



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO  
D  
ECONOMIA  
E FINANZA  
2019

Sezione III **Programma Nazionale di  
Riforma**

BOZZA

BOZZA



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

O  
D  
ECONOMIA  
E  
2019

DOCUMENTI  
I  
FINANZA

Sezione III **Programma Nazionale di Riforma**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
Giuseppe Conte

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
Giovanni Tria

al Consiglio dei Ministri – 9 aprile 2019

BOZZA

BOZZA

# INDICE 2019

## PREMESSA

### I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

- I.1 .....Gli obiettivi di riforma del Governo
- I.2 .....La risposta alle Raccomandazioni del Consiglio
- I.3 .....Il programma di supporto per le riforme strutturali della Commissione Europea

### II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

- II.1 .....Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico
- II.2 .....L'impatto del reddito di cittadinanza e delle misure previdenziali del DECRETO LEGGE n. 4/2019
- II.3 .....L'impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

- III.1 .....Finanza pubblica e tassazione
- III.2 .....Investimenti e infrastrutture
- III.3 .....Partecipazioni pubbliche e patrimonio pubblico
- III.4 Giustizia e Pubblica Amministrazione
- III.5 .....Sostegno alle imprese e innovazione
- III.6 .....Settore bancario e finanziario
- III.7 .....Lavoro, educazione, *welfare* e lotta alla povertà
- III.8 .....Altre riforme

### IV. FONDI STRUTTURALI

### V. INTERLOCUZIONI ISTITUZIONALI CON LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME NELLA PREPARAZIONE DEL PNR

BOZZA

BOZZA

# I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

## I.1 GLI OBIETTIVI DI RIFORMA DEL GOVERNO

La strategia di riforma del Governo si basa sul ‘Contratto per il Governo del cambiamento’ firmato dai *leader* politici della coalizione nel maggio dello scorso anno. Una prima versione del programma di riforma è stata presentata nella Nota di Aggiornamento del DEF 2018 a fine settembre. Il presente documento la amplia e approfondisce, evidenziando le molteplici azioni già intraprese dal Governo in tema di lavoro, inclusione sociale, previdenza, tassazione e funzionamento della Pubblica amministrazione.

Il Contratto di Governo formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dal contrasto alla povertà all’alleggerimento dell’imposizione fiscale e alla maggiore flessibilità dei pensionamenti; dal controllo dell’immigrazione alla qualità del lavoro e al miglioramento delle condizioni socio-economiche degli italiani.

Il Governo si è posto l’obiettivo di accrescere l’inclusione sociale, riducendo la povertà, avviando al lavoro la popolazione inattiva e migliorando l’istruzione e la formazione. Il Decreto Dignità, approvato dal Parlamento la scorsa estate, ha introdotto misure tese a ridurre la precarietà del lavoro, disincentivando l’utilizzo eccessivo dei contratti a termine e promovendo l’utilizzo di quelli a tempo indeterminato. Il Reddito di Cittadinanza è uno strumento con una duplice finalità: di contrasto alla povertà e sostegno alle famiglie, ai giovani e agli anziani (con la Pensione di Cittadinanza); ma, anche, di attivazione dei beneficiari in termini di ricerca del lavoro e di sentieri formativi. Rispetto a quest’ultima finalità è molto importante il ruolo dei Centri per l’Impiego, che saranno potenziati con investimenti in risorse umane e tecnologiche e diventeranno il perno di questa nuova politica sociale.

La revisione del sistema pensionistico operata con la cd. ‘Quota 100’ consente a lavoratori con lunghe storie contributive di accedere più agevolmente alla pensione anticipata, favorendo il ricambio generazionale e migliorando l’innovazione e la produttività delle imprese e dell’Amministrazione pubblica.

Il tema del lavoro continuerà ad avere un posto centrale nell’azione di politica economica del Governo dei prossimi anni, con l’obiettivo di garantire agli italiani condizioni d’impiego più dignitose e adeguate retribuzioni. Tra gli interventi che potrebbero essere oggetto di valutazione rientrano l’introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva e la previsione di trattamenti congrui per l’apprendistato nelle libere professioni. Inoltre, si lavorerà di per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e gli adempimenti burocratici per i datori di lavoro, anche attraverso la digitalizzazione.

Un’altra area prioritaria per la politica economica e le riforme è quella delle infrastrutture e degli investimenti pubblici. L’anno scorso gli investimenti dell’Amministrazione pubblica hanno toccato un nuovo minimo dell’1,9 per cento in rapporto al PIL, da una media del 3,0 per cento nel decennio precedente la crisi del debito sovrano nel 2011. Il declino delle opere pubbliche ha avuto un forte effetto depressivo sull’attività economica. Inoltre, come evidenziato drammaticamente dal crollo del viadotto Morandi a Genova, le infrastrutture del Paese hanno urgente bisogno di manutenzione e modernizzazione. La ripresa degli investimenti deve coinvolgere non solo i vari livelli dell’Amministrazione pubblica,

ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche. La Legge di Bilancio 2019 finanzia la creazione di unità di coordinamento per lo sviluppo delle infrastrutture e il supporto alle amministrazioni territoriali nell'attività di progettazione e gestione dei progetti. Opportuni cambiamenti organizzativi e regolatori saranno inoltre introdotti onde rimuovere gli ostacoli burocratici e legali che negli ultimi anni hanno frenato le opere pubbliche.

L'imposizione fiscale è un'altra area prioritaria di riforma. L'obiettivo del Governo è di ridurre la pressione fiscale su famiglie e imprese e di snellire gli adempimenti relativi al pagamento delle imposte. Il concetto chiave è la *'flat tax'*, ossia la graduale introduzione di aliquote d'imposta fisse, con un sistema di deduzioni e detrazioni che preservi la progressività del prelievo.

La prima fase della riforma fiscale è già stata attuata con la Legge di Bilancio 2019, che ha innalzato a 65.000 euro il limite di reddito per il cosiddetto 'regime dei minimi' soggetto ad aliquota del 15 per cento. Con lo stesso provvedimento è stato introdotto un regime sostitutivo di IRPEF e IRAP, con aliquota del 20 per cento, per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o lavoro autonomo e con redditi fra i 65.000 e i 100.000 euro. La Legge di Bilancio ha anche introdotto sgravi d'imposta sui redditi d'impresa per le aziende che incrementano occupazione e investimenti.

Il sentiero di riforma per i prossimi anni prevede la graduale estensione del regime d'imposta sulle persone fisiche a due aliquote del 15 e 20 per cento, a partire dai redditi più bassi, al contempo riformando le deduzioni e detrazioni. Per incentivare gli investimenti, le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti.

La politica fiscale non può ovviamente prescindere dalla sostenibilità delle finanze pubbliche. Da ormai trent'anni il debito pubblico vincola le politiche economiche e sociali dell'Italia. A prescindere dalle regole di bilancio, è necessario ridurre gradualmente il rapporto debito/PIL per rafforzare la fiducia degli investitori in titoli di Stato e abbattere gli oneri per interessi. I rendimenti a cui lo Stato si indebita sono un termometro della fiducia nel Paese e nelle sue finanze pubbliche. Inoltre, essi giocano un ruolo cruciale nel determinare le condizioni di finanziamento per le banche e le aziende italiane. Una marcata discesa dei rendimenti è essenziale per la completa realizzazione del programma di politica economica del Governo. È questa la motivazione principale dell'accordo che il Governo ha raggiunto con la Commissione Europea a dicembre, in cui è stato confermato l'impegno a ridurre gradualmente l'indebitamento netto dell'Amministrazione pubblica e a migliorare il saldo strutturale di bilancio.

Il taglio delle aliquote d'imposta favorirà la crescita dell'economia e, quindi, del gettito fiscale. Tuttavia, allo scopo di ridurre l'indebitamento sarà anche necessario compiere un paziente lavoro di revisione della spesa corrente dell'Amministrazione pubblica e delle agevolazioni fiscali. Tale lavoro porterà a un primo pacchetto di misure già nella Legge di Bilancio per il 2020.

Lo sviluppo dell'economia richiede anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il Governo concluderà il lavoro per la predisposizione delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la Blockchain, entrambe elaborate con il supporto di esperti su questi temi. Accanto alla pianificazione strategica proseguiranno le sperimentazioni sull'utilizzo di queste tecnologie. Si intende inoltre partecipare attivamente al programma 'Europa Digitale', che si indirizzerà all'intelligenza artificiale, alla sicurezza informatica, alle competenze digitali, alla digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica e ai supercomputer.

Risorse significative saranno investite nella diffusione della banda larga e si promuoverà lo sviluppo della rete 5G; l'obiettivo strategico per i prossimi anni risiede nella creazione delle condizioni per un efficace lancio commerciale e diffusione di questa innovativa tecnologia. Sul fronte strategico il Governo sarà

impegnato nella realizzazione del Piano aree grigie e nella strutturazione di strumenti operativi di sostegno della domanda di servizi digitali.

Si sono rifinanziati gli strumenti del Piano Impresa 4.0, tra i quali la Nuova Sabatini per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI). Il Governo ha avviato un processo di rivisitazione delle misure di incentivazione, affinché siano maggiormente calibrate sul tessuto produttivo costituito prevalentemente da piccole imprese, al fine di favorire l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze necessarie per saper gestire e applicare le nuove tecnologie. È stato approvato un decreto-legge recante misure per la crescita economica, disposizioni per il rilancio degli investimenti e norme per la tutela del made in Italy.

È inoltre operativo il Fondo Nazionale per l'Innovazione, una cabina di regia in grado di riunire le risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione. Esso verrà gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti e opererà nel settore del *venture capital* (si veda *focus*).

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo non solo di rivitalizzare settori da tempo in crisi, ad esempio il trasporto aereo, ma anche di rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, in primo luogo la produzione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale. La mobilità sostenibile riguarda l'industria del ciclo e motociclo, l'auto, la componentistica, gli autobus e i treni. Il passaggio a standard ecologici più elevati deve essere accompagnato dall'incentivazione ad attività di ricerca, progettazione e produzione di mezzi di trasporto nel nostro Paese. Il Governo rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti che offrano soluzioni per produzioni più sostenibili e circolari. La *green finance* può fornire un importante contributo alla crescita di tali attività, e il Governo ne sosterrà lo sviluppo. Il quadro regolamentare in cui si iscriveranno gli interventi è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima la cui proposta è stata presentata alla Commissione UE a gennaio 2019.

L'azione di riforma si concentrerà anche sulle semplificazioni amministrative, che saranno parte di un più generale provvedimento di accelerazione della crescita che il Governo intende varare nei prossimi mesi. A tal riguardo sarà importante procedere alla ricognizione, tipizzazione e riduzione dei regimi abilitativi, individuando i procedimenti autorizzatori ritenuti non indispensabili ed eliminando tutti gli oneri amministrativi non necessari.

A un clima d'affari più avanzato, trasparente e attrattivo mirano anche la riforma del Codice degli appalti e il potenziamento dei controlli anticorruzione.

L'efficienza della giustizia rappresenta un fattore decisivo per la ripresa economica e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. Il Governo è impegnato sin dall'inizio del suo mandato a rendere l'amministrazione della giustizia più efficiente, con interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali. Rilevano in questo ambito i passi avanti nella riforma della giustizia civile e penale e la riforma organica delle procedure di insolvenza, accompagnati da importanti risorse per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

L'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Dopo i primi interventi già adottati in materia di rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia, proroga e potenziamento dell'assegno di natalità, aumento del 'bonus nido' ed estensione del congedo obbligatorio in favore dei padri, occorre che le politiche di sostegno siano ulteriormente potenziate. Analogamente, debbono essere incrementati gli sforzi in favore dei giovani che, stentando a trovare collocamento, sono indotti a ritardare la formazione di nuovi nuclei familiari. Il Reddito di Cittadinanza interviene con efficacia a favore delle famiglie povere,

con un beneficio modulato secondo la composizione del nucleo familiare. Il Governo intende proseguire sulla strada dell'alleggerimento del carico fiscale sulle famiglie e destinare maggiori risorse finanziarie al servizio delle famiglie, con particolare riguardo a quelle numerose e con componenti in condizione di disabilità. Iniziative future verteranno prioritariamente sul riordino dei sussidi per la natalità e la genitorialità, la promozione del *welfare* familiare aziendale e il miglioramento del sistema scolastico e sanitario e delle relative infrastrutture.

In sintesi, l'obiettivo fondamentale del programma di Governo è il ritorno ad una fase di sviluppo economico e di miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, in cui risultano centrali la riduzione della povertà e la garanzia dell'accesso alla formazione e al lavoro, agendo al contempo anche nell'ottica di invertire il trend demografico negativo. Sul versante della competitività, l'economia italiana sarà rafforzata attraverso l'innovazione e la riduzione dei costi per le imprese, sia palesi, come la tassazione e gli oneri fiscali, sia occulti e forse più distorsivi, come la burocrazia e i tempi della giustizia.

A completamento della manovra di bilancio, il Governo conferma i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici e indica, altresì, quali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica 2020 i seguenti: i) il Disegno di Legge recante disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive; ii) il Disegno di Legge recante deleghe al Governo per il miglioramento della PA.

TAVOLA I.1– LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA

	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Riduzione del debito e prosecuzione riduzione deficit strutturale	2019-2022
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2019-2022
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2019-2022
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2019-2022
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita ( <i>flat tax, tax expenditures, accise, cuneo fiscale</i> )	2019-2022
6		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ('pace fiscale')	2019-2022
7		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la <i>tax compliance</i>	2019-2022
8		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2019-2022
9	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2019-2022
10		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e Amministrazione straordinaria delle grandi imprese (Legge Delega)	Gennaio 2019
11		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	2019-2022
12	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Rafforzamento dei servizi per il lavoro	2019-2022
13		Lavoro e welfare	Reddito di cittadinanza	Marzo 2019
14		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2019-2022
15		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	2019-2022
16		Lavoro e welfare	Misure per rafforzare equità del sistema pensionistico	2019
17		Lavoro e welfare	Disposizioni per la dignità dei lavoratori e delle imprese	2018
18		Lavoro e welfare	<i>White Jobs</i> per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2019-2022
19		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti (Piano Nazionale Scuola Digitale, task force di 120 docenti, ambienti digitali di apprendimento in 60 scuole)	2019-2022
20		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	Nov. 2018-2022
21	Istruzione e competenze	Inclusione scolastica (indicatori per misurare la qualità dei processi di inclusione, formazione iniziale dei docenti di sostegno)	2019-2022	

22		Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2019-2022
23	Investimenti e riequilibri territoriali	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP ('Strategia Italia', 'Investitalia', 'Centrale per la progettazione delle opere pubbliche', contratto standard PPP)	2019
24		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti (delega riforma Codice Appalti)	2019-2022
25		Riequilibrio territoriale	Sblocco investimenti (Decreto legge 'Sblocca cantieri')	2019-2022
26		Riequilibrio territoriale	Credito d'imposta su investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno ('Resto al Sud', incentivo contributivo)	2019-2022
27	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2019-2022
28		Ambiente	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Decreto 'emergenze', Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, 'Strategia Italia', disegno di legge 'Proteggi Italia')	2019-2022
29		Competitività	Crescita e sviluppo imprese: Impresa 4.0 e contrasto alle delocalizzazioni (Voucher manager, Credito di imposta formazione 4.0,	2019-2022
30		Competitività	Internazionalizzazione e competitività, protezione <i>Made in Italy</i> (Piano straordinario per la promozione del <i>Made in Italy</i> )	2019-2022
31		Competitività	<i>Start up</i> e PMI innovative, Fondo Nazionale Innovazione, <i>Blockchain e Intelligenza artificiale</i>	2019-2022
32		Competitività	Piano strategico del turismo	2019-2022
33		Ambiente	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare, incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (cd. D.M. FER1 e FER2)	2019-2022
34		Concorrenza	Liberalizzazioni e concorrenza	2019-2020
		Concorrenza	<i>Class action</i>	2019
35		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2019-2022
36		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini	2019-2020
37		PA	Misure per l'efficienza della PA (disegno di legge 'Concretezza'; 10 disegno di legge delega in materia di semplificazioni e codificazioni)	2019-2020
38		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	Entro il 2019
39		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	2019-2022
40	PA	Riforma della dirigenza pubblica (disegno di legge delega per il miglioramento della PA)	2019-2020	
41	Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2019	
42	Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2019	
43	Giustizia	Riforma detenzione	2019-2022	
44	Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione ('Spazzacorrotti')	Gennaio 2019	

45	Giustizia	Efficienza del processo civile	2019
46	Giustizia	Legge sulla legittima difesa	Aprile 2019
47	Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018
48	Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, potenziamento strumenti democrazia diretta	2019-2022

## I.2 LA RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO

Le Raccomandazioni rivolte nel 2018 all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano intorno a quattro aree principali (vedi Tavola I):

- La politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL, la revisione della spesa pubblica e la riforma della tassazione;
- il funzionamento della giustizia, la gestione delle aziende partecipate dall'Amministrazione pubblica e la promozione della concorrenza nel settore privato;
- il risanamento del sistema bancario e il miglioramento dell'accesso delle imprese ai mercati finanziari;
- il miglioramento delle politiche attive del lavoro, sia come sostegno alla ricerca di lavoro, sia come formazione; il sostegno all'occupazione femminile e alla famiglia; l'aumento delle risorse per ricerca, innovazione, digitalizzazione e infrastrutture.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il programma del Governo condivide l'enfasi sulla riduzione del debito ma opta per un miglioramento del saldo strutturale più graduale rispetto alla Raccomandazione del Consiglio, in base alla considerazione che un aggiustamento strutturale di 0,6 punti percentuali di PIL l'anno, unito all'effetto della chiusura dell'*output gap*, implicherebbe un'eccessiva restrizione di bilancio. Il Governo ritiene, infatti, che considerazioni di carattere sociale debbano ricevere altrettanta attenzione dei saldi di bilancio nella definizione della politica economica. Dal punto di vista della politica fiscale, la progressiva introduzione della *flat tax* ridurrà il cuneo fiscale sul lavoro e sarà coperta da una riduzione delle spese fiscali, salvaguardando quelle destinate al sostegno della famiglia e delle persone con disabilità. Ciò è coerente con quanto da tempo raccomandato dalla Commissione Europea e dall'OCSE. Il Governo non ritiene opportuno in questa fase rivedere l'imposizione sugli immobili, già oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni. Dal lato delle uscite, come sopra accennato, si continuerà l'opera di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il rapporto fra spesa corrente e PIL e di aumentare la spesa per investimenti. Anche questo è pienamente coerente con quanto ripetutamente suggerito dalla Commissione e dall'OCSE.

La seconda area delle Raccomandazioni attiene al funzionamento della giustizia, alla gestione delle società partecipate e alla promozione della concorrenza nel settore privato. In quest'ambito, in dicembre il Parlamento ha approvato una nuova legge per il contrasto dei reati contro l'Amministrazione pubblica, che innalza le pene per reati di corruzione, introducendo altre rilevanti modifiche normative, sia di carattere sostanziale che processuale, al fine di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione, oltre a modificare la disciplina della prescrizione,

bloccandone il decorso dopo la sentenza di primo grado, e a rafforzare la trasparenza dei partiti politici. Il Governo è inoltre al lavoro su un disegno di legge delega per la riforma del processo civile mirata alla semplificazione e alla riduzione dei tempi e per la riforma del processo penale, al fine di garantirne la ragionevole durata e l'effettività. Nel campo del diritto della crisi d'impresa, il decreto legislativo di riforma organica è stato approvato dando luogo alla formazione di un codice. Sempre in tema di rafforzamento del servizio prestato nell'ambito della giustizia va rilevata l'adozione, nella Legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse a disposizione per il personale del ruolo della magistratura e di quello amministrativo non dirigenziale. La tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle agenzie di supervisione dei settori regolamentati saranno oggetto di nuove iniziative legislative e di politica economica.

Quanto alla terza Raccomandazione, che concerne il sistema bancario e la disponibilità di finanziamenti per le imprese, il risanamento degli istituti di credito e lo smaltimento dei prestiti in sofferenza proseguono a ritmo sostenuto. Si metterà, inoltre, in campo un piano che faciliti lo smaltimento dei crediti deteriorati ma non ancora in sofferenza. a fine marzo il Governo ha approvato un decreto-legge per garantire la stabilità finanziaria, economica e degli investimenti, che prevede il mantenimento, con alcune modifiche, dello schema di concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di sofferenze (GACS). La riforma delle banche popolari è in fase di attuazione, con solo marginali modifiche alla tempistica, mentre quella del credito cooperativo è sostanzialmente conclusa. L'accesso ai finanziamenti per le PMI sarà ulteriormente migliorato con il sostegno ai fondi di venture capital e un maggiore orientamento dei Programmi individuali di risparmio (PIR) verso le PMI.

Passando infine al lavoro, alla ricerca e alle infrastrutture, il Governo è già intervenuto col Decreto Dignità per ridurre l'abuso dei contratti di lavoro a termine e tutelare maggiormente i lavoratori con contratti a tempo indeterminato nell'eventualità di licenziamenti. Il Reddito di Cittadinanza rafforzerà il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro, grazie anche a maggiori risorse finanziarie per i Centri per l'Impiego e per l'ANPAL. La riforma del *welfare* consentirà il pensionamento anticipato di lavoratori che hanno conseguito un elevato numero di anni di contribuzione, creando spazi per l'assunzione di giovani. Le risorse pubbliche destinate all'istruzione, alla ricerca, alla diffusione dell'innovazione, digitalizzazione e interconnessione nei processi produttivi (Piano Impresa 4.0) e alla diffusione delle competenze informatiche sono state complessivamente incrementate, anche a livello qualitativo. Infine, come già ampiamente argomentato, il rilancio e lo sviluppo delle infrastrutture saranno oggetto di un ampio sforzo, sia organizzativo, sia finanziario.

**TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE**

Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 per cento nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL. [...]	Partendo da deficit tendenziali pari all'1,2% del PIL nel 2019, allo 0,7% nel 2020 e allo 0,5% nel 2021, la manovra è attesa conseguire un indebitamento netto della PA che, con un profilo comunque decrescente, risulti pari al 2,4% del PIL nel 2019, al 2,1% nel 2020 e all'1,8% nel 2021. L'indebitamento netto strutturale peggiorerebbe di 0,8 punti nel 2019.
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Per il 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 600 milioni. Nel triennio 2019-2021 il programma di dismissioni immobiliari prevede un ammontare di 1,25 miliardi, oltre agli 1,84 già previsti. Confermati introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa lo 0,3 per cento del PIL in entrambi gli anni 2019 e 2020.
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Approvata la <b>Flat tax</b> : per piccole imprese, professionisti e artigiani (con ricavi fino a 65.000 euro) si semplifica il vigente regime fiscale forfetario agevolato con aliquota del 15 per cento ed esclusione dal campo di applicazione IVA. Tale regime si estenderà nel 2020, con aliquota al 20 per cento, ai soggetti con ricavi compresi tra 65 e 100 mila euro. Prevista un'aliquota IRES agevolata al 15 per cento (prima 24 per cento) sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda per beni materiali e occupazione. La disciplina è stata modificata dal Decreto Crescita (si veda il focus). Introdotta una nuova imposta del 3 per cento che si applica ai ricavi delle grandi imprese che forniscono determinati servizi digitali ( <b>web tax</b> ), per ripristinare l'equità della tassazione. <b>I premi di assicurazione INAIL</b> pagati dalle imprese contro gli infortuni e le malattie professionali per il triennio 2019-2021 sono ridotti. Dal 1° gennaio 2019 obbligo di <b>fattura elettronica</b> sia tra operatori che tra operatori e consumatori finali. Da fare: <b>graduale riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e conseguentemente del cuneo fiscale sul lavoro.</b>
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Introdotta la <b>pensione di cittadinanza</b> quale misura di contrasto alla povertà per le persone anziane.
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]	Potenziato il <b>processo telematico</b> : sono in corso le gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza. <b>La riforma del rito civile</b> è in fase avanzata di elaborazione e propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato, da mutuare, nelle opzioni di fondo, anche in grado d'appello. La riforma sarà varata nelle forme di una delega al Governo. Da fare: Rafforzamento struttura giustizia per accelerare la riduzione dei tempi mediante l'assunzione straordinaria di contingenti significativi di personale non dirigenziale.

**TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE**

Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	Nella <b>giustizia penale</b> gli interventi hanno riguardato la certezza della pena e il riordino di talune categorie di reati; è allo studio una riforma del processo penale che ne garantisca la ragionevole durata . Approvata la <b>legge anticorruzione</b> ('Spazzacorrotti') che assicura una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione attraverso molteplici interventi che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale. La stessa legge ha riformato la disciplina della <b>prescrizione</b> impedendone il decorso dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. In tal modo si è inteso restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati.
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	La ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle P.A. procede: il 90 per cento dei circa 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano di razionalizzazione.
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Sono previste nuove iniziative legislative per la tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle autorità di regolazione.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	Approvato il decreto legislativo che introduce il <b>nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza</b> . Le principali finalità del Codice sono: consentire una diagnosi precoce dello stato di difficoltà delle imprese e salvaguardare la capacità imprenditoriale di coloro che vanno incontro a un fallimento di impresa dovuto a particolari contingenze. È stato prorogato lo schema di concessione della garanzia dello Stato sui titoli senior emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti classificati in sofferenza (GACS) ed è in corso di approvazione la nuova normativa che lo conferma per 24 mesi, prorogabili di altri 12. E' stata definitivamente messa a punto la riforma delle banche di credito cooperativo. Con la Legge di Bilancio per il 2019 sono stati potenziati gli strumenti di agevolazione degli investimenti in <b>venture capital</b> . Con il Decreto semplificazioni sono state stanziati risorse aggiuntive per 50 milioni nel <b>Fondo di Garanzia delle PMI</b> , finalizzate a interventi di garanzia in favore di PMI in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti e titolari di crediti nei confronti delle PA. Con la Legge di Bilancio per il 2019 è stata, inoltre, modificata la disciplina dei PIR,
Lavoro	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Approvato il decreto che introduce il <b>Reddito di Cittadinanza</b> , quale misura di politica attiva del lavoro e contrasto alla povertà. Vengono potenziati i <b>centri per l'impiego</b> , anche tramite l'autorizzazione alle assunzioni da parte delle Regioni. A <b>sostegno della famiglia</b> la Legge di Bilancio ha rifinanziato il fondo per le non autosufficienze (0,1 miliardi annui dal 2019), quello per le politiche sociali (0,12 miliardi annui dal 2019) e quello per le politiche per la famiglia (0,1 miliardi annui dal 2019).

TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE

Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Istruzione e ricerca	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	Prorogato per il 2019 l' <b>iperammortamento</b> , per agevolare gli investimenti in beni materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese. Rimodulati gli incentivi fiscali del <b>Piano 'Impresa 4.0'</b> e prorogato il credito di imposta per la formazione 4.0. <b>Decreto Crescita</b> Introdotti interventi per favorire il <b>venture capital</b> e sgravi fiscali per investimenti in <b>start up innovative</b> . Interventi per rendere operativo il Fondo Nazionale innovazione con una dotazione iniziale di 1 miliardo. Interventi per rendere operativo il Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, <i>Blockchain</i> e <i>Internet of Things</i> .

### I.3 IL PROGRAMMA DI SUPPORTO PER LE RIFORME STRUTTURALI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Da luglio 2015 è stato istituito lo *Structural Reform Support Service* (SRSS), con la funzione principale di coadiuvare gli Stati Membri UE nel disegno e nell'implementazione delle riforme strutturali attraverso il relativo **Programma di supporto** (*Structural Reform Support Programme - SRSP*).

Il Programma di supporto SRSP è stato finanziato<sup>1</sup> per 142,8 milioni da stanziare nel periodo 2017-2020, importo successivamente aumentato di 80 milioni<sup>2</sup>. A questo ammontare possono sommarsi i contributi aggiuntivi volontari degli Stati Membri (a loro stesso beneficio).

Il supporto - attivato su richiesta degli Stati Membri interessati - è offerto con varie modalità, ricorrendo a propri esperti, ad esperti di altre Direzioni Generali della Commissione ed esperti provenienti da altri Stati Membri che abbiano già implementato con successo le riforme di interesse.

A livello di Stato membro il coordinamento del Programma avviene attraverso un'Autorità di coordinamento nazionale - identificata per l'Italia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Programma SRPS è stato avviato nel 2017 ed è giunto alla sua terza edizione. Per il 2017, l'Italia ha presentato 11 richieste di supporto di cui 9 sono state finanziate, per un *budget* complessivo di poco più di 1,2 milioni. Per il 2018, sono state presentate 15 richieste di cui 8 sono state finanziate, per un totale di 1,34 milioni.

Per il 2019 sono state presentate 33 bozze di progetti, un numero significativamente superiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti e circa il doppio rispetto alla precedente edizione. Con decisione del 27 febbraio u.s. stati approvati 19 dei 33 progetti italiani con il relativo programma di lavoro, ai quali è stato concesso un finanziamento di circa 6,8 milioni. I progetti presentati, di grande rilievo politico e qualità tecnica, assorbono una quota del budget complessivo assegnato al programma molto superiore alla quota prevista per l'Italia sulla base delle precedenti allocazioni tra gli Stati Membri.

La Commissione intende portare avanti per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027, rafforzandolo, il supporto alle riforme strutturali del periodo di programmazione 2017-2020.

<sup>1</sup> Con il Regolamento UE n. 2017/825.

<sup>2</sup> Con emendamento di cui al Regolamento UE n. 2018/1671

A tal fine, nell'ambito della Proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale Post-2020, è stato inserito un Programma di supporto alle riforme (il **Reform Support Programme**, RSP) dotato di un *budget* complessivo di 25 miliardi, oltre ad uno strumento per la stabilità degli investimenti (*European Investment Stabilisation Function*).

Il RSP, che è a carattere volontario e non prevede co-finanziamento da parte degli Stati Membri, ha la finalità di offrire ai Paesi interessati il sostegno per attuare le riforme prioritarie per il Paese e comprende tre elementi:

1. il **Reform Delivery Tool** (RDT) con un budget di 22 miliardi e l'obiettivo di offrire sostegno finanziario alle riforme identificate nel contesto del Semestre Europeo e disponibile per tutti gli Stati Membri;
2. il **Technical Support Instrument**, con un budget di 0,85 miliardi, che rappresenta una continuazione, in versione rafforzata, del Programma di sostegno alle Riforme Strutturali di cui sopra, per dare a tutti gli Stati Membri interessati il supporto tecnico all'implementazione di un più ampio spettro di riforme che include, oltre a quelle previste nel semestre europeo, altre priorità nazionali;
3. il **Convergence Facility**, cui sono assegnati 2,16 miliardi e che ha l'obiettivo di concedere sostegno finanziario e tecnico ai Paesi che intendono aderire all'euro.

La capacità dimostrata dall'Italia di presentare un numero consistente di progetti di alta qualità è importante in vista della partecipazione attiva al **Reform Support Program** proposto per la programmazione post-2020. In base alla proposta di Regolamento presentata dalla Commissione<sup>3</sup> il contributo finanziario massimo del *Reform Delivery Tool* per ciascuno Stato Membro è definito, allo stato attuale, in base alla popolazione del Paese **e legato, ai fini dell'assegnazione, alle proposte di impegni di riforma**. Sulla base dei criteri stabiliti l'Italia risulta al terzo posto in termini di importo massimo. Rientrano tra le riforme eligibili ai fini RDT per il 2019 la riforma dei Centri per l'Impiego, il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e la riforma della tassazione ambientale (vedi Tavola I. 3).

---

<sup>3</sup> COM/2018/391.

**TAVOLA I.3- CONTRIBUTI FINANZIARI DEL PROGRAMMA SRSP CONCESSI NEL 2019**

Aree prioritarie	Misure di supporto	Tempi di implementazione
1 - Gestione dei beni e della finanza pubblica, processo di bilancio, gestione del debito ed amministrazione delle entrate.	Sostegno all'implementazione della riforma dei criteri contabili ISPAS/EPASAS ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della valutazione delle politiche fiscali connesse all'IVA ed alle accise ( <i>follow-up</i> )	2T/2019-2T/2020
2 - Riforme istituzionali e funzionamento efficiente ed orientato al servizio della Pubblica Amministrazione (incluse, se necessarie, misure di: <i>i</i> ) semplificazione della regolazione; <i>ii</i> ) di effettività della <i>rule of law</i> e del sistema giudiziario; <i>iii</i> ) rafforzamento dell'anti-corruzione, dell'anti-riciclaggio e dell'anti-frode).	Innovazione delle procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici.	3T/2019-3T/2020
	Sostegno all'implementazione della Strategia Nazionale Digitale ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-1T/2020
	Sviluppo e miglioramento del coordinamento nazionale ai fini della prevenzione della corruzione.	2T/2019-2T/2020
	Definizione di nuove priorità per i fondi comunitari e miglioramento del loro assorbimento a livello locale.	2T/2019-2T/2020
3 - Ambiente imprenditoriale (in particolare per delle PMI), reindustrializzazione, sviluppo del settore privato e degli investimenti, partecipazione pubblica nelle imprese, processo di privatizzazione, commercio internazionale ed investimenti diretti esteri, concorrenza e <i>public procurement</i> , politiche settoriali di sviluppo sostenibile e supporto all'innovazione ed alla digitalizzazione.	Sostegno alle Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-2T/2020
	Potenziamento del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne le capacità di certificazione e di <i>accountability</i> .	2T/2019-2T/2020
	'Rating Control Audit' - sviluppo di un modello di razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese.	2T/2019-2T/2020
	Sviluppo di un modello regolatorio per affrontare le emergenze nel settore dei trasporti.	2T/2019-2T/2021
4 - Istruzione e programmi di qualificazione professionale, politiche del mercato del lavoro (inclusi il dialogo sociale, la creazione del lavoro, la lotta alla povertà, la promozione dell'inclusione sociale, la sicurezza sociale ed i sistemi di <i>welfare</i> ), il sistema sanitario, e le politiche di coesione, di asilo, di migrazione e di controllo delle frontiere.	Miglioramento della <i>performance</i> e riforma dei Centri per l'Impiego.	2T/2019-2T/2020
	Rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro.	2T/2019-4T/2019
	Sostegno per il rafforzamento della <i>governance</i> interistituzionale della lotta al caporalato.	2T/2019-2T/2021
	Misure di sostegno per implementare il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari del diritto di asilo ( <i>follow-up</i> ).	4T/2019-2T/2021
5- Politiche per l'implementazione delle azioni: <i>i</i> ) contro i cambiamenti climatici; <i>ii</i> ) per la promozione dell'efficienza energetica; <i>iii</i> ) per la diversificazione delle fonti di energia; <i>iv</i> ) per il settore agricolo e della pesca e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali.	Sostegno all'elaborazione di un quadro legale e tecnico per lo sviluppo dei <i>'Power Purchase Agreement'</i> per il mercato dell'energia da fonti rinnovabili.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della tassazione ambientale in Italia.	1T/2019-1T/2020
6 - Politiche per il settore finanziario (inclusa la promozione: <i>i</i> ) dell'educazione finanziaria; <i>ii</i> ) della stabilità finanziaria; <i>iii</i> ) dell'accesso alla finanza e al credito per l'economia reale), la produzione, la fornitura ed il controllo di qualità dei dati e delle statistiche e delle politiche finalizzate al contrasto all'evasione fiscale.	Miglioramento della capacità di attrazione dei capitali nella gestione dei beni immobili pubblici.	2T/2019-3T/2020
	Miglioramento della protezione dei consumatori e dell'educazione finanziaria.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento: <i>i</i> ) dell'efficienza dell'infrastruttura IT per la gestione dell'insolvenza; <i>ii</i> ) delle procedure di esecuzione e del sistema di raccolta dati; <i>iii</i> ) dell'organizzazione della giustizia civile per la gestione dell'insolvenza e delle procedure di esecuzione.	2T/2019-2T/2021
<b>Contributo totale stimato per il 2019</b>		<b>6.788.000 euro</b>

BOZZA

## II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

### II.1 IL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

L'economia italiana ha perso slancio durante lo scorso anno, registrando nel complesso una crescita del PIL reale dello 0,9 per cento, in discesa dall'1,6 per cento del 2017. Ai modesti incrementi dei primi due trimestri del 2018 sono seguite, infatti, lievi contrazioni congiunturali del PIL nel terzo e quarto trimestre.

A fronte di questi andamenti, nel quadro tendenziale, la previsione di crescita media del PIL in termini reali per il 2019 scende allo 0,1 per cento, dall'1,0 per cento del più recente documento ufficiale<sup>4</sup>. Per quanto riguarda il PIL nominale, la crescita tendenziale prevista per il 2019 si riduce dal 2,3 per cento all'1,2 per cento, anche a causa di una limatura del deflatore del PIL, il cui incremento scende dall'1,1 all'1,0 per cento in presenza di deboli pressioni inflazionistiche.

Le stime tendenziali incorporano le più importanti misure espansive previste dalla Legge di Bilancio per il 2019 che cominceranno ad esercitare effetti di stimolo all'attività economica nei prossimi mesi. In particolare, l'erogazione dei benefici previsti dal Reddito di Cittadinanza (RdC) comincerà dal mese di aprile. Ciò dovrebbe fornire uno stimolo ai consumi delle famiglie meno abbienti, che hanno una propensione al consumo più elevata della media (cfr. paragrafo successivo).

La Legge di Bilancio per il 2019 prevede inoltre maggiori risorse per gli investimenti pubblici in confronto all'anno scorso, nonché la creazione di unità di coordinamento e progettazione per gli investimenti pubblici.

Se si confrontano le nuove previsioni con quelle del DEF 2018, la diversa configurazione delle variabili esogene pesa per la maggior parte della revisione al ribasso. All'interno delle esogene, le peggiorate prospettive di crescita del resto del mondo e del commercio internazionale sono il fattore più rilevante per l'abbassamento della previsione, soprattutto per il 2019. Negli anni successivi giocano invece un ruolo crescente nello spiegare la revisione al ribasso il più elevato livello dello spread sui titoli di Stato e il lieve abbassamento delle stime di crescita potenziale.

La lettura della previsione tendenziale deve tenere conto del fatto che la legislazione vigente, come modificata dalla Legge di Bilancio 2019, prevede un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un lieve rialzo delle accise sui carburanti a gennaio 2020.

**Inoltre, in parallelo alla pubblicazione del presente Programma di Stabilità, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti, rispettivamente, misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (decreto legge 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche (decreto legge 'Sblocca Cantieri').** Le misure sono illustrate in dettaglio nel Capitolo III. L'impatto complessivo dei due decreti legge sull'economia viene

<sup>4</sup> Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica, Dicembre 2018.

prudenzialmente stimato in 0,1 punti percentuali di crescita aggiuntiva del PIL nel 2019. La crescita del PIL nello scenario programmatico risulta pertanto pari a 0,2 per cento in termini reali e 1,2 per cento in termini nominali. In confronto alla previsione tendenziale, è soprattutto la componente degli investimenti fissi lordi a spiegare la maggiore crescita del PIL. L'indebitamento netto della PA, invece, si riduce al 2,4 per cento del PIL

Per quanto riguarda il prossimo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Nota di aggiornamento del DEF, misure alternative e un programma di revisione della spesa pubblica. Si prevedono, inoltre, maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, soprattutto per il 2021 e 2022 (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020).

La copertura delle maggiori spese in conto capitale e il miglioramento del saldo strutturale nel 2022 in confronto alla legislazione vigente vengono conseguiti tramite riduzioni di spesa corrente che, dai due miliardi del 2019 (confermati per il 2020) salirebbero in termini cumulativi a 3,5 miliardi nel 2021 e 6 miliardi nel 2022. Per quest'ultimo anno si prevedono anche aumenti aggiuntivi delle entrate pari allo 0,3 per cento del PIL.

Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

**TAVOLA II.1: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (1)**  
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione FL (3)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

**TAVOLA II.2: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (1)**  
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,7	0,7	0,7
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,7	2,5	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,5

Occupazione FL (3)	0,8	-0,3	0,0	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,7
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

## II.2 L'IMPATTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA E DELLE MISURE PREVIDENZIALI DEL DECRETO LEGGE N. 4/2019

In questo paragrafo si valutano gli effetti delle riforme strutturali per l'economia italiana documentando i risultati di simulazioni condotte con i modelli econometrici in uso al Dipartimento del Tesoro. Nella parte iniziale si documenta l'impatto macroeconomico degli interventi in materia di reddito di cittadinanza e pensioni<sup>5</sup>. L'esercizio di valutazione è stato condotto con il modello ITEM.

Il reddito di cittadinanza è un programma di sostegno al reddito per contrastare condizioni economiche di povertà. L'erogazione del trasferimento è accompagnata da interventi per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei percettori del beneficio. Riguardo al sistema pensionistico, la principale modifica normativa ha riguardato il nuovo canale di accesso al trattamento di pensione, con l'introduzione del requisito congiunto di anzianità contributiva non inferiore a 38 anni e un'età anagrafica di almeno 62 anni (c.d. 'Quota 100').

Le norme sul reddito di cittadinanza stabiliscono i requisiti economici e patrimoniali per accedere al beneficio e l'ammontare annuo del sussidio, che dipende dalla composizione familiare, dal reddito e dal titolo di godimento della casa di abitazione. Il costo dell'intervento a carico della finanza pubblica ammonta a 7,1 miliardi nel 2019, di cui 5,91 per l'erogazione del trasferimento e il resto per il potenziamento dei centri per l'impiego e di altre strutture pubbliche con compiti in materia di politiche per il lavoro. Nel 2020 e 2021 le risorse stanziare per l'intervento sono pari, rispettivamente, a 8,06 e 8,32 miliardi, di cui 7,17 e 7,39 miliardi per il reddito di cittadinanza e il rimanente ammontare per i centri per l'impiego e le altre strutture. Anche nel 2022 e gli anni successivi lo stanziamento complessivo ammonta a 8,32 miliardi.

L'ISTAT ha diffuso stime<sup>6</sup> secondo cui il numero dei percettori del reddito e della pensione di cittadinanza ammonterebbe a 2 milioni e 706 mila individui, di cui un milione e 791 mila sarebbero in età lavorativa (16-64 anni). Di questi ultimi, il 57 per cento sarebbe occupato o in cerca di occupazione. Poiché i meccanismi di condizionalità per accedere al reddito di cittadinanza sono basati soprattutto sull'effettuazione di attività di ricerca di lavoro, la riforma dovrebbe dar luogo a un aumento della partecipazione al mercato del lavoro tramite il ricorso ai centri per l'impiego anche da parte di individui prima inattivi. Secondo l'ISTAT l'aumento delle forze di lavoro riconducibile all'introduzione del reddito di cittadinanza sarebbe pari a 470 mila unità.

<sup>5</sup> Adottati con il decreto legge n.4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>6</sup> Cfr. "Esame del disegno di legge n. 1080 - Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019 n.4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott. Roberto Monducci, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica. 11a Commissione, Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019.

La simulazione dell'intervento con il modello ITEM è stata condotta con le seguenti ipotesi. Il reddito e la pensione di cittadinanza sono equiparati a un trasferimento corrente alle famiglie e il corrispondente aggregato viene accresciuto rispetto allo scenario base a partire dal secondo trimestre del 2019. Le spese per potenziare i centri per l'impiego e gli altri organismi pubblici sono assimilate a spesa pubblica per aumentare l'organico di queste strutture. Inoltre, in coerenza con la stima dell'ISTAT, si ipotizza dal secondo trimestre del 2019 un graduale aumento delle forze di lavoro rispetto allo scenario base, che raggiunge le 470 mila unità nel secondo trimestre del 2020 e si mantiene a tale livello negli anni successivi. Il profilo graduale dell'aumento tiene conto delle caratteristiche tecniche dell'indagine campionaria dell'ISTAT sulle forze di lavoro, da cui si desumono le informazioni statistiche sull'occupazione e la disoccupazione considerate nei quadri di previsione macroeconomica.

Nel disegno della simulazione si è inoltre fatto ricorso alle seguenti ipotesi aggiuntive. Per la propensione marginale al consumo rispetto al reddito disponibile, si è ipotizzato, sin dall'inizio, un valore pari a 0,8. Esso coincide con quello risultante dal modello sebbene, in quest'ultimo, lo stesso valore sia raggiunto con qualche ritardo temporale. Tale ipotesi è in linea con l'evidenza empirica secondo cui gli individui meno abbienti, quelli a cui si rivolge la misura, hanno, anche nel breve periodo, una propensione al consumo più elevata di quella media. Inoltre, la scelta tiene conto del fatto che ITEM, in quanto modello aggregato, non coglie l'eterogeneità dei comportamenti individuali a seconda del reddito. Peraltro, il provvedimento contempla penalizzazioni se l'erogazione mensile del beneficio economico non si traduce in acquisti di beni e servizi nel mese stesso. D'altra parte, una propensione al consumo pari a 0,8, comunque inferiore all'unità, tiene conto della possibilità che alcuni percettori del trasferimento accrescano la loro propensione al risparmio con riferimento ai redditi diversi dal reddito di cittadinanza.

Altre ipotesi riguardano l'andamento delle retribuzioni medie e dell'occupazione. Un aumento esogeno della partecipazione al mercato del lavoro induce, di norma, un incremento del tasso di disoccupazione e una riduzione delle retribuzioni medie. A determinare questo effetto in ITEM rispetto allo scenario base è principalmente l'aumento dell'offerta di lavoro. Tuttavia, per i primi due anni dell'orizzonte di simulazione, si è scelto di mantenere le retribuzioni medie invariate rispetto allo scenario base, dato che l'aumento esogeno dell'offerta di lavoro associato alle iscrizioni ai centri per l'impiego è inizialmente di natura puramente statistica e si manifesterà in concreto nel corso del tempo. Ciò premesso, a partire dal terzo anno (il 2021) ai salari viene consentito di modificarsi endogenamente nel modello e questi diminuiscono rispetto ai livelli dello scenario base. La riduzione dei salari si verifica nonostante il provvedimento abbia fissato una soglia minima di retribuzione, pari a 858 euro, affinché una proposta di lavoro sia da ritenere congrua e il suo rifiuto comporti la perdita del trasferimento.

Un'ultima ipotesi, infine, è che il potenziamento dei centri per l'impiego contribuisca a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, determinando dal terzo anno effetti positivi sull'occupazione in aggiunta a quelli emersi già dal primo anno grazie all'incremento di domanda aggregata innescato dal provvedimento. L'aumento della quantità domandata di lavoro fa in parte riassorbire l'aumento del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base e si accompagna comunque a un livello medio dei salari inferiore a quello dello scenario base. È da auspicare che, nel medio-lungo periodo, l'effetto delle politiche attive nella forma di una maggiore offerta di formazione, unitamente all'effetto di livello generato dal salario definito nel provvedimento per considerare congrua una proposta di lavoro, possano agire sulle retribuzioni

portandole al di sopra dei livelli dello scenario base. Questo implicherebbe una riduzione della platea dei beneficiari del reddito di cittadinanza, in quanto una frazione maggiore degli occupati con redditi bassi percepirebbe una retribuzione superiore a quella fissata come soglia per accedere al trasferimento.

Nella Tavola II.3 si riportano le stime dell'impatto macroeconomico dell'intervento sul reddito di cittadinanza. Il PIL si accrescerebbe rispetto allo scenario base di 0,2 punti percentuali nel 2019 e di 0,4 punti percentuali nel 2020. Nel 2021 e 2022 il livello del prodotto risulterebbe superiore, rispetto a quello corrispondente dello scenario base, di 0,5 punti percentuali. Tenendo presente che l'onere complessivo di finanza pubblica per il provvedimento sul reddito di cittadinanza è pari ex-ante a circa 0,4 punti percentuali di PIL in ciascun anno, i risultati della Tavola riflettono un moltiplicatore implicito sul prodotto pari a 0,6 nel primo anno, a 1 nel secondo e a 1,1 nel terzo.

L'effetto espansivo sul PIL è determinato in modo significativo dai maggiori consumi. Questi sono indotti dal più elevato reddito disponibile dovuto sia al programma di sostegno al reddito sia alla maggiore occupazione. Quest'ultima, nel 2022, risulterebbe maggiore di 1,1 punti percentuali rispetto ai livelli dello scenario base, con un numero maggiore di occupati pari a circa 260 mila unità<sup>7</sup>. Si può ipotizzare che tale incremento nell'occupazione, riconducibile in parte alla maggiore fluidità del mercato del lavoro indotta dal potenziamento dei centri per l'impiego, risulti più pronunciato per le fasce di individui con minori competenze ed esperienza, il che si accompagnerebbe a un calo della produttività media del lavoro rispetto allo scenario base. E' quanto emerge per il 2022, in cui il prodotto per occupato risulterebbe inferiore di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario base. E' quanto emerge per il 2022, in cui il prodotto per occupato risulterebbe inferiore di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Il tasso di disoccupazione si accrescerebbe fino a raggiungere nel 2020 un livello superiore rispetto allo scenario base di 1,3 punti percentuali. Tale divario si andrebbe gradualmente a ridurre negli anni successivi.

A integrazione dei risultati delle simulazioni sul reddito di cittadinanza condotte con il modello ITEM, il focus proposto all'interno del presente paragrafo propone una valutazione con il modello dinamico di equilibrio generale QUEST dell'impatto degli interventi che accompagnano l'introduzione del reddito di cittadinanza. Tale esercizio si differenzia da quello fin qui illustrato in quanto pone l'enfasi sugli effetti di lungo periodo delle misure strutturali inserite nel decreto legge per assicurare un miglior funzionamento del mercato del lavoro.

---

<sup>7</sup> Tale incremento potrebbe ritenersi troppo ottimistico alla luce delle evidenze empiriche recenti per l'Italia sull'incidenza dei posti di lavoro vacanti sul numero degli occupati (*vacancy rate*). Tale incidenza è pari infatti a circa 1,2 punti percentuali, un livello solo di poco inferiore all'incremento percentuale dell'occupazione dell'1,1 per cento previsto nel 2022. E', tuttavia, utile tenere presente che l'altra riforma contenuta nella legge, quella sul trattamento di pensione anticipata (c.d. 'Quota 100'), dovrebbe verosimilmente condurre a un aumento non trascurabile del *vacancy rate* in concomitanza con le decisioni individuali di pensionamento anticipato.

**TAVOLA II.3 : UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL REDDITO DI CITTADINANZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,5	0,5
Deflatore del PIL	0,1	0,1	0,1	0,2
Deflatore dei Consumi	0,0	0,0	0,1	0,1
Consumi	0,5	0,6	0,7	0,8
Investimenti	0,1	0,4	0,5	0,4
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,5	0,6	0,8
Occupazione	0,1	0,3	0,6	1,1
Tasso di partecipazione (*)	0,4	1,2	1,3	1,5
Tasso di disoccupazione (*)	0,4	1,3	1,2	0,9

(\*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo focus nel cap. II del Programma di Stabilità.

Riguardo l'impatto dei provvedimenti in ambito pensionistico, con le misure in materia di accesso alla pensione anticipata mediante il meccanismo di 'Quota 100' la possibilità di anticipare il trattamento pensionistico è consentita soltanto agli individui che maturano i requisiti indicati nel triennio 2019-2021. Inoltre, l'anzianità contributiva per accedere alla pensione anticipata viene ridotta di cinque mesi, portandola a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne<sup>8</sup>.

La relazione tecnica al decreto legge, utilizzando evidenze sulla propensione al pensionamento anticipato (*take-up rate*), fornisce tra l'altro una stima del maggior numero di trattamenti pensionistici alla fine di ciascun anno in relazione al provvedimento, unitamente al corrispondente costo annuale per la finanza pubblica. In particolare, il maggior numero di pensioni associate al provvedimento è stimato pari a 290 mila unità a fine 2019, 327 mila a fine 2020 e 356 e 296 mila, rispettivamente, a fine 2021 e 2022. Nei primi quattro anni la maggiore spesa ammonterebbe a 3,78 miliardi di euro nel 2019, 7,86 miliardi nel 2020, 8,4 miliardi nel 2021 e 7,94 miliardi nel 2022. Riguardo i lavoratori dipendenti privati che accedono al pensionamento con i nuovi requisiti, è anche da considerare l'erogazione anticipata del TFR devoluto al fondo di gestione tenuto dall'INPS. Gli effetti per la finanza pubblica legati a questo aspetto comportano un onere di 585 milioni nel 2019 mentre sono più contenuti nel 2020 e 2021; comportano invece un risparmio per gli anni successivi.

Nel disegno della simulazione l'aumento del numero dei trattamenti pensionistici è stato distribuito tra le diverse tipologie di lavoratore beneficiario sulla base delle stime della relazione tecnica, che distingue, alla fine di ogni anno, i pensionamenti anticipati per i lavoratori dipendenti del settore privato,

<sup>8</sup> Si stabilisce anche che, fino al 2026, tali requisiti non siano soggetti all'adeguamento connesso all'aumento della speranza di vita. Rispetto alla data di maturazione del requisito, il decreto legge n. 4/2019 prevede per i lavoratori del settore privato una finestra di tre mesi per l'accesso al pensionamento con prima decorrenza utile il 1° aprile 2019. Per gli addetti del settore pubblico la finestra è di sei mesi con prima decorrenza utile il 1° agosto 2019 (il 1° settembre per i soli lavoratori del comparto scuola). Il decreto legge contiene vari altri provvedimenti che incidono sulla spesa pensionistica (opzione donna, proroga dell'APE sociale, sospensione fino al 2026 dell'adeguamento all'aumento della speranza di vita dei requisiti per l'accesso alla pensione anticipata dei lavoratori precoci) e anch'essi sono stati considerati nell'esercizio di valutazione degli effetti macroeconomici qui presentato.

per gli autonomi e per i dipendenti pubblici. La corrispondente riduzione esogena dell'occupazione in ciascuno dei tre comparti è stata dunque imposta nel modello usando queste elaborazioni.

