliamento del ruolo dell'*energy manager* (M1- Provincia Autonoma di Trento); incentivazione per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica (M1-Provincia Autonoma di Trento, Toscana); definizione di obiettivi e requisiti in materia di efficienza energetica con interventi sul terziario, sul patrimonio pubblico in generale e a favore delle imprese (M1- Liguria), approvazione di specifici requisiti, criteri e

<sup>13</sup> L. 90/2013.

modalità in relazione all'esercizio, alla manutenzione e al controllo degli impianti termici (M1- Lombardia, Valle d'Aosta).

- Si riportano gli interventi volti a coinvolgere le Amministrazioni comunali non ancora aderenti al Patto dei Sindaci. In particolare le misure relative a: supporto alla **redazione dei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES)** (M2- Emilia-Romagna, Sicilia).
- Per ciò che concerne, invece, gli incentivi allo sviluppo locale rivolti agli operatori privati, si evidenzia l'impiego di risorse finanziarie appartenenti ai fondi della Programmazione FESR: in particolare sono stati finanziati investimenti a favore di partenariati tra PMI e organismi di ricerca, anche in collaborazione con Grandi imprese, in presenza di progetti innovativi di ricerca e sviluppo sperimentale. Scopo degli interventi è stato: facilitare la riduzione del consumo energetico, dell'emissione di CO<sub>2</sub> e l'utilizzo delle fonti rinnovabili aumentare la competitività delle imprese del sistema economico lombardo, utilizzando anche i vantaggi offerti dalle tecnologie ICT; realizzare interventi di riforma a favore della 'sostenibilità ambientale' e dell'innovazione sociale' (M2-Lombardia). Sono stati inoltre istituiti specifici Fondi di Rotazione di finanza agevolata per il finanziamento di progetti di green economy con l'obiettivo di: migliorare l'efficienza energetica nelle imprese (M2 - Emilia-Romagna, Piemonte) e gli investimenti in edilizia pubblica (M2- Lombardia); ridurre gli oneri finanziari per favorire lo sviluppo di fonti rinnovabili nelle strutture produttive esistenti (M2- Lazio); la produzione combinata di energia elettrica e termica da fonti fossili e la produzione di energia da fonti rinnovabili e attraverso l'uso di celle a combustione (M2- Veneto). Sono stati ammessi alla procedura di cofinanziamento a fondo perduto interventi di rimozione di manufatti contenenti amianto dal patrimonio di edilizia residenziale pubblica comunale (M2- Lombardia).
- Inoltre, sono state impiegate risorse FESR per interventi volti al rinnovamento del processo industriale e dei cicli produttivi tramite l'acquisto di macchinari più efficienti e innovativi dal punto di vista energetico (M2-Liguria, Marche), tramite anche l'impiego di FER (M2- Piemonte).
- La Misura 3 del *target* n. 5 presenta gli interventi che alcune Regioni hanno indicato come attuazione puntuale di linee di azione regionale consolidate in materia di efficienza energetica (M3- Emilia-Romagna). Risultano pertanto riportati interventi attuativi del contenimento dell'inquinamento luminoso e a favore dell'uso razionale dell'energia elettrica nell'illuminazione pubblica esterna (M3- Calabria) e interventi del miglioramento dell'efficienza energetica nel complesso degli edifici pubblici (M3- Marche, Puglia, Umbria, Veneto). In particolare, il secondo intervento, attuato attraverso reti di distribuzione del calore, derivante da cogenerazione, teleriscaldamento e teleraffreddamento, ha riguardato Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere di diritto pubblico (M3- Calabria, Umbria) e in particolare edifici scolastici (M3- Puglia). Sono inoltre stati rilevate azioni di miglioramento dell'efficienza energetica in aree disagiate mediante la metanizzazione (M3- Sicilia).

- Particolare valenza rivestono, inoltre, gli interventi di ripristino del potenziale produttivo dopo eventi sismici (M4- Emilia-Romagna, Toscana). Nello specifico si evidenziano gli interventi a favore di imprese agricole danneggiate da tali eventi (M4 -Emilia-Romagna). Infine sono da menzionare gli specifici interventi su patrimonio pubblico, negli edifici scolastici, in termini di riparazione, miglioramento o adeguamento sismico (M4- Umbria).

### **Target 6 Abbandoni scolastici**

Con riferimento al *target* comunitario di riduzione del tasso di abbandono scolastico che, a livello nazionale dovrà attestarsi al 15-16 per cento entro il 2020, le Regioni hanno proseguito nell'attività di implementazione e potenziamento di percorsi triennali e quadriennali di leFP (M1- Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto), che intercettano una popolazione giovanile (14 ai 17 anni) in uscita dalla scuola media o dai primi anni della superiore composta, in larga misura, da ragazzi e ragazze con percorsi scolastici difficili. Allo stesso modo è stato dato particolare rilievo, da parte delle Regioni, all'apprendistato per la qualifica e il diploma quale strumento per il contrasto alla dispersione non solo stanziando cospicue risorse (M4-Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna) ma anche attraverso opportune misure di incentivazione contrattuale per il tramite di specifici accordi.