Il calo del numero degli occupati a seguito del nuovo canale di accesso al trattamento pensionistico porterebbe a una corrispondente riduzione delle forze di lavoro. In generale, una pari diminuzione dell'occupazione e delle forze di lavoro spingerebbe al rialzo il tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base. Tuttavia, il turn-over generazionale, ovvero il grado di sostituzione dei lavoratori che optano per la 'Quota 100' con lavoratori neoassunti, preme nella direzione opposta. In particolare, ove si ipotizzi che i nuovi assunti provengano integralmente dal pool dei disoccupati, un tasso di sostituzione del 10 per cento sarebbe sufficiente a garantire l'invarianza del tasso di disoccupazione. Pertanto, se il turn-over generazionale fosse maggiore del 10 per cento, allora, a parità di altre condizioni, il tasso di disoccupazione calerebbe.

Al fine di stimare la quota di turn-over nella PA si è utilizzata una valutazione in linea con le previsioni dell'occupazione pubblica del quadro macroeconomico. In particolare, a fronte di una cessazione nel 2019 di 100 mila dipendenti pubblici, concentrata negli ultimi cinque mesi dell'anno, l'ipotesi di turn-over sarebbe pari 35 per cento<sup>9</sup>. In ciascuno dei due anni successivi, il numero previsto di fuoriuscite di lavoratori pubblici è di poco superiore a 110 mila unità e il turn-over ipotizzato è prossimo al 100 per cento. Per il settore privato, si è invece utilizzato il modello econometrico ITEM per stimare endogenamente il numero dei neoassunti che, nel corso del tempo, sostituiscono coloro che aderiscono al pensionamento anticipato.

I risultati sono riportati nella Tavola II.4. Rispetto allo scenario base, il PIL rimarrebbe invariato nel 2019 e 2020 e risulterebbe superiore di 0,2 punti percentuali sia nel 2021 sia nel 2022. Concorre al leggero calo del PIL del 2019 anche la riduzione del valore aggiunto del settore pubblico, misurato sulla base del numero degli occupati nella PA.

Come detto in precedenza, l'andamento dell'occupazione nella seconda metà del 2019 rifletterebbe la fuoriuscita degli aderenti al provvedimento dal mercato del lavoro e la loro parziale sostituzione, in misura pari a circa il 35 per cento, con nuovi assunti. Negli anni successivi, l'incidenza del turn-over stimata dal modello risulterebbe compresa tra il 70 e l'80 per cento dei pensionamenti anticipati<sup>10</sup>. La graduale diminuzione del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base sarebbe di 0,9 punti percentuali nel 2022. Questa evoluzione, insieme al fatto che un minor tasso di disoccupazione spinge al rialzo le retribuzioni, contribuirebbe a generare effetti positivi sui consumi privati, che, dopo tre anni, sarebbero su livelli superiori per 0,4 punti percentuali rispetto allo scenario base.

I risultati delle simulazioni di questo provvedimento mettono in luce un incremento della produttività del lavoro rispetto allo scenario base, che raggiungerebbe 0,5 punti percentuali nel secondo anno. In parte, tale aumento rifletterebbe una maggiore intensità di utilizzo del fattore lavoro, soprattutto all'inizio del periodo di simulazione. Successivamente, la graduale immissione nel processo produttivo di lavoratori di nuova assunzione ricondurrebbe la produttività verso i livelli dello scenario base. Mentre gli effetti sui salari medi sono inizialmente negativi (per via del cambiamento di composizione degli occupati), in seguito essi divengono positivi. Ciò si rifletterebbe anche sul deflatore del PIL, leggermente inferiore rispetto allo scenario base di 0,1 punti percentuali nel

---

<sup>9</sup> Sulla base di quanto indicato nella Legge di Bilancio 2019, le assunzioni nella P.A. in sostituzione dei dipendenti che optano per la 'Quota 100' avverrebbero nel quarto trimestre dell'anno.

<sup>10</sup> È ragionevole ipotizzare che gli effetti del provvedimento relativo all'introduzione del reddito di cittadinanza e alla riforma dei centri per l'impiego determinino un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, contribuendo così a colmare i posti di lavoro lasciati vacanti dai pensionamenti anticipati.

primo e nel secondo anno, invariante nel terzo e superiore nel 2022 in misura pari allo 0,1 per cento.

**TAVOLA II.4 – UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE IN MATERIA DI TRATTAMENTO DI PENSIONE ANTICIPATA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,0	0,0	0,2	0,2
Deflatore del PIL	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Consumi	0,1	0,2	0,4	0,4
Investimenti	0,1	0,1	0,1	0,1
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	0,0
Importazioni	0,0	-0,1	0,2	0,3
Occupazione	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3
Tasso di partecipazione (*)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Tasso di disoccupazione (*)	-0,2	-0,6	-0,8	-0,9

(\*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo *focus* nel cap. II del Programma di stabilità.

Nella Tavola II.5 si riportano le stime di impatto con riferimento a entrambi i provvedimenti contenuti nel decreto legge 4/2019: quello sul reddito di cittadinanza e quello in materia di trattamento di pensione anticipata. Rispetto allo scenario base, il PIL crescerebbe di 0,2 punti percentuali nel 2018, 0,4 punti nel 2020 e di 0,7 e 0,6 punti, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022. Tra gli aggregati della domanda aggregata risulta pronunciata la variazione positiva dei consumi privati rispetto allo scenario base, che raggiunge 1,2 punti percentuali nel 2022. Il tasso di disoccupazione nel 2020 aumenterebbe di 0,7 punti percentuali rispetto allo scenario base; nei due anni successivi, tuttavia, tale incremento tenderebbe a riassorbirsi. Dopo un'iniziale riduzione dell'occupazione rispetto allo scenario base (pari a -0,2 punti percentuali nel 2019 e 2020), questa si accrescerebbe, risultando superiore di 0,8 punti percentuali nel 2022.

**TAVOLA II.5 – UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO COMPLESSIVO DELLE MISURE IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA E PENSIONI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,7	0,6
Deflatore del PIL	0,0	0,0	0,1	0,3
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Consumi	0,5	0,9	1,1	1,2
Investimenti	0,1	0,5	0,6	0,5
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	-0,1

Importazioni	0,1	0,4	0,8	1,1
Occupazione	-0,2	-0,2	0,3	0,8
Tasso di partecipazione (*)	0,3	0,9	1,0	1,1
Tasso di disoccupazione (*)	0,3	0,7	0,3	0,0

(\*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nei relativi *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

BOZZA

## Una valutazione con QUEST dell'impatto della riforma dei Centri per l'Impiego

In questo paragrafo si valutano gli effetti macroeconomici delle misure orientate al rafforzamento dei centri per l'impiego (CPI) e degli altri enti coinvolti nella gestione del reddito di cittadinanza (RDC) e delle politiche di integrazione sul mercato del lavoro<sup>11</sup>.

Nel periodo 2019-21, le risorse di finanza pubblica stanziare per i CPI e le altre strutture pubbliche preposte alle politiche del lavoro ammontano a quasi 1 miliardo all'anno. L'impegno finanziario è lo stesso anche per gli anni successivi, poiché il carattere della misura si configura come permanente. Si tratta di un incremento di spesa annuale pari a poco meno dello 0,05 per cento del PIL<sup>12</sup>.

Le misure previste interessano direttamente i soggetti abili al lavoro beneficiari del RDC. Nel quadro delle esperienze dei paesi europei, l'erogazione del beneficio è infatti condizionata all'attivazione lavorativa e alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale. Il successo pieno del RDC dipende in modo sostanziale dall'efficienza dei CPI e degli altri enti pubblici coinvolti. I CPI dovranno infatti prendere in carico il beneficiario e proporgli un percorso di inclusione o inserimento al lavoro. L'efficacia delle azioni dei CPI e gli altri enti dipenderà dalla capacità di riorganizzazione e dall'utilizzo delle nuove risorse messe a disposizione<sup>13</sup>.

All'interno delle condizioni di erogazione del RDC, secondo le stime dell'Istat, i CPI e degli altri enti dovrebbero farsi carico di circa 1,4 milioni di persone. Queste possono essere ripartite come segue: circa 600 mila persone tra quelle attualmente in cerca di occupazione; 470 mila persone che, per beneficiare del RDC, entrerebbero attivamente nel mercato del lavoro; 428 mila attualmente occupati, ma con un basso reddito, i cosiddetti "working poor". In realtà, la popolazione che trarrebbe un vantaggio dal miglioramento dei CPI e degli altri enti coinvolti nella gestione delle politiche attive nel mercato del lavoro è più ampia. Si dovrebbero considerare tutti i disoccupati come potenziali fruitori<sup>14</sup>. In linea generale, il rafforzamento dei CPI dovrebbe interessare, anche se in modo diverso, tutta la popolazione attiva, inclusi gli occupati, poiché faciliterebbe, per esempio, le transizioni da un impiego all'altro.

Gli effetti macroeconomici associati alla misura possono essere identificati attraverso tre canali ciascuno con i rispettivi beneficiari.

In primo luogo, la maggiore partecipazione aumenta l'offerta di lavoro e con essa il numero di occupati, spingendo verso il basso i salari (effetto partecipazione). L'effetto di partecipazione coinvolgerebbe le 470 mila persone che andrebbero ad accrescere il numero di attivi nel mercato del lavoro. L'inserimento di questi lavoratori sarebbe mediato dai CPI. Si noti che l'effetto negativo sulle retribuzioni, verrebbe calmierato dall'introduzione del RDC e dal

---

<sup>11</sup> Queste misure sono contenute nel decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito in legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>12</sup> Come riportato nell'audizione dell'Istat al Senato del 4 febbraio 2019, le spese destinate ai servizi pubblici per l'impiego in Italia sono attualmente pari allo 0,04per cento del PIL, rispetto allo 0,36per cento della Germania, allo 0,25per cento della Francia e allo 0,14per cento della Spagna (fonte: Eurostat sui servizi per il mercato del lavoro, dati 2015).

<sup>13</sup> Le problematiche associate ai CPI sono individuate e discusse dall'indagine Anpal condotta tra dicembre 2016 e agosto 2017 (si vedano le audizioni del Presidente Anpal alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 18 luglio 2018 e del 5 febbraio 2019).

<sup>14</sup> In questo caso la platea dei potenziali interessati sarebbe di 3,7 milioni di persone. Il dato è ottenuto sommando agli attuali 2.809 mila in cerca di occupazione (dato Istat, 4 trimestre 2018) l'incremento previsto (470 mila) e i lavoratori a basso reddito (428 mila).

meccanismo del salario congruo che, di fatto, costituirebbero una sorta di salario minimo dal lato dell'offerta (innalzando il salario di riserva).

In secondo luogo, la misura avrà un impatto sui percettori del RDC coinvolti nelle attività di formazione professionale, quindi, con diversa intensità, su 1,4 milioni di persone. A questi si potrebbe aggiungere una quota, anche consistente, di disoccupati che potrebbero essere interessati a partecipare alle attività di formazione promosse dai CPI e dagli altri enti a prescindere dall'erogazione del RDC. L'effetto di questa attività dovrebbe tradursi in un incremento delle competenze dei lavoratori e, quindi, della loro produttività (effetto formazione).

In terzo luogo, la misura dovrebbe ridurre le frizioni negli aggiustamenti del mercato del lavoro e favorire l'incontro tra domanda ed offerta migliorando occupabilità e mobilità (effetto di miglioramento del "search & matching", S&M, nel mercato del lavoro). Questo effetto dovrebbe interessare tutti i disoccupati. In una ottica allargata, l'effetto dovrebbe riguardare tutta la popolazione attiva, non solo i disoccupati, essendo rilevante anche per i flussi da occupazione ad occupazione.

In linea con l'analisi teorica brevemente esposta, l'esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico della riforma dei CPI e il rafforzamento degli altri enti coinvolti nella gestione delle politiche di attive sul mercato del lavoro è stato effettuato con il modello di equilibrio economico generale dalla Commissione Europea Quest<sup>15</sup>. La trasposizione delle misure puntuali di politica economica in un modello macroeconomico aggregato implica necessariamente un alto grado di semplificazione che si traduce in ipotesi di lavoro. Le simulazioni effettuate si basano sulle seguenti assunzioni.

1. Coerentemente con le stime dell'ISTAT, si è ipotizzato un incremento esogeno delle forze di lavoro rispetto allo scenario di base di 470 mila unità. L'incremento della partecipazione è stato distribuito per tipologia di lavoratore in modo proporzionale alle quote osservate tra gli inattivi, per cui ha riguardato principalmente i lavoratori non qualificati (56 per cento) e mediamente qualificati (42 per cento), mentre ha un impatto modesto sui lavoratori altamente qualificati (2 per cento)<sup>16</sup>.
2. Si è considerato che le persone precedentemente inattive che si riavvicinano al mercato del lavoro in seguito all'introduzione del RDC siano lavoratori scoraggiati o che, in ogni caso, senza la misura non avrebbero cercato o non sarebbero stati in grado di cercare un lavoro<sup>17</sup>. Quindi, si è ipotizzato che una loro inclusione effettiva nel mercato possa rendere necessaria una intermediazione da parte dei CPI. Si è assunto che questa mediazione possa avere diversi livelli di efficacia, misurata come il suo effettivo impatto sull'offerta di lavoro. In particolare, si valutano tre ipotesi secondo cui le risorse destinate ai CPI e alle politiche attive possano risultare limitatamente, mediamente oppure pienamente efficaci. Nel primo caso, si è assunto che le misure facciano in modo che i CPI riescano ad occuparsi in modo efficace del 20 per cento dell'aumento delle forze di

---

<sup>15</sup> Si è utilizzata la versione QUEST3RD2016 sviluppata dalla Commissione per l'Italia (cfr. F. D'Auria, A. Pagano, M. Ratto e J. Varga in "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states" (*Economic Papers* 392, Dicembre 2009, European Commission DG for Economic and Financial Affairs).

<sup>16</sup> Nelle simulazioni, i lavoratori con maggiori competenze (*high skilled*) sono il segmento di popolazione in grado di lavorare nel settore R&D (laureati in discipline scientifiche); i lavoratori a con meno competenze (*low skilled*) sono, invece, i non diplomati (classificazione 0-2 ISCED). Il residuo rappresenta i lavoratori con una qualifica lavorativa media (*medium skilled*). La distinzione è funzionale a considerare gli effetti delle competenze in un modello con crescita semi-endogena.

<sup>17</sup> Sulle difficoltà della "riattivazione" degli inattivi si veda, per esempio, l'audizione del Presidente Anpal alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2019.

lavoro<sup>18</sup>. Nel secondo caso, consideriamo una proporzione pari alla metà dell'aumento e, nel terzo, consideriamo il maggior effetto potenziale per cui tutti i nuovi attivi cerchino lavoro in modo efficiente.

3. Si è considerato che l'introduzione del RDC e del meccanismo del salario congruo rappresentino una variazione del salario di riserva (ossia l'introduzione, di fatto, di una sorta di salario minimo per i lavoratori a bassa qualifica)<sup>19</sup>.
4. L'effetto legato alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale promosse dai CPI e dagli altri enti è stato formalizzato come una modifica delle competenze dei lavoratori. La specializzazione è stata considerata alla stregua di una variazione delle competenze equivalente al conseguimento del diploma<sup>20</sup>. Si ipotizza che l'intervento sia efficace per il 10 per cento dei potenziali destinatari<sup>21</sup>.
5. L'effetto di un miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è stato simulato ipotizzando una variazione dei costi di ricerca, che hanno un effetto sulla disutilità marginale a lavorare<sup>22</sup>. Si è ipotizzata una variazione del costo di ricerca che può essere approssimativamente tradotto in un aumento dell'efficienza del *matching* del 10 per cento circa che può essere tradotto in un aumento della probabilità di occupare un posto vacante (*vacancy*)<sup>23</sup>.
6. L'oggetto di questa simulazione è l'effetto strutturale delle politiche attive nel mercato del lavoro e del rafforzamento dei CPI, in tutte le simulazioni non si è quindi considerato l'effetto congiunturale dovuto alla maggiore spesa associata alle misure contenute nella legge n. 26 del 28 marzo 2019, che sono invece descritte in precedenza e simulate con il modello ITEM.

---

<sup>18</sup> Per efficace si intende garantire una probabilità di trovare lavoro ai nuovi attivi pari a quella degli attuali disoccupati. Si noti che da ciò non deriva che attraverso i CPI il 20 per cento dei nuovi attivi troverà un'occupazione ma bensì che sia intermedia la richiesta a prescindere dall'esito della stessa. L'ipotesi di bassa efficacia si basa sull'osservazione prudenziale in base alla quale, attualmente, si è rivolto ai CPI in media meno di un quarto delle persone in cerca di lavoro (cfr. Audizione del Presidente dell'ISTAT Giorgio Alleva alla XI Commissione del Senato della Repubblica Roma, 18 luglio 2018).

<sup>19</sup> Si è assunto che l'introduzione del RDC corrisponda ad un incremento di circa il 20 per cento del salario di riserva dei lavoratori con meno competenze (*low skill*). La variazione del salario di riserva è stata ottenuta considerando l'impatto della spesa prevista per il RDC. Dal momento che non tutta la spesa collegata al RDC ha un impatto sul salario di riserva, si è considerato l'effetto ottenuto con un terzo di questa (circa 2,5 miliardi), ovvero della parte non a beneficio degli inattivi e degli attuali occupati.

<sup>20</sup> In Quest, ciò corrisponde ad una modifica delle quote di lavoratori a bassa e media qualifica.

<sup>21</sup> La valutazione dell'impatto della misura è complessa. Considerando che le azioni di formazione si rivolgeranno principalmente ai disoccupati a bassa qualifica che percepiranno il RDC (per i quali sono obbligatorie), ma che a queste possano partecipare anche quelli che non lo percepiscono, la platea degli interessati potenziali è individuata in quella dei disoccupati con basse competenze. Il valore utilizzato è coerente con gli effetti di incremento di spesa utilizzati nelle simulazioni della riforma dell'istruzione, (legge n. 107/2015) descritta nella Appendice al PNR 2017 (pag.143), in cui si ipotizzava uno *shift* dei lavoratori *low skilled* in *medium skilled* pari al 2,5 per cento dei lavoratori finanziato con una spesa pari allo 0,1 per cento del PIL.

<sup>22</sup> In Quest, gli effetti di S&M possono essere approssimati utilizzando i costi di ricerca di lavoro. In "*Matching efficiency in the labour market*", presentato al LIME Quest Workshop del 14 giugno 2017, si confrontano i risultati ottenuti con REMS 2 (un modello DSGE con *search frictions* alla Mortensen e Pissarides) con quelli ottenuti di Quest (modificando il costo di ricerca). Le due simulazioni generano risultati quasi equivalenti. REMS è descritto in J. Bosca, A. Diaz, R. Domenech, J. Ferri, E. Perez e L. Puch "*A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy*", SERIES, 1(1-2), 2010.

<sup>23</sup> L'impatto della variazione dei costi di ricerca del lavoro sull'efficienza del S&M è calibrato usando le simulazioni effettuate con REMS 2 e Quest (cfr. nota precedente).

L'impatto dell'intervento sulle principali variabili macroeconomiche è descritto nelle tavole sottostanti e fa riferimento agli effetti dopo 6 anni dall'introduzione delle misure<sup>24</sup>.

La Tavola II.6 riporta l'impatto strutturale delle misure nelle diverse ipotesi descritte in precedenza. Le colonne (a), (b) e (c) mostrano l'impatto dell'effetto di partecipazione considerando che l'efficacia dei CPI sia, rispettivamente, bassa, media oppure piena<sup>25</sup>. Le colonne (d) ed (e) mostrano gli effetti marginali rispetto allo scenario (c) associati alle attività di formazione (d) e al miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta (e).

L'impatto della misura sull'occupazione, assumendo che abbia una bassa efficacia e non incida sulla formazione e il *matching*, è pari al 0,17 per cento. Qualora risulti invece pienamente efficace e coinvolga nell'inclusione nel mercato del lavoro tutte le persone attivate dal RDC comporterebbe un maggiore incremento dell'occupazione pari al 1,25 per cento. L'impatto marginale della formazione è valutato in un aumento di occupazione dello 0,16 per cento, mentre quello legato al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro è più rilevante e pari allo 0,49 per cento. Gli effetti sul PIL e sul consumo sono in linea con la variazione dell'occupazione. Infine, per quanto riguarda gli effetti deflattivi sui salari occorre notare che sono piuttosto modesti<sup>26</sup>.

Nelle simulazioni, l'incremento dell'occupazione avviene a seguito di un aumento del tasso di partecipazione, per cui non necessariamente comporta una riduzione del tasso di disoccupazione. Negli scenari (a)-(c), il tasso di disoccupazione aumenta con diversa intensità. Nello scenario (d), l'aumento è limitato allo 0,27 per cento (ottenuto come somma delle colonne (c) e (d)). Per ottenere una riduzione del tasso di disoccupazione, occorre un miglioramento dell'efficienza del S&M. Nello scenario (e), il tasso si riduce dello 0,01 per cento.

Per avere una visione complessiva dell'impatto delle misure di politica economica, la Tavola II.7 somma gli effetti ottenuti tramite i tre canali (partecipazione, formazione e *matching*) descritti in modo separato nella Tavola II.6.

Assumendo che partecipazione, formazione e *matching* operino simultaneamente, l'impatto strutturale complessivo della manovra sull'occupazione può essere quantificato in un aumento che va dallo 0,82 per cento nell'ipotesi disegnata nello scenario con bassa efficacia della misura (colonna (f)) al massimo effetto pari ad un aumento dell'1.90 per cento, nel caso in cui sia pienamente efficace (colonna (h)).

La Figura II.1 descrive infine gli effetti sulla composizione della variazione di occupazione per competenze. La figura riporta gli effetti corrispondenti agli scenari delineati nella Tavola II.6. L'effetto di formazione è particolarmente marcato per i lavoratori con competenze medie attraverso il passaggio di una parte dei lavoratori *low skilled* in *medium skilled* (cfr. istogramma 3 e 4). Il miglioramento del S&M non ha effetti differenziati sulla composizione (cfr.

---

<sup>24</sup> Si noti che non assumendo un effetto graduale, i risultati riportati nella tabella potrebbero essere osservati in un orizzonte più lungo. D'altro canto, la tavola sottostima prudenzialmente gli effetti finali in quanto in un orizzonte più lungo di sei anni si otterrebbero effetti leggermente maggiori.

<sup>25</sup> L'efficacia dei CPI è stata formalizzata introducendo una differenza tra l'aumento di offerta di lavoro potenziale ed effettiva coerentemente con le ipotesi descritte che caratterizzano le simulazioni (a) e (b).

<sup>26</sup> La valutazione si concentra sugli effetti sull'offerta di lavoro. Quindi potrebbe sottostimare l'impatto in quanto non considera gli incentivi ad assumere da parte delle imprese collegati al RDC. D'altro canto questi incentivi potrebbero spiazzare le assunzioni di soggetti che non percepiscono il RDC. Si ricorda anche che nella valutazione delle misure non si considera l'impatto congiunturale via domanda aggregata del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito in legge n. 26 del 28 marzo 2019 (cfr. ipotesi 6).

istogramma 3 e 5), in quanto si è assunto che tutte le categorie siano interessate in maniera equivalente.

In generale, l'impatto relativo sui lavoratori ad alta qualifica è minimo, essi rappresentano una quota minoritaria degli inattivi coinvolti dal provvedimento e si ipotizza che la formazione non abbia effetti su di loro<sup>27</sup>.

I risultati qui presentati dipendono fortemente dalle ipotesi adottate. Con riferimento all'occupazione, l'effetto di attivazione del RDC nel medio termine potrà essere di notevole rilevanza. Anche ipotizzando una media efficacia, il tasso di occupazione salirebbe di quasi 0,6 punti percentuali. Questo effetto sarebbe più che raddoppiato se si raggiungessero i parametri di efficacia qui ipotizzati per quanto riguarda i CPI, sia in termini di formazione che di *matching*. Nel complesso, il tasso di occupazione salirebbe di oltre 1,2 punti percentuali dopo sei anni. Queste stime confermano quindi che il successo dell'insieme di misure di attivazione contenute nel D.L. n.4/2019 dipende in larga misura da quale sarà l'efficienza dei CPI e il loro coordinamento a livello nazionale.

**TAVOLA II. 6: IMPATTO MACROECONOMICO DELLA RIFORMA DEI CPI (scostamenti percentuali rispetto lo scenario base)**

	Partecipazione			Formazione	Matching
	Bassa efficacia (a)	Media efficacia (b)	Piena efficacia (c)	(d)	(e)
PIL	0,14	0,45	0,97	0,23	0,37
Consumi	0,12	0,39	0,84	0,21	0,21
Investimenti	0,08	0,29	0,62	0,16	0,24
Occupazione	0,17	0,57	1,25	0,16	0,49
Salario reale	-0,05	-0,18	-0,39	0,06	-0,15
Tasso disoccupazione	1,35	1,00	0,41	-0,14	-0,42

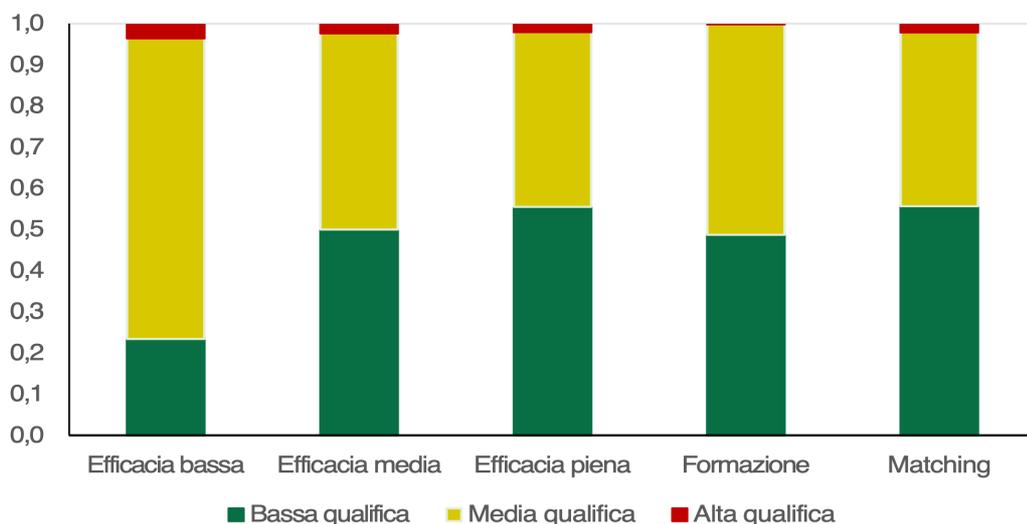
**TAVOLA II. 7: IMPATTO MACROECONOMICO AGGREGATO DELL'EFFETTO DELLA PARTECIPAZIONE, FORMAZIONE E MATCHING (scostamenti percentuali rispetto lo scenario base)**

	Bassa efficacia (f)	Media efficacia (g)	Piena efficacia (h)
PIL	0,74	1,05	1,57
Consumi	0,54	0,81	0,26
Investimenti	0,48	0,69	1,02
Occupazione	0,82	1,22	1,90
Salario reale	-0,14	-0,27	-0,48
Tasso disoccupazione	0,79	0,44	-0,15

<sup>27</sup> Si ricorda che i lavoratori *high skilled* sono, in questo contesto, quelli laureati in materie scientifiche potenzialmente in grado di lavorare nel settore R&D.