Oltre alla strutturazione e al continuo potenziamento dei percorsi, le Regioni hanno provveduto all'innalzamento qualitativo dell'offerta formativa attraverso:

- **Interventi rientranti nell'alveo del diritto allo studio** (M2- Lazio, Lombardia) aventi differenti obiettivi che vanno dal potenziamento di strutture, strumenti didattici e tecnologie, alla promozione delle misure necessarie all'integrazione scolastica con particolare attenzione agli alunni/studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento, disagio esistenziale e/o sociale in età evolutiva e, in genere, tutte le forme di esclusione e marginalizzazione, nonché al sostegno alla mobilità europea degli studenti e a una più diffusa cultura dell'Europa nelle attività didattiche, fino all'attuazione degli accordi Stato-Regioni riguardanti l'orientamento permanente, attraverso azioni finalizzate a mettere a sistema servizi qualificati di orientamento, superando la frammentarietà degli interventi.
- **Interventi di recupero studenti in situazioni di difficoltà** (M3- Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta,) mirati al sostegno all'apprendimento e al recupero scolastico in favore degli alunni in difficoltà e alla sperimentazione di percorsi didattici che, attraverso la personalizzazione e l'innovazione didattica e organizzativa, consentano ai giovani che hanno abbandonato l'istruzione superiore, di conseguire un diploma.
- **Interventi di edilizia scolastica** (M5- Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria) volti, in generale, al recupero e riqualificazione del patrimonio infrastrutturale degli istituti scolastici con azioni specifiche mirate al miglioramento o adeguamento sismico del patrimonio edilizio scolastico pubblico ma anche a promuovere l'utilizzo dell'energia solare in edifici scolastici di proprietà comunale, così da ridurre il consumo di combustibili fossili e ottenere miglioramenti nei costi di gestione a lungo termine.

- **Istituzione di sistemi informativi/Anagrafi** (M6- Marche, Puglia) che, per il tramite di opportuni strumenti conoscitivi, possano fornire informazioni utili a governare i processi connessi all'istruzione e alla formazione, monitorare le dinamiche dei percorsi scolastici e formativi della popolazione studentesca, sostenere la programmazione dell'offerta formativa e il piano di dimensionamento della rete scolastica, nonché individuare le più opportune politiche di contrasto e prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica.
  - **Borse di studio** (M7- Lazio, Umbria) rivolte a tutti gli studenti privi di mezzi, ma capaci e meritevoli, per l'accesso ai servizi abitativi, ristorativi e di trasporto pubblico.

#### **Target 7 Istruzione universitaria**

In merito al *target* comunitario n. 7 di portare al 26-27 per cento la percentuale di popolazione in possesso di un diploma di istruzione superiore entro il 2020, le Regioni stanno operando, anche attraverso l'impiego delle risorse dei PO, su diversi fronti per il raggiungimento dello stesso. Il primo attiene alla strutturazione e progressivo rafforzamento di differenti canali formativi volti al conseguimento di titoli secondari superiori universitari e non, come:

- **Percorsi annuali IFTS** (M1- Lombardia, Marche, Toscana);
- **Percorsi ITS e Poli Tecnico Professionali** (M2- Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria) oggetto di specifici piani triennali volti a strutturare e consolidare progressivamente non solo un sistema, con riferimento agli ITS, di istruzione terziaria volta a formare specifiche figure di tecnici specializzati in ambiti produttivi ad alta innovazione tecnologica ma anche, in relazione ai Poli Tecnico Professionali, a strutturare una rete territoriale che possa mettere in connessione e stretta relazione il sistema formativo e il mercato del lavoro per rispondere ai fabbisogni formativi in continuo mutamento del sistema economico produttivo.
- **Apprendistato III livello** (M3- Lazio, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle D'Aosta) normato a livello territoriale, che prevede la possibilità di acquisire, tramite questa tipologia contrattuale, sia titoli Universitari (Laurea, Laurea magistrale, Master di I e II livello, Dottorato di ricerca) che il Diploma di Tecnico Superiore (ITS) ma anche di svolgere attività di ricerca non legate all'acquisizione di un titolo ma strettamente connesse alle esigenze di sviluppo e ricerca delle imprese ;
- **Progetti innovativi/integrativi tra Atenei e sistema produttivo** (M4- Abruzzo, Lazio, Puglia, Veneto) volti a sviluppare azioni finalizzate a facilitare la transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione terziaria al mondo del lavoro sviluppando dei percorsi di alta formazione e di sperimentazione di esperienze professionali in altre realtà nazionali e all'estero, come strumento innovativo per favorire la creazione di opportunità per un qualificato e duraturo inserimento occupazionale all'interno del tessuto produttivo regionale

Un ulteriore ambito di attivazione sul quale le Regioni si sono attivate attiene invece all'insieme degli strumenti di incentivazione economica, volti a facilitare l'accesso ai canali formativi precedentemente descritti, quali:

- **Voucher** (M5- Abruzzo, Marche, Piemonte, Toscana);
- **Borse di ricerca** (M6- Campania, Umbria);
- **Assegni di ricerca** (M7- Abruzzo);
- **Diritto allo studio universitario** (M8- Puglia, Valle D'Aosta, Veneto);

Infine si segnala un insieme diversificato di **Azioni di sistema** (M 9- Toscana, Veneto) comprendente iniziative di diversa natura volte a promuovere e valorizzare i percorsi sopra richiamati piuttosto che iniziative progettuali specifiche nell'ambito della ricerca.