Legenda: la prima colonna (f) è la somma delle colonne (a), (d) ed (e) della Tavola II.6; la seconda colonna (g) riporta la somma delle colonne (b)+(d)+(e). La terza (h) rappresenta l'effetto massimo potenziale della misura, ottenuto come somma delle colonne (c)+(d)+(e)

**FIGURA II.1: RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEGLI EFFETTI DELL'AUMENTO DI OCCUPAZIONE SULLE TIPOLOGIE DI OCCUPATI**



### II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le griglie allegate al PNR sono suddivise e pubblicate in dieci aree di policy. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2018 a marzo 2019.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari<sup>28</sup>. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il Bilancio dello Stato, sia per la PA e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del Bilancio dello Stato (saldo netto da finanziario)<sup>29</sup> è riportato, per ciascuna area, nella Tavola I.4 in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione.

In particolare, per il triennio 2019 - 2021, gli aggiornamenti più significativi, dal punto di vista finanziario, risultano:

- maggiori spese complessive per circa 133 miliardi afferenti prevalentemente all'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, si segnalano gli oneri per l'introduzione del 'Reddito di cittadinanza' e del beneficio 'Quota 100', i due principali interventi a sostegno dell'occupazione, lotta alla povertà ed

<sup>28</sup> Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', ibidem

<sup>29</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna 'Impatto sul bilancio pubblico' per ciascuna area di policy presente nelle 10 griglie associate alla sezione del DEF 2019 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie)'.  

---

esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla raccomandazione UE n. 4/2018 relativa al lavoro ed alla povertà. Si segnalano anche le misure a favore del rilancio degli investimenti pubblici e il Fondo investimenti per gli Enti territoriali.

- minori spese per circa 16,6 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario introdotto dalla Legge 145/2018 all'art. 1, comma 841 (area 'Infrastrutture e Sviluppo');
- minori entrate per circa 47,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato fanno riferimento prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione delle clausole sull'aliquota IVA e sulle accise nell'anno 2019, all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI (che ha effetti significativi anche in termini di maggiori entrate) e all'adozione del regime contributivo forfettario di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arte o professione (cd. '*flat tax*').
- maggiori entrate per circa 50,8 miliardi sono riconducibili prevalentemente sia all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI che alle disposizioni della Legge di Bilancio relative agli aumenti delle aliquote IVA e delle accise (dal 2020).

**TAVOLA II. 6 IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (IN MILIONI DI EURO)**

	2019	2020	2021
<b>Efficienza amministrativa</b>			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	159,3	303,2	329,2
Minori entrate	0,2	0,2	0,2
Minori spese	8,7	6,7	7,0
<b>Energia ed Ambiente</b>			
Maggiori entrate	222,6	697,6	92,2
Maggiori spese	914,9	1.047,1	1.073,7
Minori entrate	105,4	1.116,0	959,4
Minori spese	36,3	82,8	36,3
<b>Federalismo</b>			
Maggiori entrate	0,0	414,8	221,7
Maggiori spese	0,0	12,0	9,7
Minori entrate	260,8	628,7	505,5
Minori spese	0,0	0,0	0,0
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>			
Maggiori entrate	0,0	0,0	1,0
Maggiori spese	7.671,6	6.819,6	3.970,4
Minori entrate	2.502,1	2.510,7	9,9
Minori spese	2.723,0	1.956,2	330,0
<b>Innovazione e Capitale umano</b>			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	524,7	864,9	884,0
Minori entrate	0,0	0,0	0,0
Minori spese	87,7	396,2	422,5
<b>Lavoro e pensioni</b>			
Maggiori entrate	298,9	55,8	111,2
Maggiori spese	23.729,2	34.469,1	35.436,2
Minori entrate	174,7	523,1	816,7
Minori spese	1.072,8	2.084,5	2.942,1
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>			
Maggiori entrate	234,3	318,2	351,0
Maggiori spese	234,5	74,5	0,5

Minori entrate	149,5	200,5	200,5
Minori spese	0	0	0
<b>Sistema finanziario</b>			
Maggiori entrate	1.505,5	14,6	18,8
Maggiori spese	556,2	574,5	574,5
Minori entrate	44,6	194,7	184,1
Minori spese	164,5	3,2	1,7
<b>Sostegno alle imprese</b>			
Maggiori entrate	17,7	2.155,7	1.228,3
Maggiori spese	375,4	344,3	206,0
Minori entrate	388,4	2.664,1	3.017,8
Minori spese	390,8	396,4	398,1
<b>Spesa Pubblica e tassazione</b>			
Maggiori entrate	11.260,9	12.254,7	19.275,2
Maggiori spese	2.738,1	5.051,3	4.264,5
Minori entrate	16.679,4	6.530,2	7.108,6
Minori spese	893,2	724,0	1.438,4

Nota: Gli effetti della legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

## III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

### III.1 FINANZA PUBBLICA E TASSAZIONE

#### La Finanza Pubblica tendenziale e programmatica

Le proiezioni di indebitamento netto per il 2019-2022 sono state riviste alla luce del nuovo quadro macro e dei dati per il 2018 recentemente pubblicati dall'Istat. Nel 2018 il saldo delle Amministrazioni pubbliche ha registrato un deficit del 2,1 per cento del PIL, in discesa dal 2,4 per cento del 2017. Il saldo primario (ovvero escludendo i pagamenti per interessi) si è attestato all'1,6 per cento del PIL, in miglioramento dall'1,4 per cento del 2017. Malgrado la stima del deficit nominale del 2018 sia superiore a quanto indicato nella previsione ufficiale di dicembre (che era pari a 1,9 per cento del PIL), la variazione del saldo strutturale (ovvero corretto per fattori ciclici e misure temporanee) nel 2018 si conferma pari a zero, dopo essere peggiorata di 0,4 punti percentuali nel 2017.

Per quanto riguarda il 2019, l'indebitamento netto tendenziale del 2019 è ora previsto pari al 2,5 per cento del PIL. Nell'aggiornamento di dicembre esso era proiettato al 2,0 per cento del PIL. La revisione al rialzo riflette per 0,4 punti percentuali la minore crescita nominale prevista e per 0,1 punti una diversa valutazione di rimborsi e compensazioni d'imposta.

Nel corso del triennio 2020-2022, lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente si caratterizza per una discesa del deficit della PA al 2,1 per cento del PIL nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021, che sarebbe seguita da un lieve incremento, all'1,9 per cento, nel 2022. In corrispondenza di questi saldi nominali, il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,2 punti percentuali nel 2019, ma sarebbe di fatto invariato considerando la flessibilità concordata a fine anno con la Commissione Europea. Esso migliorerebbe quindi di 0,4 punti nel 2020 e 0,2 punti nel 2021, per poi peggiorare di 0,2 punti nel 2022.

Il rapporto debito/PIL nel 2018 è salito al 132,1 per cento, dal 131,3 del 2017. La salita del rapporto rispetto all'anno precedente è stata non solo dovuta alla bassa crescita del PIL nominale, ma anche, per oltre 0,3 punti, all'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro a fine anno. Il rapporto debito/PIL nel 2019 è previsto salire al 132,7 per cento del PIL pur includendo proventi da privatizzazioni pari all'uno per cento del PIL. Per gli anni successivi il rapporto debito/PIL nello scenario tendenziale si ridurrebbe al 131,7 per cento nel 2020 e via via fino al 129,8 per cento nel 2022. Malgrado si continuino ad ipotizzare proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 per cento del PIL nel 2020, oltre all'uno per cento previsto per quest'anno, la riduzione del debito in rapporto al PIL è moderata in presenza di bassa crescita nominale, rendimenti reali relativamente elevati e un surplus primario che resterebbe lievemente al disotto del 2 per cento del PIL anche nell'anno finale della proiezione. Queste proiezioni debbono comunque essere contestualizzate, giacché l'attuazione del quadro di finanza pubblica strutturale qui tracciato porterebbe probabilmente ad una discesa dei rendimenti sui titoli di Stato, la quale migliorerebbe sia le stime di deficit, sia quelle relative al rapporto debito/PIL.

A fronte delle tendenze sin qui esposte, ed in particolare della revisione al rialzo della stima di indebitamento netto per l'anno in corso, il Governo intende

attuare la clausola contenuta nella Legge di Bilancio 2019, in base alla quale due miliardi di euro di spesa delle Amministrazioni centrali resteranno congelati nella seconda metà dell'anno. Sono inoltre riviste al rialzo alcune entrate in conto capitale e, al contempo, si rifinanziano le cosiddette politiche invariate.

Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto scenderebbe dal 2,4 per cento di quest'anno al 2,1 nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e 1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali quest'anno, ma risulterebbe in lieve miglioramento al netto della clausola per eventi eccezionali. Nei prossimi tre anni, il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,6 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale.

Infine gli obiettivi programmatici qui tracciati sono in linea con il dettato del PSC pur puntando in media a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto ad un'interpretazione letterale delle regole. La sostanziale compliance del programma di finanza pubblica qui tracciato dovrebbe quindi costituire un fattore rilevante per la valutazione dell'osservanza della regola del debito da parte dell'Italia, che la Commissione Europea dovrà effettuare sulla base del consuntivo 2018. [A quest'ultima frase si agganceranno alcune osservazioni conclusive sul rapporto debito/PIL programmatico, che è ancora in fase di stima. I rapporti debito/PIL programmatici della tavola I.3 seguente sono illustrativi].

Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

## Tassazione e contrasto all'evasione

L'obiettivo del Governo è assicurare una graduale ripartenza della crescita economica nel corso del 2019 in un quadro di coesione e inclusione sociale senza deviare in modo significativo da un percorso di disciplina di bilancio. La pressione fiscale, che nel 2018 si è attestata al 42,2 per cento del PIL, rimane elevata, ma il Governo intende agire per ridurla gradualmente su famiglie e imprese, renderla più favorevole alla crescita e contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

La *flat tax* sui redditi - operativa da quest'anno per imprenditori individuali e lavoratori autonomi - avrà un ruolo centrale nella creazione di un clima più favorevole alla crescita.

La *flat tax* è stata introdotta attraverso l'estensione del regime forfetario (fino a 65.000 euro di ricavi), sostitutivo di Irpef e Irap, che assoggetta all'aliquota del 15 per cento una base imponibile forfettizzata applicando ai ricavi coefficienti di redditività differenziati per attività economica. I soggetti che aderiscono a questo regime agevolato sono anche esentati dal versamento dell'IVA e da ogni adempimento. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2020, un'imposta sostitutiva del 20 per cento sarà applicata a imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.

Per incentivare gli investimenti, con il Decreto Crescita, le imprese potranno beneficiare di una riduzione - in quattro anni - dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti (si veda il *focus* sul Decreto Crescita).

Il contrasto all'evasione, fondamentale nell'assicurare l'equità del prelievo e tutelare la concorrenza tra le imprese, sarà perseguito potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, in particolare sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati.

## La quantificazione del *Tax Gap*

La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - elaborata da un'apposita Commissione istituita presso il MEF - ha l'obiettivo di fornire una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico attraverso la misurazione del *gap* tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Per il 2018, è stato allargato lo spettro delle voci prese in considerazione e sono state migliorate le metodologie di stima, per pervenire a risultati ancora più accurati e dettagliati, consentendo così di elevare dal 76 all'87,5 per cento la quota di imposte per le quali è stato valutato il *tax gap*. In media, per il triennio 2013-2015 - per il quale si dispone di stime complete per tutte le imposte e contributi considerati - si osserva un *gap* complessivo pari a circa 108,9 miliardi, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive. Le stime provvisorie relative al 2016 mostrano una riduzione del *gap* rispetto al 2015 per tutte le tipologie di imposte considerate, con la sola eccezione dell'IRES e delle accise sui prodotti energetici. Nella media del periodo 2011-2016, il *gap* complessivo ammonta a 86,4 miliardi: di questi 13,2 sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare la dichiarazione mentre il *gap* derivante dal completo occultamento delle base imponibile e/o dell'imposta ammonta a circa 73,2 miliardi. La scomposizione per tipologia di tributo mostra il *gap* maggiore con riferimento all'IVA (35,6 miliardi), seguita dall'IRPEF (32,9 miliardi) e dall'IRES (8,2 miliardi). Negli anni 2011-2016, la media della propensione al *gap* - un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti - è risultata pari al 33,2 per cento, di cui un 28,1 per cento derivante da omessa dichiarazione e un 5,1 per cento dovuto ai mancati versamenti ed errori. Nel 2016 la propensione risulta pari al 32,4 per cento, il valore più basso osservato nel periodo considerato.

Le stime del sommerso economico non consentono di quantificare direttamente il *gap* del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali e per questo motivo è importante distinguere tra le seguenti componenti: *i*) il mancato gettito derivante da errori dei contribuenti; *ii*) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; *iii*) le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento. L'individuazione delle tre componenti del *gap* rappresenta un aspetto centrale nella definizione delle misure di *policy*. A seconda del tipo di fenomeno, infatti, occorre impiegare differenti leve per ridurne l'entità: l'attività di prevenzione e contrasto per l'evasione intenzionale, la semplificazione e l'offerta di servizi innovativi (come ad esempio le dichiarazioni precompilate) per intercettare gli errori nella compilazione delle dichiarazioni ed interventi economici ad ampio spettro per fronteggiare le crisi di liquidità.

Nel 2019, la Commissione continuerà a monitorare l'applicazione dei recenti interventi adottati per la prevenzione e il contrasto dell'evasione, come l'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica e la fatturazione elettronica, anche tenendo conto delle attività di studio sollecitate dall'Unione europea e dall'OCSE, unitamente alle raccomandazioni provenienti dal FMI.

Da gennaio 2019 è entrato a regime l'obbligo di **fatturazione elettronica** tra operatori economici, associato a misure di semplificazione fiscale e di riduzione

degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti<sup>30</sup>. Già nel primo mese di operatività sono più che raddoppiate le fatture elettroniche inviate all'Agenzia delle Entrate: i dati mostrano un *trend* in forte ascesa, con 228 milioni di *file* inviati da parte di oltre 2,3 milioni di operatori<sup>31</sup>.

I dati che si renderanno disponibili a seguito dell'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria saranno integrati - a partire da luglio 2019, per i soggetti con volume d'affari superiore a 400.000 euro<sup>32</sup> - da quelli rilevati attraverso la trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso consumatori finali. Le basi dati alimentate dai nuovi flussi informativi saranno utilizzate per incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate ai cittadini, ai professionisti e alle imprese. Esse saranno incrociate con i dati delle dichiarazioni dei redditi per potenziare l'efficacia dei controlli.

L'attività di *spending review* proseguirà, per il ciclo 2019-2021, con un contributo complessivo di 1 miliardo di risparmio strutturale in termini di indebitamento netto, da realizzare attraverso: *i*) la revisione di procedure amministrative o organizzative per migliorarne l'efficienza; *ii*) il de-finanziamento di interventi già previsti; *iii*) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti, in relazione alla loro efficacia o priorità. Le spese per investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà, ritenute prioritarie dal Governo, sono state escluse dall'ambito di intervento.

Con il decreto fiscale (si veda focus successivo) sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare la chiusura delle posizioni debitorie aperte, per consentire all'attività di riscossione ordinaria di riprendere con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo viene perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti. Nel 2019 sarà valutata la possibilità di introdurre misure simili anche per le posizioni debitorie delle imprese.

Dal 1° luglio 2019 il processo telematico diventerà obbligatorio anche in materia tributaria, così come già avvenuto per il processo civile e per quello amministrativo. I dati statistici mostrano che la digitalizzazione del processo tributario ha già prodotto risultati significativi: ad oggi infatti, il 53 per cento di tutti gli atti e documenti è in formato digitale ed essi vengono depositati presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali tramite l'apposito applicativo web. Tuttavia, per una completa digitalizzazione del settore, è necessario un ulteriore sforzo operativo ma anche e soprattutto un cambio di mentalità da parte degli operatori. Per capire la rilevanza di questo tema occorre tenere conto che il valore economico delle controversie tributarie nel 2018 si è attestato intorno ai 30 miliardi e che la litigiosità fiscale - con l'ingente impegno in termini di risorse pubbliche umane e finanziarie che comporta - rimane elevata<sup>33</sup>. In vista di una

---

<sup>30</sup> Per semplificarne l'avvio, sono esonerati dall'obbligo di fatturazione elettronica i soggetti che applicano il regime forfettario (legge n. 398 del 1991), se nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 65.000 euro. Inoltre, non saranno applicate sanzioni se la fattura elettronica è emessa con ritardo ma entro il termine utile per far concorrere l'imposta ivi indicata alla liquidazione del periodo di competenza (mensile o trimestrale); le sanzioni sono, invece, ridotte dell'80 per cento se la fattura, emessa tardivamente, partecipa alla liquidazione periodica del mese o trimestre successivo a quello di competenza. Infine, per il periodo d'imposta 2019, le fatture i cui dati sono da inviare al sistema tessera sanitaria, ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, non possono essere emesse in formato elettronico. Con il Decreto Crescita, l'obbligo di fatturazione elettronica è esteso anche alle operazioni con la Repubblica di San Marino.

<sup>31</sup> Dati dell'Agenzia delle Entrate a febbraio 2019.

<sup>32</sup> Per tutti gli altri contribuenti si partirà il 1° gennaio 2020

<sup>33</sup>La litigiosità fiscale rimane elevata nonostante il percorso virtuoso intrapreso negli ultimi anni: nel triennio 2016-2018, i dati relativi all'andamento del contenzioso, i ricorsi e gli appelli presentati hanno subito una diminuzione di oltre il 9 per cento. Inoltre, i tempi di definizione delle controversie nei due gradi di giudizio dinanzi alle Commissioni tributarie si sono ridotti, attestandosi sui 4 anni.

futura riforma della materia, si prevede di istituire un tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) al fine di individuare i correttivi più adeguati, oltre che la necessaria copertura finanziaria, per migliorare il sistema della giustizia tributaria nel suo complesso.

BOZZA

## Gli interventi fiscali della Legge di Bilancio e del Decreto Fiscale e le misure di semplificazione fiscale

Le principali misure fiscali della Legge di Bilancio (L. n.145/2018) hanno riguardato la sterilizzazione degli aumenti dell'IVA nel 2019 e le misure finalizzate a sostenere la crescita economica, attraverso la riduzione della pressione fiscale per famiglie e imprese e il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Sono state, inoltre, introdotte misure di inclusione sociale per contrastare le disuguaglianze e misure per semplificare e razionalizzare gli adempimenti fiscali, nonché limitare gli effetti distorsivi della tassazione sull'economia. In relazione alle politiche per la crescita inclusiva, quali il reddito di cittadinanza e le pensioni di cittadinanza, nonché al pensionamento anticipato si rinvia ai relativi focus successivi.

Per il 2019 è sterilizzato l'aumento dell'aliquota IVA ridotta del 10 per cento e dell'aliquota IVA ordinaria del 22 per cento, con un impatto di circa 12,5 miliardi. L'incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA, nella misura di 3,2 punti percentuali, è rinviato al 2020. E' altresì rinviato al 2021 l'ulteriore incremento di 1,3 punti percentuali e in pari misura per ciascuno degli anni successivi. L'incremento dell'aliquota ridotta di 3 punti percentuali è rinviato all'anno 2020 (per maggiori dettagli si veda il Programma di Stabilità). Inoltre, la Legge di bilancio amplia l'ammissibilità dell'attuale regime fiscale semplificato ai lavoratori autonomi a basso reddito e alle piccole imprese. Sono finanziate anche misure di incentivazione supplementari per gli investimenti privati in capitale, umano e non, e nell'innovazione. In particolare:

- **Regime fiscale forfetario agevolato:** tutti i soggetti che beneficiano del cd 'regime dei minimi' (contribuenti con ricavi o compensi fino a un massimo di 65.000 euro), potranno beneficiare di un regime fiscale caratterizzato da forfettizzazione della base imponibile, tassazione sostitutiva di IRPEF e IRAP con aliquota del 15 per cento, esclusione dal campo di applicazione IVA e significative semplificazioni contabili e in termini di adempimenti.
- **Imposta sostitutiva del 20 per cento per imprese e lavoratori autonomi:** dal 1° gennaio 2020 è introdotta un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP, con aliquota al 20 per cento, per gli imprenditori individuali, gli artisti e i professionisti con ricavi compresi tra 65.0001 e 100.000 euro, che non ricadono nel regime forfetario.
- **Riduzione IRES per chi investe e assume:** un'aliquota IRES agevolata al 15 per cento (in luogo del 24 per cento) sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese potranno beneficiare di una riduzione – in quattro anni - dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti; l'IRES passerà al 22,5 per cento nel 2019, 21,5 per cento nel 2020, 20,5 nel 2021, 20 per cento dal 2022, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda (si veda il focus sul Decreto Crescita).
- I nuovi **premi di assicurazione INAIL** contro gli infortuni e le malattie professionali, in vigore per il triennio 2019-2021, prevedono una riduzione dei tassi medi pagati dalle imprese. La revisione dei premi ha riguardato l'aggiornamento del nomenclatore, il ricalcolo dei tassi medi e il meccanismo di oscillazione del tasso per andamento infortunistico.
- **Ripporto delle perdite per i soggetti IRPEF:** per superare l'asimmetria nel trattamento fiscale delle perdite delle imprese in contabilità semplificata e di quelle in contabilità ordinaria, viene riconosciuta, a tutti i soggetti IRPEF, la possibilità di riportare le perdite agli esercizi successivi, nel limite dell'80 per cento dei redditi conseguiti in tali esercizi, per l'intero importo che vi trova

## III.2 INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE (PER LA PARTE MIT SIAMO IN ATTESA DEL CONTRIBUTO)

### Investimenti pubblici

Sul fronte degli investimenti pubblici l'impegno primario del Governo è invertire la tendenza negativa in atto da molti anni e peggiorata ulteriormente dall'inizio della crisi. A questo scopo è essenziale procedere innanzitutto ad una rivisitazione del quadro normativo e delle procedure amministrative, per meglio promuovere la pianificazione e la gestione degli investimenti da parte della P.A., favorendo le *partnership* con il settore privato.

L'attuazione delle iniziative in questo settore ha preso avvio con la Legge di Bilancio per il 2019. In primo luogo, il Governo ha istituito un fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese; la dotazione complessiva è di 50,2 miliardi per gli anni dal 2019 al 2033, con una quota destinata alla realizzazione, sviluppo e sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa.

E' stato, inoltre, istituito un Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, con una dotazione complessiva di circa 35 miliardi fino al 2033 e 1,5 miliardi annui a partire dal 2034. Il Fondo è destinato ai settori dell'edilizia pubblica, della manutenzione della rete viaria, del dissesto idrogeologico, delle bonifiche, della prevenzione del rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Le risorse per il 2019 sono state ripartite tra i 7977 Comuni interessati, tenendo conto della quota stabilita per fascia di popolazione<sup>34</sup>.

Infine, è stato disposto un rifinanziamento complessivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per 4 miliardi, nella misura di 800 milioni per ciascun anno dal 2019 al 2023. Conseguentemente, la dotazione del Fondo risulta di 6,4 miliardi nel 2019, 6,8 miliardi nel 2020, 7 miliardi nel 2021 e 26,9 miliardi nel 2022 e anni successivi.

L'esperienza di questi anni mostra, tuttavia, che stanziare i fondi non basta per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza strategica secondo tempi e modalità che rispettino gli standard di efficienza. L'efficacia della spesa per la formazione di capitale pubblico, l'impatto sulla crescita e la qualità della vita dipendono anche dalla capacità della P.A. di selezionare, avviare e completare entro tempi ragionevoli progetti ad alta redditività economica e sociale<sup>35</sup>. Le carenze nella selezione e valutazione dei progetti e gli ostacoli all'efficacia della spesa pubblica per investimenti risiedono non solo in vincoli di bilancio, ma anche in una serie di fattori di natura legale, burocratica e organizzativa che si sono accumulati nel corso degli anni. Fra di essi vanno menzionate: la perdita di competenze tecniche e progettuali delle pubbliche amministrazioni (in particolare di quelle locali, anche a causa del protrarsi del blocco del *turn over*), le carenze nella valutazione economica e finanziaria e nel monitoraggio dei progetti, la difficile interazione tra le amministrazioni centrali e territoriali, nonché la complessità del recente Codice dei Contratti Pubblici.

<sup>34</sup> Tali Comuni devono dare inizio ai lavori entro il 15 maggio 2019, pena la revoca del contributo.

<sup>35</sup> Tra lo stanziamento delle risorse e l'effettiva consegna dell'opera conclusa, per esempio, è stato stimato che passino in media due anni per lavori di ammontare inferiore a 100.000 euro e fino a quindici anni per lavori di valore superiore a 100 milioni.

A questo scopo, è stata istituita<sup>36</sup> la cabina di regia ‘Strategia Italia’<sup>37</sup> i cui compiti sono: *i)* verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi; *ii)* verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio - quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, situazioni di particolare degrado ambientale necessitanti attività di bonifica - e prospettare possibili rimedi. Questa struttura ha un ruolo di impulso e di proposta nei confronti del Consiglio dei Ministri e del CIPE.

La cabina di regia dovrà interagire con le due nuove strutture tecniche create con la Legge di Bilancio per il 2019: ‘Investitalia’ e la Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

‘Investitalia’ è una struttura di missione temporanea (con durata non superiore a quella del Governo in carica) per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento delle politiche del Governo in materia di investimenti pubblici e privati<sup>38</sup>. I suoi compiti sono: *i)* l’analisi e la valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali; *ii)* la valutazione delle esigenze di ammodernamento delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni; *iii)* la verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali; *iv)* l’elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridica di progetti di investimento; *v)* l’individuazione di soluzioni operative in materia di investimento; *vi)* l’affiancamento delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e programmi di investimento; *vii)* l’individuazione degli ostacoli nella realizzazione degli investimenti e le soluzioni utili al loro superamento; *viii)* l’elaborazione di soluzioni, anche normative.

La ‘Centrale per la progettazione delle opere pubbliche’ è una struttura di supporto alle amministrazioni centrali e periferiche per la progettazione di opere pubbliche. In particolare, la Centrale deve *i)* favorire lo sviluppo e l’efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, contribuendo *ii)* alla valorizzazione, all’innovazione tecnologica, all’efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, oltre che *iii)* alla progettazione degli interventi di realizzazione e alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici<sup>39</sup>.

Il Governo intende, inoltre, valorizzare il **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)**, con la definizione di un contratto standard PPP che è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, essa fornirà una guida alle pubbliche amministrazioni per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, con il fine di accrescere la competitività del Paese a livello internazionale, migliorare le capacità tecniche e negoziali delle pubbliche amministrazioni, limitare il ricorso alle varianti in corso d’opera e favorire la ‘bancabilità’ dell’operazione.

Per ridare slancio agli appalti pubblici e superare le incertezze interpretative che sono emerse, si è ritenuto necessario apportare delle modifiche al **Codice dei Contratti Pubblici** attraverso il Decreto Sblocca Cantieri e la delega al Governo per la semplificazione del Codice stesso (**si veda focus**). La delega mira a ridurre i

---

<sup>36</sup> Con il Decreto legge n. 109/2018 (cd Decreto Genova) cvt. Legge n. 130/2018. Il DPCM ad hoc è stato emanato a febbraio 2019.

<sup>37</sup> È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri dell’Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell’Ambiente, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate nonché dai rappresentanti delle autonomie locali.

<sup>38</sup> Il DPCM è stato adottato a febbraio 2019.

<sup>39</sup> Il DPCM che ne definisce il funzionamento non è stato ancora emanato.

tempi di realizzazione delle opere pubbliche, promuovere una maggiore trasparenza dell'amministrazione, coordinando allo stesso tempo le disposizioni legislative vigenti. Il Decreto Sblocca Cantieri si prefigge l'obiettivo della semplificazione e il conseguente sblocco e/o accelerazione delle procedure di gara, l'apertura del mercato degli appalti pubblici alle PMI e una maggiore flessibilità procedurale volta alla promozione della concorrenza.

BOZZA

## La razionalizzazione del Codice dei Contratti Pubblici e il Decreto 'Sblocca-cantieri'

Tra le deleghe approvate dal Consiglio dei Ministri a febbraio 2019 vi è anche quella per **semplificazione**, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa **in materia di contratti pubblici**. La norma dovrà portare alla riforma del Codice dei contratti pubblici nel termine di due anni. La delega dovrà esercitarsi, tra l'altro, nel rispetto dei seguenti principi:

- garantire o migliorare la coerenza giuridica e sistematica della normativa vigente in materia;
- restituire alle disposizioni semplicità e chiarezza di linguaggio;
- assicurare l'efficienza e la tempestività delle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, al fine di ridurre e rendere certi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche;
- eliminare i rinvii a strumenti di normazione secondaria;
- prevedere discipline differenziate applicabili ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;
- promuovere la responsabilità delle stazioni appaltanti, anche per assicurare maggiore flessibilità nell'utilizzo delle procedure di scelta del contraente;
- razionalizzare i metodi di risoluzione delle controversie, anche alternativi ai rimedi giurisdizionali;
- riordinare e riorganizzare l'attuale disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori;
- prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica;
- armonizzare, semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli, ad eccezione di quelli fiscali, sulle imprese e i professionisti;
- prevedere l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di procedere al monitoraggio e al controllo telematico a consuntivo del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza;
- diffondere la cultura digitale e favorire la partecipazione di cittadini e imprese ai procedimenti amministrativi innanzitutto attraverso dispositivi mobili.

I decreti legislativi attuativi della delega sono adottati entro un anno dall'entrata in vigore della legge, e i regolamenti esecutivi entro due anni.

Per evitare che questo percorso piuttosto lungo di riforma non favorisca una ripresa del settore, le modifiche riguarderanno non solo i settori ordinari e speciali, ma anche la difesa e la sicurezza.

### [DA VERIFICARE CON TESTO FINALE DEL DECRETO LEGGE]

Con il **Decreto 'Sblocca Cantieri'**, approvato dal CdM ad aprile 2019, sono apportate modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, in un'ottica di semplificazione. Si stabilisce, tra l'altro:

- il superamento delle Linee Guida dell'ANAC e la sostituzione con il nuovo Regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice, in fase di predisposizione;
- la possibilità per le stazioni appaltanti di affidare i lavori sulla base di un progetto definitivo semplificato (e non di quello esecutivo) per interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria; il progetto semplificato dovrà contenere, tra le altre cose, una relazione generale, un piano sicurezza ed un'analisi dei costi;
- la facoltà, per le stazioni appaltanti, di esaminare le offerte prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti generali, di idoneità e capacità degli offerenti. In questo caso esse verificano che non ricorrano motivi di esclusione del miglior offerente;

In materia di appalti pubblici era intervenuta anche la Legge di Bilancio per il 2019 estendendo, limitatamente al 2019, da 40.000 a 150.000 euro la soglia per l'affidamento diretto dei lavori previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici; si prevede, inoltre, che nel 2019 le procedure negoziali possano applicarsi ai lavori con un importo compreso tra 150.000 e 350.000 euro. L'ANAC ha aggiornato, in base alla nuova normativa - e a seguito di una consultazione pubblica - le linee guida sugli appalti sotto-soglia. Il testo aggiornato è stato inviato al Consiglio di Stato per il previsto parere<sup>40</sup>.

Successivamente, è stato modificato<sup>41</sup> l'articolo 8 del Codice dei Contratti Pubblici, prevedendo che gli operatori economici siano esclusi dalla partecipazione alla procedura d'appalto per dubbia integrità o affidabilità, qualora l'appaltatore:

i) abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, o di ottenere informazioni riservate a fini di un proprio vantaggio, oppure abbia fornito informazioni false o fuorvianti, suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;

ii) abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili.

## Infrastrutture e mobilità

La strategia del Governo in ambito infrastrutturale è rivolta a dare priorità ad una rete di piccole opere diffuse, con particolare attenzione a viabilità e sicurezza di ponti, gallerie e strade interne. Gli obiettivi primari sono: i) la promozione del trasporto ferroviario regionale e l'interscambio con altri mezzi; ii) la riduzione del numero di vittime della strada; iii) la promozione della mobilità sostenibile; iv) il sostegno all'edilizia pubblica.

A ciò si affianca la volontà di portare a compimento gli investimenti strategici seguendo standard rigorosi di efficienza. A questo scopo, la Struttura Tecnica di Missione del MIT, che svolge funzioni di sorveglianza, ha completato l'analisi costi-benefici di alcune grandi opere e prosegue nella sua attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse (ad es. la Gronda autostradale di Genova, la Pedemontana lombarda, il Terzo Valico, il collegamento tra Brescia e Padova e la tratta Torino-Lione).

**QUI focus grandi opere** (il MIT potrebbe richiederlo)

**Nel trasporto ferroviario** il completamento dell'Alta Velocità può essere coerente con la manutenzione delle infrastrutture esistenti attraverso innovazioni tecnologiche che consentano di diminuire i tempi di percorrenza sulle medie

<sup>40</sup> Cfr. "Linee Guida n. 4, di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici":

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ContrattiPubblici/LineeGuida/AggiornamentoLineeGuidan4>

<sup>41</sup> Con l'articolo 5 del Decreto legge n. 135/2018, cvt. Legge n. 12/2019.

distanze. Per le ferrovie regionali, il Governo promuoverà una stretta collaborazione con le Regioni nel monitoraggio della rete, prevedendo la possibilità di affidare a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) alcuni tratti oggi gestiti dalle Regioni. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha adottato indicazioni e prescrizioni relative alle procedure adottate dal gestore dell'infrastruttura (RFI S.p.A.) per elaborare l'orario di servizio e regolare la circolazione, nonché sulla trasparenza informativa nei confronti delle imprese ferroviarie anche in relazione al grado di utilizzazione della capacità ed alla gestione della saturazione della rete. Ha altresì prescritto la pubblicazione degli indici-obiettivo di puntualità, nonché i valori di consuntivo riferiti all'anno precedente, adottando una chiara definizione dei relativi criteri di misurazione.

E' stato recentemente approvato un decreto per la progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche<sup>42</sup> per le quali la Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione 2 milioni nel 2019. L'integrazione con altre forme di mobilità sarà ottenuta con il sostegno al *car* e *bike sharing* e con la costruzione di parcheggi intermodali in prossimità delle stazioni ferroviarie metropolitane e degli autobus.

Con riferimento alla **mobilità sostenibile**, si intende ridurre progressivamente il numero degli autoveicoli con motori diesel e benzina, al fine contenere le emissioni inquinanti e conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Un passo in tal senso si è compiuto con l'approvazione del Piano strategico della mobilità sostenibile che ha destinato 3,7 miliardi al ricambio del parco-bus con mezzi a basso impatto. Dal 2019 al 2033 saranno rinnovati 2.000 autobus l'anno, oltre a 250 treni (questi ultimi entro il 2022). Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni per nuovi mezzi navali destinati al trasporto pubblico locale. Il piano permetterà di migliorare il livello di servizio e ridurre, entro il 2024, l'età media della flotta dagli attuali 20 a 10,6 anni. Queste misure sul trasporto pubblico locale contribuiscono all'obiettivo generale del Governo di stabilire standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale, anche rafforzando la collaborazione con l'ART.

Riguardo le procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, l'ART ha avviato la revisione di misure precedenti riguardanti bandi e convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione del servizio. Gli affidamenti in materia di servizi di trasporto marittimo di passeggeri sono stati oggetto di misure regolatorie dell'Autorità, riguardo la definizione di bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto da, tra e verso le isole, e le convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare<sup>43</sup>.

Sempre con riferimento al trasporto pubblico locale, l'ART ha adottato misure volte a perseguire obiettivi di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi per gli utenti tenuto conto, tra l'altro, delle opportunità derivanti dalle innovazioni tecnologiche. In particolare, ha individuato indicatori e livelli che definiscono le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto di passeggeri

---

<sup>42</sup> Decreto 29 novembre 2018. Tali ciclovie includono il Grande Raccordo Ciclabile di Roma, la Ciclovía VEnTO che collega Venezia e Torino che tocca numerose città d'arte, come Mantova e Ferrara, e grandi città come Milano, la ciclovía del Sole che parte dal Brennero attraversa da nord a sud l'Italia per terminare in Sicilia, a Palermo, e in Sardegna a Cagliari, e la ciclovía dell'Acquedotto Pugliese e della Magna Grecia.

<sup>43</sup> Delibera ART n.22/2019. Le misure disciplinano, tra l'altro, le informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara, i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione, i criteri di calcolo dei corrispettivi a base d'asta e redazione del piano economico finanziario da parte dell'ente affidante, i criteri di individuazione e allocazione dei rischi nell'affidamento in concessione, la metodologia per determinare il margine di utile ragionevole, nonché la facoltà per l'ente affidante di individuare, tra i criteri di aggiudicazione, obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

via ferrovia<sup>44</sup> e via mare<sup>45</sup> connotati da obblighi di servizio pubblico. Tali misure hanno ad oggetto, fra l'altro: la regolarità e puntualità del servizio, i livelli minimi di trasparenza delle informazioni da fornire all'utenza prima, durante e dopo il viaggio, la pulizia e confort dei mezzi, l'accessibilità, la sicurezza e le certificazioni relative ai livelli minimi di qualità ambientale.

Per migliorare l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico regionale, l'Autorità ha definito<sup>46</sup> metodologie, criteri e procedure per il perseguimento da parte degli Enti Affidanti di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale, anche attraverso misure di contabilità regolatoria e separazione contabile tra attività svolte in regime di servizio pubblico e altre attività, nonché fra le attività afferenti a diversi contratti di servizio. Esse sono, altresì, orientate a garantire la trasparenza delle gestioni, prevenire sussidi incrociati e rafforzare gli obiettivi delle imprese ferroviarie titolari di contratti di servizio.

Con riferimento alle condizioni di accesso alle infrastrutture per il trasporto pubblico su gomma, nel 2018, l'ART ha approvato<sup>47</sup> specifiche disposizioni volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni, che costituiscono, a livello nazionale e locale, importanti punti di interscambio e connessione fra le diverse modalità di trasporto. Il provvedimento mira ad assicurare eque condizioni di accesso agli operatori migliorando nel contempo le condizioni di trasporto dei passeggeri.

Per favorire la riconversione in chiave ecosostenibile del parco auto privato la Legge di Bilancio ha riconosciuto, nel triennio 2019-2021, un contributo economico in misura differenziata per importi che vanno da 1.500 a 6.000 euro, ai soggetti che acquistano e immatricolano in Italia un veicolo non inquinante<sup>48</sup>. La misura è affiancata dalla contestuale istituzione, per gli anni 2019-2021, di un' imposta progressiva che grava sugli acquisti di veicoli nuovi con emissioni di CO<sub>2</sub> che eccedono la soglia di 160 gr/km.

La proposta di **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** inviata alla Commissione Europea punta alla riduzione dei carburanti inquinanti nei trasporti e all'incremento della mobilità elettrica, per raggiungere la quota di 1,6 milioni di auto elettriche nel 2030. Con il Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica sono previsti circa 70 milioni per la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica e interventi di recupero del patrimonio edilizio mirati allo sviluppo delle medesime reti. In tale contesto, la Legge di Bilancio per il 2019 introduce una nuova detrazione fiscale per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica.

In tema di **sicurezza**, il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge contenente modifiche al Codice della Strada. L'obiettivo è di assicurare una maggiore tutela della sicurezza stradale; semplificare gli adempimenti a carico delle persone con disabilità che necessitano di apportare modifiche ai propri autoveicoli; conseguire la razionalizzazione, la proporzionalità e l'efficacia degli istituti sanzionatori; riorganizzare le disposizioni del Codice e, infine, predisporre

---

<sup>44</sup> Delibera 16/2018 dell'8 febbraio 2018

<sup>45</sup> Delibera ART n. 96/2018 del 4 ottobre 2018

<sup>46</sup> Delibera ART n. 120/2018 del 29 novembre 2018

<sup>47</sup> Delibera ART n. 56/2018 del 30 maggio 2018

<sup>48</sup> Con emissioni di CO<sub>2</sub> che non eccedono la soglia di 70 gr/km. Sono incentivati solo gli acquisti di veicoli che hanno un costo massimo di 50.000 euro, IVA esclusa. Il contributo è corrisposto dal venditore all'acquirente mediante sconto sul prezzo di acquisto e recuperato dallo stesso venditore sotto forma di credito d'imposta. Il contributo statuto è maggiorato in presenza della rottamazione di un veicolo vetusto.

provvedimenti concernenti la progettazione e la costruzione di infrastrutture stradali e di arredi urbani finalizzati alla sicurezza degli utilizzatori di veicoli a due ruote e degli altri dispositivi per la mobilità personale.

In materia di sicurezza stradale, l'ART è stata designata organismo nazionale, imparziale e indipendente<sup>49</sup>, competente a valutare la conformità dei requisiti da rispettare in materia di diffusione delle informazioni e dei dati concernenti le aree di parcheggio destinate agli automezzi pesanti e sulla viabilità. A tal fine, l'Autorità può effettuare controlli e ispezioni casuali, ovvero, con riguardo alla vigilanza sulla qualità del servizio, utilizzare informazioni derivanti da strumenti di rilevazione della *customer satisfaction*.

In materia autostradale, l'ART ha approvato il sistema tariffario di pedaggio basato sul *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale, per l'affidamento della nuova concessione *in house* di alcune tratte autostradali<sup>50</sup>. Il sistema tariffario di pedaggio si caratterizza, tra l'altro, per la previsione di una componente tariffaria di gestione, di una componente di costruzione e di una componente per gli oneri di concessione. E' inoltre prevista maggiore trasparenza contabile rispetto al regime previgente, con la chiara individuazione delle attività pertinenti e dei criteri di ammissibilità dei costi e degli investimenti. Il sistema prevede regole per la determinazione del capitale investito netto e del relativo tasso di remunerazione, per la corretta individuazione della dinamica tariffaria e per la regolazione della produttività, con previsione di meccanismi incentivanti e di penalità, relativamente ai livelli della qualità del servizio e degli investimenti. Sono infine definiti gli obblighi di separazione contabile e di contabilità regolatoria, nonché un meccanismo di *revenue sharing* volto a limitare gli extra ricavi del concessionario.

Secondo quanto previsto anche dal disegno di legge per la prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico (cosiddetto 'Proteggi Italia'), il Governo lavorerà per innovare l'attuale quadro normativo in tema di dissesto idrogeologico, operando un ampliamento e un rafforzamento degli attuali poteri dei commissari di governo e una semplificazione e velocizzazione delle procedure di finanziamento, esecuzione e realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio.

A inizio aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare un disegno di legge per la mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio che attribuisce ai Presidenti delle Regioni designati quali Commissari contro il dissesto idrogeologico il compito di predisporre un programma d'azione triennale per la mitigazione del rischio e per la salvaguardia del territorio, nel quale vengono riportate la descrizione tecnica e le singole stime di costo. Si consente inoltre il ricorso all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo, indipendentemente dall'importo dei lavori, nel rispetto di quanto previsto dalle norme europee sugli appalti pubblici. Il testo del disegno di legge verrà trasmesso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'acquisizione del parere di competenza.

---

<sup>49</sup> Ai sensi dei Regolamenti delegati (UE) n. 885/2013 e n. 886/2013

<sup>50</sup> A22 Brennero-Modena, A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

### Decreto 'emergenze' e Legge di Bilancio per il 2019

Il decreto-legge n. 109/2018 (convertito con la Legge n. 130/2018) introduce disposizioni urgenti volte a velocizzare le operazioni di demolizione e ricostruzione del viadotto Morandi a Genova, a sostenere i soggetti danneggiati per il crollo, nonché dirette a intraprendere ogni iniziativa necessaria al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Inoltre, il decreto introduce misure urgenti aventi ad oggetto gli eventi calamitosi che hanno colpito l'Italia centrale e l'isola di Ischia, già oggetto di interventi normativi. Infine, per uscire dalla logica emergenziale, il Governo ha approvato norme con finalità di prevenzione, volte al monitoraggio delle infrastrutture a rischio.

Il decreto ha, fra l'altro, modificato le norme istitutive dell'Autorità di regolazione dei trasporti estendendone le competenze in materia autostradale, anche alle concessioni in essere. In esecuzione di tali disposizioni, l'Autorità ha avviato un procedimento volto a definire il sistema tariffario applicabile a ciascuna concessione, che si concluderà a fine giugno 2019 dopo la consultazione pubblica degli stakeholders.

In ambito di sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di rafforzare le misure di prevenzione e di garantire la piena sicurezza nella mobilità e nei trasporti, si introducono nuove norme che prevedono l'istituzione di una Agenzia di Vigilanza per la Sicurezza delle strade e autostrade, con parallelo ampliamento degli organici tecnici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) dedicati ai controlli di sicurezza, e la creazione di una banca dati sulle opere pubbliche per monitorarne, tra l'altro, i parametri di sicurezza utilizzando sistemi tecnologici innovativi.

Per i fini sopra indicati la Legge di Bilancio per il 2019 ha stanziato 740 milioni per il 2019 e 2.900 per il biennio 2020-2021 (43.600 milioni complessivi nel periodo 2019-2033) per l'istituzione del Fondo Investimenti delle Amministrazioni Centrali. Una parte del fondo sarà destinata allo sviluppo e messa in sicurezza dei sistemi di trasporto pubblico di massa. **A febbraio 2019 è stato firmato un primo DPCM di riparto, che assegna 19 miliardi ad interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale e impulso al trasporto (locale e nazionale).** Si prevede un monitoraggio ad hoc delle risorse impiegate in quest'ambito.

Ulteriori 400 milioni per il 2019 sono stati previsti come contributi ai Comuni fino a 20.000 abitanti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio culturale, con particolare riferimento a viadotti, ponti, gallerie, ecc. Gli interventi riguardano opere che presentino specifiche necessità di manutenzione. Il piano sarà trattato alla stregua di un intervento emergenziale, utilizzando procedure previste dalla legislazione vigente - in particolare la procedura negoziata - che consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per l'affidamento dei lavori.

Alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali saranno destinati anche 5 milioni annui nel biennio 2019-2020, nell'ambito dell'aggiornamento del contratto di programma di ANAS S.p.A. Ulteriori risorse saranno assegnate ad Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria per l'adeguamento antisismico degli edifici e per gli interventi infrastrutturali.

Il ruolo di **porti ed aeroporti** è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su strada, Rete Ferroviaria Italiana ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Va in questa direzione quanto previsto dalla Legge di Bilancio secondo cui - nell'ambito del contratto di programma 2017-2021 tra MIT e RFI - dovranno essere destinati 100 milioni annui nel

2019-2020 alla realizzazione di connessioni ferroviarie, valorizzando soprattutto collegamenti con porti e aeroporti.

L'ART ha adottato<sup>51</sup> prime misure di regolazione per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, anche al fine di concorrere al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed alla trasparenza delle condizioni di accesso ai mercati del settore. Le misure riguardano, tra l'altro, la concessione di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, la vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retroportuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Nel **settore aeroportuale** gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del Paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati a garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con il superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori. La Legge di Bilancio per il 2019 ha destinato 25 milioni in due anni per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni in tre anni per quello di Crotona. L'ART si accinge a completare la revisione dei modelli di regolazione tariffaria adottati nel 2014 e già oggetto di un aggiornamento nel 2017, sviluppando ulteriormente gli strumenti per l'ottimizzazione dell'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, stimolando la concorrenza per confronto tra i diversi scali aeroportuali. La procedura di revisione ha preso avvio da una *call for input*, proseguirà con una consultazione degli *stakeholders* e si concluderà a settembre 2019.

Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche accademiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

## **Rete idrica, edilizia pubblica e prevenzione rischi sismici**

Le **infrastrutture idriche** saranno riqualficate per farsi carico del tema della crescente scarsità dell'acqua, connessa anche alla frequente alternanza di eventi siccitosi e di fenomeni alluvionali. Dopo l'intesa raggiunta in Conferenza unificata è stato adottato<sup>52</sup> il Piano straordinario riguardante gli invasi multi-obiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili e sono stati sbloccati circa 250 milioni per finanziare 30 opere nel settore idrico. Gli investimenti di completamento degli invasi rivestono una particolare importanza in quanto hanno un basso impatto ambientale, possono essere cantierabili in poco tempo e realizzabili da imprese locali<sup>53</sup>. Gli interventi inseriti nel Piano permetteranno di alimentare territori

---

<sup>51</sup> Delibera ART n. 57/2018 del 30 maggio 2018

<sup>52</sup> Il Piano è stato adottato con decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, nelle more della definizione del Piano nazionale di interventi del settore idrico, previsto dalla Legge di Bilancio 2018, e in fase di completamento.

<sup>53</sup> Gli interventi sono valutati attraverso un set di indicatori molto semplice, e quindi, condivisibile da parte delle amministrazioni locali e da parte degli altri *stakeholders*.

importanti dal punto di vista agricolo o densamente abitati e, quindi, con un rilevante fabbisogno in termini di acqua potabile.

Per il potenziamento delle infrastrutture idriche è stato anche istituito un apposito Fondo di Garanzia; il relativo decreto, su cui si è raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, è in fase di adozione. Oltre alle infrastrutture del servizio idrico integrato (acquedotti o impianti fognari e di depurazione) il Fondo di Garanzia riguarderà anche gli investimenti sulle dighe. Le modalità di accesso al Fondo saranno definite dall'Autorità di settore.

La legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione un miliardo per finanziare la progettazione di interventi strategici del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, in corso di approvazione. La procedura per la predisposizione e l'attuazione del Piano è stata modificata con una preferenza per gli interventi caratterizzati da sinergie e complementarità.

È obiettivo del Governo garantire l'accesso all'acqua quale bene comune e diritto umano universale, anche avvalendosi degli strumenti normativi europei. Sarà rafforzata la tutela quali-quantitativa della risorsa e si incentiverà l'uso di sistemi per ridurre gli sprechi e le dispersioni con l'introduzione e la diffusione di nuove tecnologie e si incrementeranno gli investimenti di natura pubblica sul servizio idrico integrato. Al riguardo, un progetto di legge in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque (A.C. n.773) è all'esame della Camera dei Deputati.

Con riferimento all'edilizia pubblica, si guarda al *Building Information Modeling* (BIM) per ottenere una più efficiente ed innovativa pianificazione, realizzazione e gestione delle costruzioni con un risparmio potenziale fino a 30 miliardi negli appalti pubblici. Il Governo intende rendere operativa tale piattaforma digitale in tutta l'attività di progettazione e monitoraggio realizzata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dalle stazioni appaltanti<sup>54</sup>. In questo comparto è stato emanato un decreto di riparto tra le Regioni di 321 milioni per l'attuazione del programma di recupero e razionalizzazione di immobili ed alloggi di **edilizia residenziale pubblica**. Le risorse saranno destinate ad interventi di manutenzione straordinaria, il cui importo non superi i 50.000 euro per ogni singolo alloggio. Si potrà dunque intervenire su oltre 20 mila unità di edilizia residenziale pubblica mediante l'adeguamento sismico, impiantistico e l'efficientamento energetico. Rispetto al passato si fissano nuovi criteri per la ripartizione e tempi certi per la realizzazione degli interventi.