### **Target 8 Contrasto alla povertà**

All'obiettivo europeo di favorire una crescita inclusiva le Regioni hanno risposto attraverso la pianificazione di azioni dirette ad affrontare il tema della povertà secondo un approccio multidimensionale. Sono state elaborate strategie di inclusione attiva, comprendenti un sostegno efficiente e adeguato al reddito, misure di lotta alla povertà, e un ampio accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità, come i servizi sociali e sanitari, le strutture per l'infanzia, gli alloggi.

Sul versante dell'**inclusione socio lavorativa** la programmazione regionale è intervenuta con iniziative di presa in carico, politiche di *workfare* e sostegno ai soggetti particolarmente svantaggiati e ai nuclei familiari che versano in condizione di disagio economico. Si segnalano al riguardo misure diversificate di inclusione attiva, nei confronti dei soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro (migranti-ROM, donne vittime di violenza e tratta, persone con disabilità, persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria) per favorirne l'ingresso o il reinserimento nel sistema produttivo. Si evidenzia una prevalenza di attività formative, sovente accompagnate da servizi di accoglienza, e di percorsi integrati per l'inclusione socio lavorativa dei *target* svantaggiati (M1- Abruzzo, Campania, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta). In alcuni territori è stato inoltre sperimentato l'utilizzo del tirocinio quale strumento di orientamento e di qualificazione per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro (M1-Piemonte). Attraverso il FSE è stata promossa l'autoimprenditorialità dei gruppi a rischio di emarginazione, mediante l'erogazione di incentivi allo start-up e l'offerta di servizi consulenziali per l'avvio di nuove imprese (M1-Abruzzo). Interventi mirati sono stati rivolti a un '**nuovo target di povertà**' rappresentato dai lavoratori e dalle famiglie esposti al rischio di indigenza a causa della congiuntura economica. Sono stati, in particolare, attivati percorsi integrati di politica attiva e sostegno al reddito nei confronti dei lavoratori espulsi dai processi produttivi che non fruiscono di ammortizzatori sociali (M1-Puglia), al fine di agevolarne la ricollocazione lavorativa. Sono stati erogati, inoltre, contributi in favore di imprese non ammesse alla CIGS, per l'attivazione di contratti di solidarietà difensiva, allo scopo di perseverarne i livelli occupazionali (M1-Marche).

Dal lato delle famiglie sono state previste forme di sostegno mediante agevolazioni economiche ai nuclei familiari che per il combinarsi di diversi fattori,

quali l'elevato numero di figli e la perdita del posto di lavoro, sono vulnerabili e più esposti al disagio e al rischio di povertà (M2- Campania, Umbria). Allo scopo di fornire assistenza economica è stato utilizzato lo strumento del 'prestito sociale d'onore', diretto a fornire sostegno alle famiglie nella gestione di momenti finanziariamente critici causati da eventi imprevisti, a cui sono stati affiancati percorsi di accompagnamento e inserimento sociale (M2-Valle D'Aosta). Sono state concesse erogazioni finanziarie per la copertura delle spese sanitarie e delle utenze domestiche (M2- Puglia, Veneto) e previste esenzioni dal pagamento del *ticket* per le prestazioni sanitarie (M2- Lombardia, Marche) ed erogazioni gratuite di farmaci di fascia C (M2- Marche). Al fine di agevolare l'accesso all'istruzione superiore da parte di studenti appartenenti a nuclei svantaggiati, sono stati corrisposti contributi *à tantum* per la frequenza di percorsi universitari (M2- Marche). Si è inoltre intervenuti sul piano dell'accessibilità ai servizi socio-educativi per l'infanzia, attraverso iniziative dirette all'abbattimento delle rette pagate per l'iscrizione dei bambini a strutture educative private, da parte delle famiglie inserite nelle liste di attesa comunali (M2- Toscana). Sono stati potenziati i servizi di accoglienza e l'infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale, allo scopo di sviluppare un'offerta mirata di prestazioni di accoglienza e assistenza sanitaria nei cittadini extra UE (M2- Abruzzo). E' stata altresì consolidata una rete di servizi sociali e socio assistenziali in favore di un *target* vario di soggetti svantaggiati (persone senza tetto, senza fissa dimora, Rom, anziani, soggetti sottoposti a esecuzione penale) (M4- Lombardia, Puglia, Umbria); anche attraverso l'attivazione di pronto intervento sociale (M4- Puglia).

Sono state infine messe in campo politiche di welfare abitativo, dirette al potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili (M5-Valle d'Aosta). E' stato inoltre fornito sostegno alla locazione sul libero mercato ai nuclei familiari in grave disagio economico e fornita assistenza alle famiglie interessate da provvedimenti di sfratto, in caso di morosità incolpevole (M5- Lombardia).

È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN 2239-0928