Proseguiranno le azioni di mitigazione del **rischio sismico** - attraverso interventi e misure di messa in sicurezza del patrimonio abitativo - e di miglioramento del patrimonio energetico, promuovendo altresì una cultura della conoscenza e della prevenzione. Si opererà attraverso misure specifiche, quali: *i*) finanziamento per le verifiche di vulnerabilità ed i progetti di adeguamento delle scuole in zone a rischio sismico 1 e 2: sono stati finora finanziati 875 interventi proposti dagli Enti locali, suddivisi fra verifiche di vulnerabilità e progettazioni di adeguamento sismico; *ii*) 10 cantieri pilota per sensibilizzare i territori ad intervenire sulla messa in sicurezza di edifici pubblici esistenti. I progetti si svolgeranno in Comuni scelti su tutto il territorio nazionale, con l'effettuazione di interventi di messa in sicurezza antisismica su edifici di proprietà pubblica ad uso residenziale; *iii*) Casa Sicura 'Portale sisma bonus' per agevolare la conoscenza e la fruizione della detrazione concessa ai proprietari di immobili, adibiti sia ad abitazione che ad attività produttive, per interventi di adeguamento antisismico. Il portale telematico permette di semplificare adempimenti e procedure per proprietari e professionisti, restituendo, al contempo, all'amministrazione

---

<sup>54</sup> A questo riguardo, è essenziale digitalizzare i processi amministrativi del MIT, garantendone anche una maggiore trasparenza, con l'istituzione di un registro degli ingressi. A tal fine è stato anche istituito un tavolo tecnico *ad hoc* composto da professionisti del settore.

informazioni e dati sul ricorso alle agevolazioni fiscali e sul miglioramento delle caratteristiche antisismiche degli edifici in esito agli interventi effettuati.

Un accordo tra il MIT e Casa Italia prevede interventi per 6 milioni per la realizzazione di interventi di prevenzione sismica sulle cosiddette infrastrutture puntuali, come ospedali e caserme.

### III.3 PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E PATRIMONIO PUBBLICO

#### Valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni demaniali

La Legge di Bilancio per il 2019 conferma il ruolo primario della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nella strategia economica e di bilancio del Governo, sia per l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica - prevedendo<sup>55</sup> un programma di dismissioni immobiliari per 1,25 miliardi nel triennio 2019-2021, oltre agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente - sia per il contributo all'incremento degli investimenti pubblici che potrà derivare dall'istituzione della Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici<sup>56</sup>.

Le due norme della Legge di Bilancio potranno favorire un'accelerazione delle attività di valorizzazione correnti: la prima incentivando le procedure di varianti urbanistiche e variazioni nella destinazione d'uso degli immobili destinati alla cessione, che possono essere dirette o mediate da Fondi immobiliari; la seconda favorendo lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici finalizzati alla rigenerazione/ristrutturazione degli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del programma di dismissioni previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019, possono essere ricompresi:

- immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, individuati con uno o più decreti del MEF, su proposta dell'Agenzia del demanio;
- immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali, e suscettibili di valorizzazione, individuati con uno o più decreti del Ministro della difesa, sentita l'Agenzia del demanio;
- immobili statali per i quali sia stata presentata ed accolta dall'Agenzia del demanio la richiesta di attribuzione<sup>57</sup>, ma per i quali l'Ente richiedente non abbia adottato la prescritta delibera, salvo l'adozione della stessa entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge;
- immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà di altre amministrazioni pubbliche, diverse dagli enti territoriali<sup>58</sup>.

Sulla base della ricognizione annuale del MEF, il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti, pari a circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 284 miliardi. Esso è per la maggior parte (78 per cento) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla PA (circa 222 miliardi) e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 22

---

<sup>55</sup> Art. 1, co.422 e seguenti

<sup>56</sup> Art. 1, comma 162 e seguenti

<sup>57</sup> Ai sensi dell'articolo 56-bis DECRETO LEGGE n. 69/2013.

<sup>58</sup> Come definite ai sensi dell'articolo 1, co. 2 DECRETO LEGGE n. 165/2001.

per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (48 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (2 miliardi).

Al 31 dicembre 2018, i beni statali affidati all’Agenzia del demanio risultano pari complessivamente a 42.866 immobili, fabbricati e terreni, per un valore di circa 60,82 miliardi. In termini di valore, l’85 per cento è costituito da immobili in uso governativo, circa il 12 per cento da beni del demanio storico-artistico e altro patrimonio indisponibile e solo il restante 3 per cento da patrimonio disponibile. Le azioni avviate dall’Agenzia del demanio sugli immobili utilizzati a fini istituzionali sono orientate ad una gestione economica più efficiente, attraverso la razionalizzazione degli spazi in uso e la rinegoziazione dei contratti di locazione.

Le locazioni passive per la PA centrale ammontavano per l’anno 2014 a oltre 900 milioni.

Negli ultimi anni sono stati fatti investimenti che hanno permesso di recuperare immobili pubblici abbandonati e rilasciare progressivamente gli immobili privati per i quali venivano pagati canoni di affitto significativi. A seguito di tale processo, nel 2018 la spesa per canoni complessiva si è ridotta attestandosi a circa 800 milioni. Al completamento degli interventi programmati si prevede di ottenere un risparmio, a regime, di circa 200 milioni rispetto alla spesa sostenuta al 31 dicembre 2014<sup>59</sup>.

L’Agenzia del Demanio, anche a seguito del rafforzamento della propria struttura tecnica, si propone di gestire nei prossimi anni 2,3 miliardi - già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio- di cui circa 1,1 miliardi per la riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali e 1,2 miliardi destinati alla razionalizzazione degli usi governativi per l’abbattimento della spesa per locazione passiva. Le prime iniziative per la riduzione del rischio sismico sono state avviate dall’Agenzia a dicembre 2018, con la pubblicazione di 24 bandi di gara per oltre 800 immobili distribuiti in 15 Regioni, prevalentemente nelle zone a più alto rischio sismico, per un totale di circa 1,6 milioni di mq ed un importo complessivo di circa 58 milioni per le indagini di vulnerabilità sismica ed energetica (audit), i progetti di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) e, in alcuni casi, anche la progettazione definitiva ed esecutiva. Il Piano per la riduzione del rischio sismico sta proseguendo nel 2019 con la pubblicazione di ulteriori bandi per analisi conoscitive dei beni e progettazioni e si attuerà anche con il progressivo avvio delle successive fasi di esecuzione dei relativi interventi di adeguamento/miglioramento sismico, secondo le priorità che emergeranno in esito allo svolgimento dei servizi richiesti e fino a concorrenza della disponibilità dei fondi stanziati.

Per quanto riguarda l’attuazione del federalismo demaniale<sup>60</sup>, l’Agenzia del Demanio ha effettuato 5.244 trasferimenti di immobili nell’ambito di quello ordinario e 150 trasferimenti con il federalismo culturale<sup>61</sup>. La valorizzazione degli immobili pubblici ha avuto un’ulteriore spinta dallo sviluppo dei fondi immobiliari gestiti da INVIMIT Sgr, società interamente partecipata dal MEF. Gli immobili pubblici apportati a detti fondi, al 31 dicembre 2018, hanno un valore in termini

---

<sup>59</sup> L’Agenzia del Demanio, con la medesima finalità di conseguire un risparmio sui costi di affitto del consistente portafoglio immobiliare a suo tempo dismesso e riassunto in locazione dallo Stato, è impegnata nella definizione delle esigenze allocative conseguenti alla scadenza dei contratti di locazione relativi al Fondo Immobili Pubblici (a fine 2022) e al Fondo Patrimonio Uno (a fine 2023).

<sup>60</sup> Previsto all’art. 56-bis decreto legge n. 69/2013, conv. in legge n. 98/2013.

<sup>61</sup> Ex art. 5 co. 5 Decreto legislativo n. 85/2010.

di *Asset Under Management*, pari a circa 1.385,1 milioni<sup>62</sup>. A fronte di tali apporti sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. I proventi generati dalla vendita delle quote dei fondi negli anni in cui le stesse saranno realizzate, se facenti riferimento agli immobili dello Stato potranno essere versati all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate al fondo per l'ammortamento di titoli di Stato, mentre quelle relative agli immobili degli altri enti verranno contabilizzate a riduzione del debito dell'ente, contribuendo in tal modo al contenimento del debito pubblico consolidato.

## Concessioni

L'attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione spesso obsoleta, che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni per l'Erario. I canoni imposti non sono, in numerosi casi, correlati ai profitti che i beni dati in concessione producono in capo ai concessionari. Inoltre, può accadere che questi ultimi godano, attraverso il sistema tariffario, di rendimenti garantiti e molto al di sopra di quelli di mercato, anche per effetto di limiti nelle capacità di controllo da parte dei soggetti pubblici competenti sui livelli degli investimenti previsti/effettuati. Il Governo si propone pertanto di avviare approfondimenti specifici, coinvolgendo le amministrazioni competenti al rilascio e al controllo delle concessioni, le autorità di regolazione ed esperti indipendenti dei vari settori, in modo da promuovere idonee strategie di intervento. I maggiori introiti che potrebbero derivarne sono, allo stato attuale, difficilmente quantificabili. È ipotizzabile, tuttavia, che efficaci interventi abbiano impatti positivi per la finanza pubblica.

Il Governo studierà un'ipotesi in cui maggiori proventi generati dalla razionalizzazione delle concessioni potrebbero afferire al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico, unitamente ai maggiori proventi delle dismissioni immobiliari e delle alienazioni di quote di società partecipate. Nell'ambito dello stesso processo, parte dei maggiori introiti riferibili alle concessioni rilasciate dalle amministrazioni locali potrebbero essere vincolati alla riduzione del loro indebitamento. Ciò contribuirebbe alla realizzazione di quello 0,3 per cento medio annuo di proventi da dismissioni attualmente incorporato nelle proiezioni del debito pubblico.

## Riforma delle società partecipate

Il processo di riforma delle società partecipate è stato avviato con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica<sup>63</sup>, con lo scopo di ridurre il ricorso, da parte degli enti pubblici, allo strumento societario per l'erogazione di servizi; in questo ambito nel Testo Unico sono stati definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi entro i quali è ammessa la detenzione di partecipazioni in società da parte di una Pubblica Amministrazione.

---

<sup>62</sup> In particolare: 107,9 milioni per il fondo i3-INAIL, 256 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 75,9 milioni per il fondo i3-Università, 80,8 milioni per il Comparto 8-quater e 64 milioni per il Comparto 8-ter del fondo i3-Sviluppo Italia; 284 milioni per il fondo i3-Inps, 17,4 milioni per il fondo i3-Silver, 488,3 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia e 10,8 milioni per il fondo i3-Valore Italia.

<sup>63</sup> Decreto legislativo n. 175/2016.

In adempimento con quanto previsto dalla normativa di riforma, le amministrazioni pubbliche hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione. Gli esiti di tale ricognizione sono stati comunicati al Dipartimento del Tesoro del MEF, attraverso l'applicativo informatico *Partecipazioni*<sup>64</sup>.

Tale processo di ricognizione straordinaria ha evidenziato la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società.

In questo contesto, per 7.845 partecipazioni le amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, che si doveva realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Al fine di verificare l'effettiva implementazione di questo profilo della Riforma, la Struttura del MEF di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo Unico ha attivato una speciale rilevazione di dati per censire le alienazioni effettivamente avvenute e riscontrarne il relativo introito finanziario.

La rilevazione ha evidenziato l'avvenuta alienazione, alla data del 30 settembre 2018, di 572 partecipazioni (circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate), che hanno generato un introito pari a 419 milioni. Per le restanti partecipazioni, alla medesima data, le operazioni di alienazione erano ancora da avviare o in corso oppure si erano concluse negativamente (ad es. per asta pubblica andata deserta).

Alla luce di ciò, nel rispetto del quadro ordinamentale vigente, sarà rafforzato il coordinamento con gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del Testo Unico (come la Corte dei conti) per promuovere un maggiore livello di adempimento alle disposizioni della riforma.

In quest'ottica, va segnalato che le pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017. La trasmissione alla Struttura di monitoraggio dei piani di razionalizzazione periodica, nonché dei dati relativi a tali partecipazioni, è attualmente in corso attraverso il citato applicativo *Partecipazioni*.

### III.4 GIUSTIZIA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### Giustizia

Negli ultimi anni è stato gradualmente eroso il consistente arretrato dei procedimenti civili pendenti e questo trend positivo si conferma anche per il 2018: se alla fine del 2017 erano circa 3.572.870 le cause civili pendenti, alla data del 31 dicembre 2018 il totale nazionale dei fascicoli pendenti è risultato pari a 3.460.764<sup>65</sup>.

Tuttavia, i tempi necessari per risolvere le cause civili rimangono tra i più elevati dell'UE, in tutte le fasi del processo. Il permanere delle criticità dovute alla durata dei processi (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) induce la necessità di programmare interventi

<sup>64</sup> L'applicativo *Partecipazioni* è stato realizzato dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del progetto *Patrimonio della PA*, avviato per la ricognizione degli asset delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge n. 191 del 2009.

<sup>65</sup> Al netto dell'attività del giudice tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

normativi idonei a garantire una più celere definizione delle controversie e una più significativa riduzione delle pendenze.

A tal fine si metteranno in campo molteplici azioni, sia in campo penale sia in ambito civile, accompagnate da investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo<sup>66</sup>. Verrà inoltre potenziato il processo telematico: sono già in corso di svolgimento le relative gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia, suggeriscono di intervenire sul processo civile: il testo di  **riforma del rito civile**, in fase avanzata di elaborazione, propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato modellato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate al rito del lavoro. Il disegno di legge conterrà anche la delega al Governo per la riforma complessiva del Codice di procedura civile, al fine di introdurre analoghi meccanismi semplificatori per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per il giudizio dinanzi al giudice di pace e di secondo grado<sup>67</sup>. Il rito semplificato si ispira ai principi del *case management*, con l'intento di realizzare un processo nel quale sia consentito al giudice e alle parti di modulare tempi ed adempimenti processuali sulla base dell'effettiva complessità della controversia e delle reali esigenze difensive.

L'intervento di riforma investirà anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita. Con riferimento alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui si è dimostrata efficace, come ad esempio i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria. Nell'ambito della procedura di negoziazione assistita, invece, si prevede la possibilità di svolgere attività istruttoria e di utilizzare - nel caso in cui non si pervenga ad una soluzione transattiva - gli elementi di prova ottenuti nel giudizio che si andrà ad instaurare, con effetti positivi sulla sua durata. L'attuazione di tali misure risponderrebbe alla fondamentale esigenza di garantire una giustizia sicuramente più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

Nell'anno appena trascorso pari attenzione è stata dedicata anche al settore della **giustizia penale**, con interventi che hanno interessato sia profili normativi di carattere sostanziale e processuale, sia fondamentali profili organizzativi indispensabili per potenziare l'efficienza del processo.

Le principali direttrici di intervento sono state individuate nella necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo, nonché nel riordino di talune categorie di reati, in particolare, di quelli contro la pubblica amministrazione. Alcuni di questi obiettivi sono stati raggiunti con l'adozione della Legge per il **contrasto della corruzione** (cd. 'Spazzacorrotti'), in cui si rivedono istituti quali la pena

---

<sup>66</sup> Già nel corso del 2018 sono state adottate numerose iniziative per far fronte alle carenze di personale, sia consentendo l'ingresso di nuove professionalità e favorendo la riqualificazione, la formazione e la progressione del personale amministrativo, sia aumentando le piante organiche degli uffici del personale di magistratura. Va inoltre rilevata l'adozione, nella legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse del personale di magistratura, attraverso l'ampliamento della dotazione organica di 600 unità, nonché del personale amministrativo non dirigenziale presso gli uffici giudiziari (2903 unità). In continuità con tali provvedimenti e per far fronte alle scoperture di organico derivanti dai pensionamenti, in deroga al blocco delle assunzioni previsto nella stessa legge di Bilancio per il 2019, è stata introdotta una disciplina di semplificazione delle procedure di reclutamento del personale amministrativo e una correlata anticipazione del termine fissato in bilancio per l'assunzione del medesimo personale.

<sup>67</sup> La delega sarà esercitata con l'adozione dei relativi decreti legislativi entro giugno 2019.

accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati (per i dettagli si rimanda al Focus).

Con la stessa legge, si è inoltre provveduto a una rivisitazione complessiva della **prescrizione**, non limitata ai reati contro la pubblica amministrazione, nella consapevolezza che una riforma seria ed equilibrata dell'istituto costituisca una priorità per il sistema giudiziario<sup>68</sup>.

È allo studio, inoltre, un disegno di legge delega di riforma della disciplina del processo penale, con l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e a recuperare l'efficienza dell'intero sistema, nel rispetto delle regole del 'giusto processo' di cui il codice del 1988 è espressione positiva. Il tavolo tecnico istituito presso il Ministero della giustizia sta procedendo in un costante confronto con le categorie professionali interessate (magistrati e avvocati) e con gli studiosi del processo penale, focalizzando l'attenzione su interventi in grado di calmierare il carico giudiziario, attraverso la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi e l'adozione di misure che consentano di semplificare e velocizzare il procedimento penale.

La Camera dei Deputati ha, inoltre, approvato un disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come ad esempio quelli di omicidio aggravato, sequestro di persona e strage. La norma non incide sulle garanzie e sui diritti della difesa: se infatti, in sede di udienza preliminare si rende ammissibile il giudizio abbreviato, l'imputato può chiederlo entro 15 giorni.

BOLLENA

---

<sup>68</sup> Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 (8,7 per cento). I dati del primo semestre 2018 confermano l'incidenza percentuale del 9,4 per cento.

### **Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (Legge ‘Spazzacorrotti’).**

La Legge n.3/2019 è intervenuta sulla disciplina della lotta alla corruzione incidendo sia sugli istituti di diritto sostanziale sia sugli aspetti processuali connessi alla repressione dei reati contro la PA. La legge modifica inoltre la disciplina della prescrizione e introduce una serie di disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici.

La prima parte del testo riguarda i **reati contro la PA** e la disciplina della prescrizione del reato; per quanto riguarda il primo aspetto, tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrarre con la PA per coloro che sono stati condannati ad oltre 2 anni di reclusione. L'interdizione e il divieto di contrarre vanno invece da 5 a 7 anni se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni e da 1 a 5 anni se ricorrono le circostanze attenuanti previste dal codice penale;
  - si stabilisce che la sospensione condizionale e la riabilitazione non producono effetti sulle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la PA. Per quanto riguarda la riabilitazione, decorsi almeno 7 anni dalla stessa, la pena accessoria perpetua è dichiarata estinta in caso di buona condotta;
  - l'incapacità di contrarre con la PA è introdotta anche come misura interdittiva, che si applica all'imputato prima della condanna;
  - viene inasprita la pena per i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione e di appropriazione indebita;
  - viene modificata la disciplina della riparazione pecuniaria conseguente a condanne per reati contro la PA, in particolare estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore;
  - viene prevista una causa di non punibilità per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato;
  - si prevede la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la PA all'estero;
  - si introduce la figura dell'agente sotto copertura nelle operazioni di polizia anche per i reati contro la PA (come previsto dalla Convenzione Onu del 2003);
  - viene consentito l'utilizzo delle intercettazioni, anche mediante dispositivi elettronici portatili (cd. Trojan) nei procedimenti per reati contro la PA;
  - si consente al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito;
  - il 'millantato credito' viene abrogato come fattispecie autonoma di reato ed assorbito nel 'traffico di influenze illecite';
  - i reati di corruzione tra privati e istigazione alla corruzione tra privati diventano perseguibili d'ufficio, senza la necessità di una querela da parte della vittima;
- Per quanto riguarda la **prescrizione**, la legge introduce le seguenti novità:
- in caso di reato continuato, il provvedimento individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione;
  - viene sospeso il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

---

Centrale è anche il tema del diritto della crisi d'impresa: a gennaio 2019, è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della 'delega<sup>69</sup> al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza', con l'obiettivo di realizzare un moderno sistema dell'insolvenza, incentivare l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolare l'esdebitazione anche dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorire soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale (per i dettagli si rimanda al Focus).

BOZZA

---

<sup>69</sup> Legge 19 ottobre 2017 n. 155.

## **Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (Decreto Legislativo n. 14/2019)**

Il decreto legislativo n.14/2019 ha dato attuazione alla legge delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza approvata ad ottobre 2017. Il Codice - destinato a sostituire integralmente la legge fallimentare del 1942 - introduce una disciplina organica della materia, finora frammentata in diversi provvedimenti, per realizzare un sistema unitario e coerente dell'insolvenza che consenta una migliore tutela del ceto creditorio ed offra all'imprenditore una seconda opportunità. Tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- la sostituzione del termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale per evitare la stigmatizzazione sociale e personale che il concetto di fallimento evoca ed affermare una nuova cultura dell'insolvenza come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio;
- l'introduzione di una fase preventiva di allerta che può risolversi in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, attraverso il ricorso a procedure di natura non giudiziale e confidenziale gestite da organismi appositamente costituiti presso ciascuna camera di commercio. La disciplina introduce misure premiali per l'imprenditore che faccia emergere tempestivamente la situazione di crisi e prevede un sistema di controlli e segnalazioni interno all'impresa oltre a un obbligo di segnalazione a carico dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps. Per facilitare l'emergere dei primi sintomi di crisi, sono state apportate delle modifiche al codice civile, come la previsione, a carico dell'imprenditore, di dotare la propria impresa di un sistema informativo interno idoneo e la reintroduzione dell'obbligo per le s.r.l. che raggiungano determinati limiti dimensionali di dotarsi del collegio sindacale;
- la creazione della figura di un giudice specializzato per le procedure concorsuali delle grandi imprese: è stata attribuita ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di imprese la competenza per le procedure di amministrazione straordinaria e per le procedure che riguardano gruppi di imprese di rilevanti dimensioni. Viene inoltre prevista l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di un apposito albo dei curatori, commissari giudiziali e liquidatori;
- la razionalizzazione dell'istituto del concordato preventivo nell'intento di favorire il ricorso al concordato in continuità aziendale, quale strumento di conservazione dell'impresa. Il concordato liquidatorio diviene invece ammissibile nei soli casi in cui è previsto l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori;
- viene esteso l'ambito applicativo dell'istituto dell'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari: si prevede che il debitore possa avvalersi di tale strumento anche con riguardo a creditori diversi da quelli finanziari, purché portatori di interessi omogenei, allo scopo di favorire un processo decisionale più rapido;
- nelle insolvenze di minore portata, per facilitare l'accesso all'esdebitazione, si prevede che la liberazione dai debiti abbia luogo di diritto - cioè senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice - ferma la possibilità per i creditori di opporsi;
- è stata rivista la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento: data la quasi totale disapplicazione di questo istituto nel nostro paese, si è deciso di conferirgli maggiore peso, per dare al debitore nuove opportunità nel mondo del lavoro, evitando di precludergli ogni prospettiva futura. Poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è previsto di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni principalmente di tipo processuale;
- introduzione di misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese per colmare una grave lacuna dell'attuale legge fallimentare che ignora del tutto il

Infine si sta intervenendo per migliorare le condizioni e il funzionamento del **sistema penitenziario**, con l'obiettivo di realizzare un processo di riqualificazione che permetta di superare le carenze strutturali delle carceri. Particolare impegno si sta rivolgendo alla razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai detenuti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento<sup>70</sup>.

Funzionale all'esigenza di assicurare un apprezzabile grado di sicurezza e dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi è anche il tema del personale dell'amministrazione penitenziaria. A tal fine la Legge di Bilancio consentirà l'assunzione di nuovo personale dirigenziale, tecnico e amministrativo, oltre a numerose unità del Corpo di polizia penitenziaria.

## Pubblica Amministrazione

Nel recente passato si è assistito a riforme della PA che ancora oggi stentano a manifestare i propri risultati, sia in termini di qualità dei servizi sia in termini di riduzione dei costi amministrativi e burocratici. Il Governo intende agire in maniera mirata per rispondere alla disomogeneità che caratterizza le realtà delle pubbliche amministrazioni in Italia, che si muovono con diverse velocità e diversi gradi di efficienza. Il provvedimento che risponde a questa esigenza è il disegno di legge<sup>71</sup> recante 'Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo<sup>72</sup>'. Con questa misura si intendono individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse (per i dettagli si rimanda al Focus).

Tale esigenza investe sia il livello centrale che la pubblica amministrazione locale, motore dello sviluppo territoriale, per la quale è necessario ripensare le procedure di risanamento finanziario sbloccando contemporaneamente il *turn over* e rafforzando le competenze della dirigenza locale.

---

<sup>70</sup> Tale impegno si è tradotto, da ultimo, nella adozione di misure specifiche in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto semplificazione.

<sup>71</sup> Collegato alla legge di Bilancio per il 2019

<sup>72</sup> Approvato dal Consiglio dei ministri il 25 ottobre 2018 e attualmente all'esame del Parlamento (già approvato dal Senato della Repubblica e, al momento, al vaglio della Camera dei Deputati)

### **Misure per l'efficienza della PA (Decreto Legge 'Concretezza')**

Ad ottobre 2018 è stato approvato il decreto legge contenente misure volte a favorire l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni per prevenire il fenomeno dell'assenteismo nonché per garantire assunzioni mirate e favorire il ricambio generazionale in tempi rapidi. Il decreto legge risponde all'obiettivo di modernizzare la PA, circoscrivendone le aree di improduttività e valorizzandone le numerose punte di eccellenza. A questo scopo, il provvedimento contiene misure per il miglioramento dell'efficienza della PA e degli strumenti di verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro dei dipendenti pubblici e misure per la rimodulazione delle risorse destinate al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e di quelle relative a nuove assunzioni, con la determinazione a questo scopo di modalità semplificate.

Più in dettaglio, il Disegno di Legge prevede:

- l'istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, del 'Nucleo della Concretezza' con il compito di assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate in un apposito Piano triennale per il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. Il Piano dovrà contenere: a) le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; b) misure per implementare l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive; c) le modalità di svolgimento delle attività del Nucleo nei confronti delle Regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali;
- l'introduzione di strumenti di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi (impronte digitali o iride) in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica attualmente in uso, per verificare le presenze dei lavoratori pubblici;
- l'adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della PA in proporzione al numero delle nuove assunzioni;
- la sostituzione dei buoni pasto erogati sulla base delle Convenzioni BP 7 e BPE 1, stipulate da Consip S.p.A. e risolte per inadempimento;
- la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, per le agenzie e per gli enti pubblici non economici, di assumere personale a tempo indeterminato in misura pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio nell'anno precedente. Le assunzioni dovranno essere rivolte prioritariamente a figure professionali con elevate competenze in specifiche materie quali la digitalizzazione, la semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, la gestione dei fondi strutturali, la contrattualistica pubblica, la qualità dei servizi pubblici, il controllo di gestione e l'attività ispettiva;
- la possibilità, per le predette amministrazioni, di procedere, nel triennio 2019–2021, all'effettuazione di assunzioni, mediante scorrimento delle graduatorie ovvero tramite apposite procedure concorsuali indette in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità del personale e senza la necessità della preventiva autorizzazione, da svolgersi secondo procedure semplificate e più celeri.

Con il decreto legge in materia di semplificazioni<sup>73</sup>, si è inteso introdurre misure volte a ridurre i costi per cittadini e imprese attraverso procedure amministrative telematiche uniformi sul territorio, eliminando incertezze

<sup>73</sup> Approvato dal Consiglio dei ministri il 12 dicembre 2018 (Decreto Legge n. 135/2018) e convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019

applicative e facilitando la fruizione dei servizi e l'attività di impresa (per i dettagli si rimanda al Focus).

BOZZA

## Misure in materia di semplificazioni

A febbraio è stato convertito in legge il Decreto Legge n. 135/2018 che prevede misure in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la PA. In particolare:

- modifiche al codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della PA. In pratica, il debitore ha la possibilità di sostituire i beni pignorati con una somma monetaria comprensiva delle spese di esecuzione e dell'importo dovuto al creditore pignorante e agli altri creditori eventualmente intervenuti a titolo di capitale, interessi e spese. Inoltre il debitore può continuare ad abitare l'immobile pignorato in attesa dell'espropriazione forzata;
- disposizioni in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici sotto la soglia comunitaria (in particolare si modificano i motivi di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione alla procedura d'appalto. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo sugli appalti;
- la soppressione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) a partire dal 1° gennaio 2019; conseguentemente, non sono dovuti i contributi a carico degli operatori iscritti per il funzionamento del sistema. Fino alla definizione ed alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'Ambiente, i soggetti obbligati all'iscrizione al SISTRI garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando i tradizionali adempimenti (anche in formato digitale) previsti dal Decreto legislativo 152/2006;
  - ai fini dell'attuazione degli obiettivi di cui all'Agenda Digitale Italiana anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, è previsto che la gestione della piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra la PA e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, così come lo svolgimento dei compiti che la riguardano, siano trasferiti dall'AgID ad una società per azioni interamente partecipata dallo Stato, da costituirsi entro centoventi giorni, sulla base di direttiva del Presidente del Consiglio (per l'indicazione degli obiettivi) e di decreto del medesimo Presidente (per la definizione di criteri e modalità);

Il 28 febbraio, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato dieci disegni di legge contenenti deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazioni. I disegni di legge, che fanno seguito e superano, ampliandone la portata, il disegno di legge in materia di semplificazione approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri a dicembre 2018, recano disposizioni in materia di: *i*) semplificazione e codificazione in diversi settori tra cui attività economiche e sviluppo economico, energia e fonti rinnovabili, edilizia e governo del territorio, ambiente, acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, cittadinanza e innovazione digitale, prevenzione della corruzione, giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato, tutela della salute. Si prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione permanente cui è attribuito il compito di assicurare in concreto l'attuazione delle misure di semplificazione, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione istituita con il Decreto Legge n. 181/2006; *ii*) contratti pubblici, al fine di rendere la normativa più semplice e chiara, nonché a limitarne le dimensioni e i rinvii alla normazione secondaria; *iii*) revisione del Codice Civile per quel che riguarda i contratti, i rapporti tra le parti, la successione e la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale; *iv*) agricoltura con disposizioni che modificano, tra l'altro, la normativa di regolazione dei mercati per assicurare il funzionamento delle regole della concorrenza e favoriscono la crescita dimensionale delle imprese agricole, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari; *v*) turismo, al fine di riorganizzare e coordinare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività mediante l'aggiornamento del Codice che disciplina l'ordinamento e il mercato del turismo; *vi*)

Nella PA è necessario ripartire dalla dirigenza, rimasta esclusa dalla recente riforma del lavoro pubblico, riconoscendo il merito, favorendo la formazione continua, anche nel settore delle tecnologie digitali, stimolando il raggiungimento degli obiettivi e definendo chiaramente i criteri di valutazione della *performance*. In tal modo i responsabili dei processi e le figure manageriali e dirigenziali saranno spinti a stimolare il cambiamento e a promuoverlo, contribuendo a migliorare il sistema che coordinano. Questo avverrà in ogni ambito e settore della PA e rappresenterà la chiave di valutazione dei dipendenti pubblici.

BOZZA

## Riforma della Pubblica Amministrazione e della dirigenza pubblica

Il Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 ha approvato il disegno di legge *'Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione'*, che delega il Governo, entro 18 mesi dall'approvazione da parte del Parlamento, ad adottare uno o più decreti legislativi per il miglioramento della Pubblica Amministrazione (PA), con particolare riguardo a una complessiva riforma del lavoro pubblico. L'obiettivo del provvedimento è di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza, il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle PA, in primo luogo mediante una riforma del rapporto di lavoro pubblico che punti alla valorizzazione del merito, della competenza e delle capacità organizzative e relazionali del personale. In particolare, il disegno di legge interviene sui seguenti aspetti: *i)* accesso al pubblico impiego, al fine di ridefinire, anche mediante la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali, le modalità di accesso al pubblico impiego, compreso quello alla dirigenza; *ii)* merito e premialità, aggiornando i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa delle PA e della qualità dei servizi erogati ai cittadini, assicurando il riconoscimento e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici rispetto al contributo prestato, anche in funzione del conferimento, rinvio o revoca degli incarichi dirigenziali; nonché individuando specifici percorsi di carriera per il personale, dirigenziale e non, più meritevole; *iii)* dirigenza pubblica, al fine di incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti, incrementandone la produttività e migliorando l'immagine e l'efficienza della pubblica amministrazione *iv)* razionalizzazione delle procedure di mobilità del personale pubblico e della disciplina degli incarichi ad essi conferibili, favorendo lo scambio di professionalità all'interno della PA e, al contempo, limitando, al fine di salvaguardare la funzionalità della PA, il numero e la tipologia di incarichi autorizzabili; *v)* contrattazione collettiva del pubblico impiego, al fine di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, valorizzando il principio per cui i dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione. Gli interventi normativi relativi al reclutamento e alla selezione del personale mirano a rendere maggiormente attrattivo il settore pubblico, attraverso la promozione del concorso unico come strumento di reclutamento con cui ridurre i tempi e i costi che le singole amministrazioni impiegano per la selezione del nuovo personale. Le misure si collocano nel quadro, più generale, volto a garantire la continuità nel reclutamento di personale in possesso di conoscenze, competenze e attitudini necessarie a rispondere ai nuovi bisogni, tenuto conto delle evoluzioni tecnologiche, delle nuove modalità di prestazione lavorativa e dell'esigenza di orientare le nuove figure professionali al risultato piuttosto che al mero adempimento della prestazione lavorativa. Con specifico riguardo alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nel disegno di legge si prevede: *i)* l'obbligo dei dirigenti di adeguare la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto, nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane, anche mediante la presenza quotidiana nella sede di lavoro; *ii)* l'istituzione di un sistema nazionale di valutazione della *performance* coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzato anche all'individuazione e condivisione delle *best practices* in materia di gestione del ciclo della *performance*; *iii)* il coinvolgimento degli utenti in rapporto diretto con la PA; *iv)* l'utilizzazione di soggetti - anche estranei alla PA - in possesso di un'effettiva competenza in materia di organizzazione amministrativa e di gestione delle risorse umane - nella fase di definizione degli obiettivi, così come in quella del monitoraggio e della valutazione dei risultati conseguiti; *v)* la riconsiderazione della responsabilità disciplinare e dirigenziale in un'ottica di rielaborazione, razionalizzazione e aggiornamento delle previsioni riguardanti le condotte

È intenzione del Governo puntare ad un progressivo ma urgente ricambio generazionale nella PA, che necessita di esperti in digitalizzazione, in razionalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi, in qualità dei servizi e gestione dei fondi strutturali. A tal fine sarà essenziale ripartire dallo snellimento delle procedure di accesso tramite concorso.

Il cambiamento della PA costituisce il presupposto e il sostegno per altre azioni di governo (si pensi alle semplificazioni per le *start up*, per l'accesso ai fondi, per i permessi alle imprese, per l'erogazione dei servizi, etc.): nell'interazione con la PA, il cittadino dovrà ricorrere sempre più a strumenti digitali per accedere a servizi essenziali come la sanità, il fisco, la previdenza, la mobilità, i servizi anagrafici. In questo senso rivestiranno un ruolo primario le azioni a sostegno della digitalizzazione degli enti della PA, che al momento vede delle amministrazioni molto avanzate a fronte di molte altre realtà non ancora preparate alla rivoluzione digitale.

In attesa che sia completato l'iter parlamentare dei provvedimenti citati - e anche in funzione della loro successiva applicazione - sono in fase di attuazione una serie di misure della Legge di Bilancio per il 2019 di definizione e qualificazione del mercato del lavoro pubblico. Tali misure tendono a contemperare l'esigenza di un effettivo ricambio generazionale nel pubblico impiego con quella del potenziamento dell'azione e della capacità amministrativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni. A tale scopo, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici e alle agenzie nazionali:

- è stato rifinanziato l'apposito Fondo<sup>74</sup> destinato a fronteggiare, in aggiunta alle ordinarie risorse assunzionali, le indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza;
- sono stati confermati e ampliati gli ambiti organizzativi e funzionali (già individuati dal decreto legge Concretezza) meritevoli di un immediato e consistente potenziamento strategico; alle amministrazioni destinatarie viene chiesto di indirizzare prioritariamente le politiche di reclutamento, in particolare quelle finanziate con il suddetto Fondo, verso professionalità con competenze in materie strategiche alle esigenze della PA<sup>75</sup>;
- è stata temporaneamente inibita la possibilità di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019. Dal 1 gennaio 2019 sarà possibile per le amministrazioni locali effettuare il turn-over al 100 per cento del personale cessato;
- viene rimodulata la disciplina delle graduatorie esistenti dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego al fine di ripristinare gradualmente l'ordinaria durata triennale della validità. Per le nuove procedure si prevede di utilizzare le graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, al fine di assicurare una programmazione delle politiche di reclutamento coerente con modelli professionali più attuali e adeguati;
- fatta salva l'esigenza di professionalità specifiche, le procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del Fondo di cui sopra e in

---

<sup>74</sup> Articolo 1, comma 365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232

<sup>75</sup> In particolare: digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; tecnica di redazione degli atti normativi e analisi e verifica di impatto della regolamentazione; monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio.

relazione a figure professionali omogenee, sono svolte mediante **concorsi pubblici unici**: questi sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>76</sup>, possono essere espletati con modalità semplificate (definite con un apposito decreto anche in deroga all'attuale disciplina in materia), sono effettuate senza il previo svolgimento delle procedure preliminari<sup>77</sup>.

Per le **procedure di reclutamento centralizzate sottoposte al sistema del concorso unico** (di cui sopra) il decreto - in corso di adozione - dispone: i) la creazione di un sistema integrato di reclutamento fondato su una metodologia e una struttura permanente di copertura dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni; ii) l'adeguamento della disciplina nazionale alle modalità di selezione del personale attualmente utilizzata dall'EPSO (*European Personnel Selection Office*); iii) il supporto tecnologico e il monitoraggio delle procedure concorsuali e di assunzione attraverso il Sistema informativo nazionale a supporto delle politiche di reclutamento (in fase di sviluppo); iv) il ricorso ad un ente terzo per l'organizzazione e gestione delle procedure di selezione. L'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia, la trasparenza e l'imparzialità delle procedure, attraverso la loro standardizzazione e il ricorso ad un quadro professionale di riferimento e di selezione attuale ed omogeneo. Contestualmente si sta completando l'attuazione delle misure previste dal D. Lgs. n.75/2017 in materia di definizione dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>78</sup>.

### III.5 SOSTEGNO ALLE IMPRESE E INNOVAZIONE

#### Sostegno alle imprese e al *Made in Italy*

Le politiche che il Governo sta mettendo in campo per il sostegno alle attività produttive incidono su una molteplicità di ambiti, che vanno dalla fiscalità alla semplificazione amministrativa, alla tutela delle imprese in crisi. A queste politiche si associano le misure dirette a rafforzare il contesto nel quale le imprese operano; tra queste si intende dare priorità a: *i)* la tutela del *Made in Italy*; *ii)* la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane; *iii)* il rafforzamento del *venture capital* e del Piano 'Impresa 4.0'; *iv)* la promozione dell'innovazione tecnologica; *v)* la tutela delle PMI; *vi)* il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione; *vii)* il contrasto alle violazioni delle norme e degli abusi nell'utilizzo dei fondi pubblici; *viii)* lo sviluppo delle aree sottoutilizzate; *ix)* la tutela dell'ambiente e le energie alternative.

In tale ottica, il Governo ha approvato un decreto legge che introduce misure urgenti per la crescita economica, in particolare, sgravi e incentivi fiscali, disposizioni per il rilancio degli investimenti privati e norme per la tutela del *Made in Italy*.

---

<sup>76</sup> Per il tramite della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM)

<sup>77</sup> Previste dall'art. 30 del Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

<sup>78</sup> Questi ultimi sono stati correlati (al momento in via sperimentale) al quadro professionale omogeneo, univoco e coerente agli standard internazionali della classificazione delle professioni ISTAT-CP2011. In tal modo è stato individuato, per ciascuno ambito organizzativo/funzionale, un quadro di competenze professionali oggettivo, attuale e complementare ai diversi ordinamenti professionali contrattuali sulla base dei quali si stanno definendo le procedure concorsuali per il reclutamento semplificato oggetto del sistema del concorso unico.

## Decreto legge - Misure urgenti per la crescita economica [VERIFICARE CON TESTO FINALE]

Il decreto interviene innanzitutto **modificando alcuni regimi fiscali** con misure di semplificazione e di sostegno ad alcuni settori. Nello specifico:

- **Superammortamento:** viene reintrodotta da aprile 2019 il superammortamento (130 per cento) per beni strumentali nuovi fino a 2,5 milioni, con particolare riferimento al segmento delle PMI. Il beneficio riguarda gli investimenti complessivi effettuati dal 10 aprile 2019 e fino a dicembre 2019, con consegna fino al 30 giugno 2020.
- **Mini-IRES:** in sostituzione dell'agevolazione IRES al 15 per cento introdotta dalla Legge di Bilancio per il 2019, le imprese (ad esclusione delle banche) potranno beneficiare di una riduzione - in quattro anni - dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti. L'IRES passerà al 22,5 per cento nel 2019, 21,5 per cento nel 2020, 20,5 per cento nel 2021, 20 per cento dal 2022, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda.
- **IMU:** è prevista un graduale aumento della deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi per le imprese dotate di immobili strumentali (50 per cento nel 2019 e 60 per cento nel 2020).
- **Patent Box:** eliminazione dell'obbligo di interpello ai fini della fruizione del regime di *Patent Box* (confronto con l'amministrazione finanziaria nella fase di controllo).
- **Credito di imposta in R&S:** la misura proroga fino al 31 dicembre 2023 quanto previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 fissando l'aliquota al 25 per cento per tutte le categorie di spesa. Inoltre, a partire dal 2021 si introduce una nuova media di riferimento per calcolare l'incremento agevolabile (triennio 2016-2018).
- **'Rientro dei cervelli':** Si apportano modifiche alle disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (c.d. 'impatriati' e ricercatori o docenti che trasferiscono la residenza in Italia) estendendo i benefici previsti a partire dall'anno di imposta 2020. Nello specifico, si semplificano le condizioni per accedere al regime fiscale di favore, si introducono maggiori agevolazioni (la riduzione dell'imponibile passa dal 50 al 70%) per ulteriori 5 periodi di imposta in presenza di specifiche condizioni, si estende il regime di favore anche ai soggetti che avviano un'impresa. Per docenti e ricercatori che si trasferiscono in Italia dal 2020 si incrementa la durata del regime di favore fiscale (da 4 a 6 anni), prolungandola in caso di specifiche condizioni.
- **Regime dei forfettari:** Si semplifica la gestione degli adempimenti fiscali dei dipendenti di datori di lavoro che applicano il regime forfettario, introducendo l'obbligo per questi ultimi di effettuare le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati.
- **Incentivi per la valorizzazione edilizia:** per la rigenerazione urbana, si interviene sul regime fiscale applicabile all'impresa che acquista, anche in permuta, vecchi edifici, a condizione di rinnovarli (entro i 10 anni successivi) e reimmetterli sul mercato con caratteristiche energetiche e sismiche migliorate. A tali imprese si applicherà, in via temporanea sino al 31 dicembre 2021, un regime di tassazione agevolata con imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa di 200 euro ciascuna.
- **Sisma bonus:** consiste nella detrazione fiscale del 75% o dell'85% (a seconda che la riduzione del rischio sismico determini il passaggio a uno o due classi di rischio inferiore) del prezzo di acquisto dell'immobile - viene esteso anche ai Comuni ricadenti nelle zone a rischio sismico 2 e 3.
- **Trattamento fiscale di strumenti finanziari convertibili:** I benefici che a legislazione vigente sono attribuiti alle banche - in materia di neutralità fiscale delle plusvalenze derivanti dalla conversione obbligatoria in equity di

Così come per altri settori, la **tutela del 'Made in Italy'** passa innanzitutto per la lotta alla contraffazione e alle violazioni dei marchi<sup>79</sup>, dei brevetti e dei connessi diritti di proprietà intellettuale legittimamente acquisiti.

Le imprese esportatrici beneficeranno anche delle misure di promozione dell'internazionalizzazione, che dovranno portare ad un aumento degli esportatori stabili e del fatturato da esportazioni. Al riguardo, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato disposto lo stanziamento di 90 milioni per il 2019 e di 20 milioni per il 2020, per il potenziamento del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia. In particolare, il nuovo Piano straordinario per il *Made in Italy* stanzia per il 2019 un totale di 140 milioni (i 90 stanziati dalla Legge di Bilancio più 50 milioni di fondi perenti) per finanziare nuove strategie ritenute più adatte alle esigenze delle PMI: la partecipazione alle fiere viene finanziata in misura ridotta rispetto al passato, mentre si punta ad aumentare i finanziamenti per le iniziative di comunicazione e alla creazione di spazi espositivi permanenti da allestire in alcune grandi piazze internazionali.

Inoltre, il Decreto Crescita, al fine di tutelare e promuovere il **Made in Italy**, introduce norme per il contrasto all'*Italian Sounding*, incentivi al deposito di brevetti e marchi e la tutela dei marchi storici. A tal fine è istituito un fondo per la tutela dei marchi, con una dotazione di 100 milioni e, nell'ambito del Fondo di Garanzia per le PMI, è istituita una sezione speciale con una dotazione di 100 milioni. È previsto un contrassegno *Made in Italy* concesso dallo Stato ai produttori, unitamente ad un credito d'imposta del 50 per cento per le spese sostenute per la tutela legale dei prodotti nazionali.

Nella **promozione delle start up innovative** uno strumento importante è rappresentato dal sostegno all'imprenditorialità giovanile, anche attraverso le semplificazioni amministrative (come l'utilizzo di strumenti ICT) e la riduzione dei costi per tutta la durata dell'iscrizione della società nella sezione speciale del registro delle imprese.

È stata ampliata la platea dei potenziali destinatari della misura 'Resto al Sud'<sup>80</sup> per la costituzione di nuove imprese da parte di giovani imprenditori nelle regioni del Mezzogiorno, elevando l'età massima da 35 a 45 anni e sopprimendo l'esclusione delle attività libero professionali dalle attività beneficiarie del finanziamento. L'importo finanziato massimo è di 50 mila euro, dei quali il 35 per cento è un'erogazione a fondo perduto e il 65 per cento un prestito a tasso zero da rimborsare in otto anni.

Le politiche a sostegno delle aziende sono particolarmente orientate verso le micro e piccole imprese perché minori sono le dimensioni, maggiore è la difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi, anche in considerazione dei costi connessi alla gestione. Nell'ambito della rivisitazione di tutte le misure di incentivazione alle imprese, è stato pubblicato un portale web<sup>81</sup> grazie al quale gli imprenditori possono trovare tutte le informazioni relative alle misure nazionali di incentivazione disponibili.

Con riferimento all'autotrasporto, sono state adottate misure contro l'abusivismo e per le semplificazioni amministrative nell'ambito delle revisioni sui

---

<sup>79</sup> Incluse le denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP) agroalimentari, del vino e delle bevande spiritose.

<sup>80</sup> Decreto legge n. 91/2017.

<sup>81</sup> <https://www.incentivi.gov.it/>

veicoli<sup>82</sup>. Inoltre, si prevede un rimborso pari al 50 per cento delle spese sostenute (che devono essere documentate) per il conseguimento della patente e delle relative abilitazioni professionali per i soggetti con meno di 35 anni e che sono assunti con regolare contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>83</sup>. Sarà, inoltre, applicata la nuova disciplina sul distacco dei lavoratori e si rafforzerà il controllo sulle operazioni di cabotaggio svolte in Italia dai vettori stranieri. Saranno costituiti tavoli di lavoro per impostare i contenuti di forme di incentivazione per l'aggregazione delle imprese di autotrasporto e proseguire le politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare a sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*.

Al contempo, si prevedono azioni per rendere l'Italia un paese più agile per gli investitori esteri: a tal fine il Governo agirà sulle **semplificazioni amministrative** per l'avvio di impresa, l'ottenimento di permessi edilizi, il trasferimento della proprietà immobiliare e il pagamento delle imposte (per queste ultime si veda il Focus sugli interventi fiscali della Legge di Bilancio e del decreto fiscale). Altre misure riguarderanno la riduzione dei costi energetici, il commercio transfrontaliero e la risoluzione delle dispute commerciali.

A livello di fondi disponibili, per lo sviluppo delle tecnologie emergenti (Intelligenza artificiale, *Blockchain*, *Internet of Things*) e del Wi-Fi il CIPE ha destinato, a ottobre 2018, 100 milioni. Inoltre, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato istituito un Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, *Blockchain* e *Internet of Things*, con una dotazione di 15 milioni annui dal 2019 al 2021.

Tenuto conto del riscontro positivo, il Governo ha altresì confermato alcune misure del Piano 'Impresa 4.0' migliorandone alcuni aspetti e puntando sulla digitalizzazione delle PMI, anche in base alle istanze raccolte presso le associazioni di categoria. Inoltre, è in fase di costituzione un gruppo di lavoro dedicato, che coinvolge tutti gli attori dell'ecosistema, dalle istituzioni ai centri di ricerca, dalle Università fino alle *start up*.

Alle PMI è stato attribuito un contributo a fondo perduto per l'acquisizione di consulenze specialistiche finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano Impresa 4.0 (*Voucher manager*). I criteri di riparto del contributo a fondo perduto sono stati ridefiniti in senso più favorevole alle micro e piccole imprese.

A febbraio 2019 è stato adottato da parte del Ministero dello Sviluppo Economico il decreto (i cui effetti sono ancora sospesi in attesa del giudizio della Corte dei Conti) che incrementa di 150 milioni il Fondo per la crescita sostenibile, indirizzando le risorse al sostegno di iniziative di ricerca e sviluppo nei settori applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente relativi a 'Fabbrica intelligente', 'Agrifood' e 'Scienze della vita'.

Il Governo prosegue nel sostenere l'accesso al credito delle imprese attraverso il rafforzamento del **Fondo di Garanzia delle PMI** (nel 2018 sono state presentate 129.380 domande con 19,3 miliardi di investimenti) e della sezione speciale dedicata alla micro-imprenditorialità (con 4.000 domande accolte nel 2017). Con il decreto legge in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione<sup>84</sup> sono state stanziare risorse aggiuntive per 50

<sup>82</sup> In particolare, la Legge di Bilancio per il 2019 estende anche alle officine private la possibilità di effettuare revisioni sui veicoli di massa superiore alle 3,5 tonnellate con esclusione dei veicoli destinati al trasporto di merci pericolose, o anche di prodotti deperibili in regime di temperatura controllata.

<sup>83</sup> Allo stesso tempo all'impresa di autotrasporto spetta una detrazione d'imposta pari all'ammontare dei rimborsi erogati nel limite di 1.500 euro ogni anno.

<sup>84</sup> Decreto legge n.135/2018 cvt in legge n.12/2019.

milioni finalizzate all'istituzione di una sezione speciale dedicata a interventi di garanzia in favore di PMI in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti già contratti con banche e intermediari finanziarie che, al contempo, sono titolari di crediti nei confronti delle PA. Il Decreto Crescita è ulteriormente intervenuto per ampliare l'operatività del Fondo di Garanzia (per i dettagli si veda il *focus* sul Decreto Crescita). Inoltre, verrà istituita una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato, che funga da cabina di regia e promuova una razionalizzazione degli strumenti volti a favorire l'accesso al credito e del fondo di garanzia per le PMI.

Gli sportelli unici per l'impresa, già esistenti a livello territoriale, verranno potenziati e questo consentirà di monitorare il livello di spesa delle risorse pubbliche disponibili, soprattutto dei fondi europei.

È, inoltre, stata rifinanziata la 'nuova Sabatini' con 48 milioni per il 2019, 96 milioni per ciascuno degli anni dal 2020-2023 e 48 milioni per il 2024. Tale misura di sostegno è volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi gli investimenti in beni strumentali Industria 4.0, e di un correlato contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui predetti finanziamenti. Con il Decreto Crescita è stato innalzato il tetto massimo di finanziamento ammesso al contributo e sono state introdotte delle semplificazioni procedurali (cfr. *focus* sul Decreto Crescita).

E' stata incrementata la spesa - di 5 milioni per l'anno 2019 e di 75 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 - per le agevolazioni concesse nell'ambito del contratto di sviluppo, che rappresenta il principale strumento agevolativo per programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale.

Le PMI beneficeranno anche della modifica della disciplina degli appalti pubblici, a cui potranno accedere più facilmente. Tali modifiche saranno anche orientate a rendere più efficienti i pagamenti della PA e a facilitare l'estensione della compensazione tra crediti e debiti della PA (si veda Focus).

Parimenti rilevante è il contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni. Il Governo ha previsto<sup>85</sup> la revoca dei benefici per le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale (beneficiarie di aiuti di Stato per investimenti produttivi) che delocalizzano in Paesi esteri (sia in ambito UE che extra UE) l'attività economica specificamente incentivata, o una sua parte, e la decadenza dalla fruizione di specifici benefici (connessi ad una valutazione dell'impatto occupazionale) per le imprese che non garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali nei siti produttivi incentivati.

La tutela della concorrenza sarà rafforzata grazie alla nuova legge annuale in materia, che il Governo intende approvare.

Il Senato, inoltre, ha approvato definitivamente il disegno di legge che inserisce la disciplina dell'azione di classe<sup>86</sup> nel codice di procedura civile. Viene ampliato l'ambito d'applicazione dell'azione di classe sia in termini soggettivi - rendendola sempre esperibile da parte di ciascun componente della classe, nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che hanno come scopo la tutela dei suddetti diritti<sup>87</sup> - sia in termini oggettivi, prevedendo che l'azione può essere portata avanti a tutela delle situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. I destinatari dell'azione di classe sono

---

<sup>85</sup> Con il cd. Decreto Dignità.

<sup>86</sup> Attualmente contenuta nel Codice del Consumo (D.Lgs n. 206/2005)

<sup>87</sup> Iscritte in un elenco tenuto dal Ministero della Giustizia.

le imprese e gli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità mentre il giudice competente è quello della sezione specializzata in materia di impresa. Infine, il disegno di legge incide anche su altri aspetti della disciplina riconoscendo ad esempio, che l'adesione all'azione di classe possa avvenire anche dopo la sentenza che definisce il giudizio e favorendo il ricorso alle tecnologie ICT ai fini della pubblicità della procedura.

Infine verranno riviste le misure di agevolazione alle aree sottoutilizzate nella misura in cui si siano rivelate poco efficaci e verranno impegnate le risorse europee assegnate dalla Programmazione comunitaria 2014-2020.

## Innovazione e competitività

È di vitale importanza per il Paese investire sull'innovazione e sulla tecnologia, per recuperare un *gap* consistente sul digitale, sull'offerta di servizi innovativi, sulla penetrazione della banda larga e sulle competenze digitali. La centralità dell'innovazione tecnologica e dell'adeguato supporto a tutta la filiera delle imprese innovative è essenziale per garantire al Paese la possibilità di crescere, competere, generare nuove opportunità di lavoro qualificato, creare e distribuire nuova ricchezza in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva è essenziale lavorare inserendosi nel programma 'Europa Digitale', con il quale la Commissione Europea intende investire 9,2 miliardi per lo sviluppo di settori chiave per l'innovazione (Supercomputer, Intelligenza Artificiale, Cybersicurezza, competenze digitali, trasformazione digitale della P.A.). Un settore di particolare interesse è quello della tecnologia *blockchain*, sempre più centrale nello sviluppo del digitale, tanto a livello di iniziativa privata quanto nel settore pubblico. Essa sta attirando investimenti significativi a livello globale e proponendo questioni regolatorie particolarmente rilevanti.

Con l'approvazione del decreto legge Semplificazioni, l'Italia è tra i primi Paesi europei a offrire una prima cornice normativa alla tecnologia *Blockchain* e agli *smart contract*<sup>88</sup>. L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è tenuta a individuare i relativi standard tecnici entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. L'obiettivo della nuova disciplina è quello di abilitare nuovi modelli di *business* fondati sulla sperimentazione delle tecnologie emergenti, in sintonia con il percorso che si sta svolgendo a livello europeo nell'ambito della '*Blockchain Partnership Initiative*' cui l'Italia ha aderito a fine settembre 2018. Sempre in questo ambito, a gennaio 2019, è stata istituita presso il MISE una commissione di esperti con il compito di elaborare una strategia nazionale sulla tecnologia *blockchain* e sui registri distribuiti. In maniera simmetrica si è insediata presso lo stesso Ministero una commissione di esperti chiamati a redigere una Strategia nazionale sull'intelligenza artificiale per definire la prospettiva italiana rispetto a quanto negoziato a livello europeo, nell'ambito del piano coordinato sull'intelligenza artificiale.

La creazione di un contesto imprenditoriale migliore e più favorevole agli investimenti richiede, inoltre, azioni per facilitare l'accesso al credito e la protezione degli investitori di minoranza, oltre a rendere meno costosa la gestione delle insolvenze. Un'attenzione particolare è posta al potenziamento degli strumenti di agevolazione degli investimenti in *venture capital* (ovvero gli

---

<sup>88</sup> È un programma per elaboratore che opera su Tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse. Sono definite Tecnologie basate su registri distribuiti: le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile simultaneamente, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati. Gli *smart contract* soddisfano il requisito della forma scritta anche per l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari.

investimenti che un'azienda tradizionale fa su una *start up* per il tramite di un fondo dedicato).

BOZZA

## Misure per l'innovazione e il *venture capital*

Con la Legge di Bilancio sono state poste le basi per la piena operatività del Fondo Nazionale Innovazione (FNI), con una dotazione finanziaria di partenza, prevista nella Legge di Bilancio per il 2019, di circa 1 miliardo che verrà gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, attraverso una cabina di regia che ha l'obiettivo di riunire e moltiplicare risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione. Il Fondo Nazionale Innovazione è un soggetto (SGR) multifondo che opera esclusivamente attraverso lo strumento operativo di intervento del *Venture Capital*, ovvero investimenti diretti e indiretti in minoranze qualificate nel capitale di imprese innovative con Fondi generalisti, verticali o Fondi di Fondi, a supporto di startup, scaleup e PMI innovative. FNI ha tra le proprie missioni anche quella di presidiare le tecnologie ed i mercati emergenti più innovativi, garantendo alle startup e PMI innovative tutto il supporto strategico necessario in una logica di sistema. È Considerata una missione strategica per il Paese sostenere tutto il ciclo del 'Technology Transfer' e del raccordo tra ricerca ed impresa, come tra università e mercato. FNI contribuisce all'idea di sviluppo, direttamente e indirettamente, puntando a effettuare e suscitare investimenti per complessivi 5 miliardi in 5 anni, generando in parallelo lavoro qualificato a moltiplicatore 5.

L'obiettivo primario della iniziativa del Governo è la risoluzione di un antico fallimento di mercato del capitale di rischio in Italia, portando rapidamente il Paese verso i livelli di investimenti in innovazione dei maggiori Paesi europei. La nascita del Fondo Nazionale Innovazione è un investimento strutturale sul capitale umano, sulle tecnologie più innovative, sulla missione strategica per l'interesse nazionale di generare nuove grandi imprese globali, stimando una rinnovata capacità di attrazione di nuove risorse sul tessuto delle migliori PMI italiane.

La misura non è isolata: si accompagna alla rimodulazione dei PIR, e alle altre agevolazioni fiscali previste per gli investimenti in *venture capital*, *start up* e PMI innovative (per i dettagli si veda il paragrafo Sostegno alle imprese).

A tale scopo, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stata modificata la disciplina dei PIR, introducendo due vincoli di destinazione all'investimento delle risorse per favorire l'investimento in capitale di rischio delle imprese non quotate e agevolarne la crescita dimensionale. In particolare, al fine di canalizzare il risparmio raccolto con i PIR verso il sistema produttivo, è stato previsto che il PIR debba investire una quota pari ad almeno il 3,5 per cento del totale in strumenti finanziari ammessi alle negoziazioni sui sistemi multilaterali di negoziazione (es. AIM, EuroTLX, ExtraMOT), e un altro 3,5 per cento in quote o azioni di Fondi per il *Venture Capital*. Il Decreto Crescita ha introdotto un percorso graduale per il raggiungimento delle suddette percentuali (per maggiori dettagli si veda il relativo *focus*). È stata anche portata dal 5 per cento al 10 per cento la quota dell'attivo patrimoniale di fondi pensione e casse previdenziali che può essere investita in PIR. Inoltre, sono state incrementate dal 30 per cento al 40 per cento le detrazioni ai fini IRPEF e le deduzioni ai fini IRES per gli investimenti effettuati in *start up* e piccole e medie imprese innovative. La deducibilità ai fini IRES arriva al 50 per cento se l'investimento è pari all'intero capitale della *start up* e se la partecipazione è mantenuta per almeno 3 anni.

Si tratta di misure che configurano un 'Innovation Act' che ha l'obiettivo di sbloccare la crescita del Paese. Nuove misure coerenti con l'impianto generale descritto, verranno implementate: *i)* modulazione analoga ai PIR per gli ELTIF (*European Long-Term Investments*); *ii)* nascita delle società di investimento semplice (SIS) per semplificare con un tetto massimo di 25 milioni, l'avvio di nuovi soggetti investitori focalizzati sulla fase *seed* e del cd *technology transfer*; *iii)* avvio di una nuova *policy* nell'accesso al *public procurement* a favore di *start up* e PMI innovative; *iv)* misure e iniziative di sblocco degli investimenti in ricerca applicata, *technology transfer* e formazione per colmare il *gap* e fornire il tessuto

Tra le politiche legate all'innovazione un ruolo trainante è svolto dalla Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e dallo sviluppo della tecnologia 5G, essenziali per la crescita del Paese. L'obiettivo della Strategia è quello di garantire entro il 2020 la copertura con reti ultraveloci oltre i 100 Mbps ad almeno l'85 per cento della popolazione italiana; estendere la copertura ad almeno 30 Mbps alla restante quota della popolazione italiana e la copertura oltre i 100 Mbps a tutte le sedi/edifici pubblici, poli industriali, aree di interesse economico e concentrazione demografica, nonché alle principali località turistiche e agli snodi logistici.

Negli ultimi anni gli attori pubblici interessati e gli operatori del settore hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi prefissati. Nei prossimi anni tali risultati andranno rafforzati, anche semplificando la *governance* del settore, attualmente dispersa tra una molteplicità di soggetti. Il miglioramento della *governance* ridurrebbe le problematiche legate allo stanziamento e all'utilizzo integrale delle risorse disponibili, andando a incidere sull'unitarietà e sulla velocità nell'attuazione della Strategia Nazionale.

A dicembre 2018, Infratel<sup>89</sup> ha aggiudicato il terzo bando di gara per la costruzione della rete pubblica per la banda ultra larga in Puglia, Calabria e Sardegna, che prevede uno stanziamento pubblico di 103 milioni. I cittadini interessati dagli interventi previsti nel terzo bando sono oltre 378 mila, più di 317 mila le unità immobiliari negli 882 Comuni coinvolti<sup>90</sup>. La rete sarà data in concessione per 20 anni e rimarrà di proprietà pubblica. Ad oggi sono stati avviati 1.300 cantieri circa e per il 2019 è prevista l'apertura di ulteriori 2.000 cantieri per la copertura di circa 1,3 milioni di utenze.

Con il DL Semplificazioni è stato approvato un pacchetto di misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga e a semplificare il rilascio delle autorizzazioni.

In particolare, sono state introdotte disposizioni per la semplificazione nel rilascio delle autorizzazioni, soprattutto per quanto riguarda quelle archeologiche e la cablatura con banda ultralarga dei condomini.

Infine, è stato chiarito che i comuni e gli enti locali non possano imporre agli operatori oneri amministrativi ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Il Comitato di indirizzo e monitoraggio sulle attività di potenziamento della rete infrastrutturale pubblica per la banda ultra larga (Comitato di indirizzo Infratel) - recentemente attivato - ha evidenziato anche la necessità di sostegno alla domanda per l'attivazione di servizi Banda Ultra Larga, con particolare attenzione alle scuole, alle PMI, ai centri per l'impiego ed ai cittadini, anche per sensibilizzare la società civile ad una connettività inclusiva.

Un'ulteriore attività, fondamentale per la realizzazione della Strategia Nazionale, riguarda la definizione della seconda parte del Piano Nazionale Banda Ultra larga con l'intervento nelle aree grigie. A tale riguardo è necessario

---

<sup>89</sup> Infratel Italia SpA è la società *in house* del MISE, controllata da Invitalia, tramite la quale il MISE attua la Strategia Italiana per la Banda ultra larga.

<sup>90</sup> Oggetto del bando è la progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione in modalità *wholesale* di una rete passiva ed attiva di accesso, che consenta di fornire servizi agli utenti finali a 100Mbps in *download* e 50Mbps in *upload* per almeno il 70 per cento delle unità immobiliari nel *Cluster C* e di almeno 30Mbps in *download* e 15 Mbps in *upload* per le restanti unità immobiliari del *Cluster C* e per quelle del *Cluster D*. Sedi della PA, scuole, presidi sanitari, distretti industriali saranno raggiunti da connessioni oltre i 100Mbps indipendentemente dal Cluster di appartenenza.

impegnare i fondi previsti nella delibera CIPE<sup>91</sup>, previa ripresa del dialogo in materia con la Commissione Europea.

Il Governo è impegnato nello sviluppo del 5G attraverso la sperimentazione, l'adozione ed il rilascio di nuovi servizi e, in prospettiva, l'introduzione di piattaforme digitali di nuova generazione. La procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze è stata avviata ed è stato istituito un tavolo di coordinamento, 'Tavolo TV 4.0', tra tutti i soggetti interessati al fine di assicurare che il percorso di trasformazione del sistema radiotelevisivo e il trasferimento delle frequenze nella banda 700 MHz avvenga senza ritardi rispetto alle scadenze stabilite, assicurando gli obiettivi di bilancio e le legittime esigenze di tutti gli attori coinvolti<sup>92</sup>. In seguito si provvederà a migliorare l'allocazione e l'utilizzo dello spettro, anche al fine di reperire ulteriori risorse finanziarie per il bilancio pubblico. Riguardo i poteri speciali che lo Stato può utilizzare in difesa di *asset* strategici ('Golden Power', DECRETO LEGGE n.21/2012), è stato introdotto un nuovo articolo che include le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G tra i settori di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale<sup>93</sup>. Il meccanismo di tutela dello Stato scatterà in questo caso anche per le forniture di materiali e servizi (se posti in essere con soggetti esterni all'Unione Europea) e non solo nei casi di acquisizioni di partecipazioni azionarie.

Per stimolare la domanda di servizi digitali è stato dato ulteriore impulso al piano WiFi.Italia.IT<sup>94</sup>, con cui il governo si impegna a rendere l'Italia un Paese 4.0.

Per la realizzazione di questo obiettivo, è stato avviato il progetto 'Piazza Wifi Italia' che permetterà a tutti i cittadini di connettersi, gratuitamente e in modo semplice tramite l'applicazione dedicata, a una rete wi-fi libera e diffusa su tutto il territorio nazionale. I Comuni possono fare richiesta di punti wi-fi direttamente online, registrandosi sulla piattaforma dedicata di Infratel. A tal fine è stato previsto un nuovo stanziamento di 45 milioni (che si aggiungono agli 8 milioni inizialmente disponibili) che permetterà di portare nuove aree wi-fi gratuite in tutti i Comuni italiani, con priorità per quelli con popolazione inferiore a 2.000 abitanti.

Occorre potenziare l'integrazione tra rete fisica e 5G, concentrando l'attenzione non solo sulla domanda domestica e i centri urbani, ma rafforzando la capacità di fornire connettività nelle aree del paese dove più forte è la presenza di imprese e la vocazione a programmi di ricerca e sviluppo.

Per favorire la fibra si punta all'incentivazione e all'utilizzo di servizi e prodotti da parte di aziende e privati, anche attraverso nuovi modelli di sperimentazione e partenariato a 'zero burocrazia per l'innovazione' in specifiche aree del Paese (aree sulle quali misurarsi anche in termini di profili su aiuti di Stato e su vincoli/opportunità per le imprese che accedano alle risorse).

---

<sup>91</sup> Delibera CIPE 7 agosto 2017, n. 71 che ha completato la dotazione delle risorse per il piano Banda Ultra Larga, assegnando al Mise gli ulteriori 1,3 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) già individuati nella delibera CIPE 65 del 2015 per raggiungere tutti gli obiettivi della Strategia BUL.

<sup>92</sup> Con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato rivisto il piano della banda 700, fondamentale per lo sviluppo del 5G, prevedendo: 1) un risparmio di costi per i cittadini che non dovranno cambiare le antenne per la ricezione dei canali RAI regionali; 2) un riassetto complessivo del sistema delle frequenze TV che tutela le TV locali, rendendo al contempo disponibili più frequenze per gli operatori nazionali (storici e nuovi entranti) che saranno messe a gara a novembre 2019; 3) la destinazione di frequenze dedicate per lo sviluppo della radio digitale; 4) più risorse per i cittadini per l'acquisto di *decoder* e *smart TV* a partire dal 2019.

<sup>93</sup> Decreto legge 'Brexit', n. 22/2019.

<sup>94</sup> <http://wifi.italia.it/it/home/#ilprogetto>

## III.6 SETTORE BANCARIO E FINANZIARIO

### Riduzione dei crediti deteriorati

Il Governo si è posto come obiettivo primario quello di rendere pienamente effettivo il principio costituzionale della tutela del risparmio. Le misure introdotte nel corso della legislatura si ispirano dunque a tale finalità<sup>95</sup>.

L'Italia sta fattivamente contribuendo alla discussione in corso a livello europeo sul completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali, per rafforzare l'UEM rivedendo nel contempo alcune delle modalità stabilite negli anni passati.

A livello nazionale è necessario proseguire con l'azione di rafforzamento del sistema e di riduzione dei crediti deteriorati intrapresa dal sistema bancario italiano.

Nel 2018 l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche italiane ha continuato a ridursi, sia al lordo sia al netto delle rettifiche, raggiungendo a dicembre rispettivamente l'8,7 e il 4,3 per cento (dai livelli di 11,5 e 6,1 per cento nel 2017). Alla diminuzione hanno contribuito il calo del flusso dei nuovi crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti (che ha raggiunto un minimo storico) e l'attuazione dei piani di cessione delle posizioni in sofferenza. Le condizioni di offerta del credito restano buone, sebbene siano presenti alcuni segnali di indebolimento. In base alle risposte delle banche italiane che hanno preso parte all'indagine sul credito bancario nell'area dell'euro (euro-area bank lending survey) nel terzo trimestre 2018 gli standard creditizi sono rimasti accomodanti, fatta eccezione per un leggero inasprimento dei termini e delle condizioni generali dei contratti. Ciò è confermato anche dalle indagini presso le imprese, le quali hanno riportato condizioni accomodanti sui mutui, nonostante un progressivo restringimento nella seconda parte del 2018. In base agli ultimi dati disponibili (gennaio 2019) i prestiti al settore privato non finanziario, corretti per tener conto delle cartolarizzazioni e degli altri crediti ceduti e cancellati dai bilanci bancari, sono diminuiti dello 0,7 per cento su base annuale; la crescita del credito alle famiglie resta invece stabile al 2,6 per cento. Il costo del credito non ha sostanzialmente risentito delle tensioni sullo spread. Il tasso medio di interesse sui nuovi prestiti alle imprese era pari all'1,5 per cento a gennaio, mentre quello sui prestiti alle famiglie per l'acquisto di abitazioni era al 2 per cento. Rispetto al mese di maggio 2018, quando le tensioni sui titoli pubblici hanno cominciato a manifestarsi, entrambi i tassi sono aumentati di 0,1 punti percentuali circa <sup>96</sup>.

Un ruolo significativo nella riduzione dei crediti deteriorati va ascritto al Decreto Legge n.18/2016, con il quale è stato autorizzato, a seguito della positiva decisione della Commissione Europea, uno schema per la concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di crediti classificati come sofferenze nel bilancio delle banche e degli intermediari finanziari. La misura, che non è

---

<sup>95</sup> Un primo intervento in tal senso è stato già realizzato con il decreto legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con modificazioni con legge 21 settembre 2018, n. 108, che ha avviato il processo di rimborso a favore dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto, in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari emessi da banche aventi sede legale in Italia sottoposte ad azione di risoluzione ai sensi del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015 e prima della data del 1 gennaio 2018. A tale intervento provvisorio è seguita la previsione nella legge di Bilancio per il 2019 di un intervento indennitario a favore di risparmiatori danneggiati dalle medesime banche poste in liquidazione coatta amministrativa mediante apposito Fondo indennizzo risparmiatori (FIR) istituito dall'art. 1, co. 493, della legge n.145/2018.

<sup>96</sup> I dati sono tratti da: Banca d'Italia, Banche e moneta: serie nazionali - gennaio 2019.

qualificata come aiuto di Stato, aveva l'obiettivo di consentire l'avvio di un mercato secondario concorrenziale per la cessione di tali crediti deteriorati<sup>97</sup>. Il contributo di questa misura allo sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati può essere considerato significativo, anche se l'obiettivo di un mercato completo non può ancora ritenersi raggiunto. Pertanto la misura è stata confermata<sup>98</sup>, introducendo talune modifiche ritenute opportune alla luce dell'esperienza operativa maturata, sempre nell'ottica di un adeguato bilanciamento fra la tutela del garante Stato e la compatibilità con logiche di mercato.

La nuova autorizzazione è subordinata alla positiva decisione della Commissione europea, che sarà chiamata a valutare che la misura non contenga elementi di aiuto.

Le riforme delle banche cooperative e delle banche popolari - che hanno previsto la trasformazione in società per azioni delle banche popolari e il consolidamento delle banche di credito cooperativo (BCC) oppure la loro adesione ad uno schema di Protezione Istituzionale - sono state implementate. Tutte le banche popolari sono state trasformate in società per azioni, fatta eccezione per due (per una delle quali la procedura è stata sospesa, essendo in corso un appello alla Corte di Giustizia UE). La riforma delle BCC è completa: circa 230 banche si sono consolidate in 2 grandi gruppi<sup>99</sup> significativi ai sensi del regolamento UE n. 1024 /2013 che istituisce il Meccanismo di vigilanza unico: sono quindi assoggettati alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea e nel corso del 2019 verranno assoggettate ad una *asset quality review*. Come consentito dalle più recenti modifiche della legge di riforma del settore bancario cooperativo, le BCC della Regione Alto Adige stanno costituendo un sistema di garanzia istituzionale (IPS - *Institutional Protection Scheme*).

Infine il Governo intende dedicare un'attenzione specifica all'utilizzo delle nuove tecnologie e, a tal proposito, è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un Comitato di Coordinamento per il Fintech. Si tratta di settori nei quali i progressi richiedono cooperazione internazionale, per cui sarà assicurata una partecipazione attiva ai lavori dell'Unione Europea e degli organismi internazionali competenti per il miglioramento continuo degli standard internazionali in materia finanziaria.

## III.7. LAVORO, EDUCAZIONE, WELFARE E LOTTA ALLA POVERTÀ

### Lavoro e welfare

Il Governo è impegnato in un'azione di miglioramento dell'inclusione sociale, lotta al precariato, incentivazione del lavoro giovanile e femminile.

Il principale strumento messo in campo per accompagnare gli inoccupati nel mondo del lavoro è il Reddito di Cittadinanza (RdC), introdotto con il Decreto Legge n. 4/2019 (per il dettaglio si rimanda al focus seguente). Il RdC ha un duplice scopo: *i)* sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia ISEE di 9.630 euro; *ii)* fornire un incentivo a rientrare nel mercato del lavoro, attraverso

<sup>97</sup> Nei tre anni di operatività dello schema (scaduti il 6 marzo 2019), l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione risulta di circa 50 miliardi e il valore nominale della *tranche senior* assistita dalla garanzia pubblica è di circa 10 miliardi.

<sup>98</sup> Decreto legge 'Brexit', n. 22/2019.

<sup>99</sup> Uno ha come capogruppo ICCREA mentre l'altro ha come capogruppo Cassa Centrale Banca.

la previsione di un percorso formativo vincolante, e dell'obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro eque e non lontane dal luogo di residenza del lavoratore.

BOZZA

## Il Reddito di cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza (RdC) è stato istituito con il Decreto-Legge n. 4/2019 come una misura di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Per i nuclei familiari in cui tutti i componenti hanno 67 anni o più il RdC assume la denominazione di Pensione di cittadinanza (PdC) e rappresenta una misura di contrasto alla povertà per le persone anziane. Per il finanziamento delle due misure la Legge di Bilancio per il 2019 ha previsto l'istituzione del Fondo per il Reddito di Cittadinanza, con dei limiti di spesa pari a 7,1 miliardi nel 2019, 8,055 miliardi nel 2020, 8,317 miliardi annui dal 2021. Le risorse copriranno anche il potenziamento dei centri per l'impiego.

Il RdC è una misura rivolta al nucleo familiare e viene erogato a cittadini o residenti in Italia da almeno 10 anni di cui gli ultimi due in modo continuativo, sulla base di indicatori reddituali e patrimoniali. I **requisiti** richiesti sono i seguenti:

- un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro;
- un reddito familiare misurato attraverso l'indicatore della situazione reddituale (ISR), inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza di composizione familiare; ovvero 7.560 euro (per i nuclei familiari proprietari di abitazione di residenza in cui tutti i componenti hanno età maggiore o uguale a 67 anni, successivamente adeguata agli incrementi della speranza di vita) o 9.360 euro (per i nuclei familiari residenti in un'abitazione in locazione);
- un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, con valore inferiore a 30.000 euro in Italia o all'estero; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, incrementato per 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un importo massimo di 10.000 incrementato di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo e di 5000 per ogni componente con disabilità, o 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficiente;
- i componenti del nucleo familiare non devono essere intestatari o avere disponibilità di veicoli immatricolati per la prima volta negli ultimi 6 mesi, autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati per la prima volta negli ultimi 2 anni, navi o imbarcazioni da diporto.
- sono esclusi dal RdC: a) i detenuti per tutto il periodo della pena e gli individui ricoverati in istituti di cura di lunga degenza a carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica; b) i componenti che hanno dato dimissioni volontarie per i 12 mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, eccetto che nell'ipotesi di giusta causa.

Possono invece usufruire del RdC coloro che godono di NASpl e di altre forme di sostegno al reddito (compresa la DIS-COLL).

Il **beneficio economico** viene differenziato in funzione dell'età dei componenti e della proprietà o meno della casa di abitazione e si compone di due elementi:

- un'integrazione al reddito familiare fino a 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza (per i nuclei familiari proprietari non costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni) o 7.560 euro (per i nuclei di soli anziani di età superiore ai 67 anni);
- un contributo per le spese di affitto pari al canone annuo previsto dal contratto di locazione, fino ad un massimo di 3.360 euro annui o 1.800 euro annui nel caso di nuclei familiari costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni; in alternativa, i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà possono beneficiare di un contributo alla rata mensile del mutuo fino ad un massimo di 1.800 euro annui.

La **scala di equivalenza** è diversa da quella ISEE ed attribuisce in punteggio di 1 per il primo adulto (18 anni o più), 0,4 per ogni altro adulto e 0,2 per ogni minore di

L'incentivo contributivo è cumulabile con le altre misure incluse nella Legge di Bilancio per il 2019, ed in particolare: i) l'incentivo contributivo triennale per gli *under-35* residenti nel Mezzogiorno che, per le assunzioni che avranno luogo nel 2019 e nel 2020, è pari al 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali datoriali nel limite massimo di 3.000 euro annui per un periodo massimo di 36 mesi<sup>100</sup>; ii) l'incentivo contributivo annuale per gli *under-35* o gli *over-35* disoccupati da più di 6 mesi residenti nel Mezzogiorno, per le assunzioni che avranno luogo nel 2019 e nel 2020, pari al 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali datoriali nel limite massimo di 8.060 euro annui per un periodo massimo di 12 mesi; iii) l'incentivo contributivo annuale totale per i laureati *under-30* con laurea magistrale, ottenuta dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2019 con una votazione pari a 110 e lode entro la durata legale del corso di studi, o i possessori di dottorato di ricerca *under-34* per 12 mesi fino a un massimo di 8.000 euro annui. La cumulabilità del Reddito di Cittadinanza con le iniziative di lavoro autonomo da parte dei percettori è relativa ai finanziamenti destinati alle nuove attività imprenditoriali nel Mezzogiorno previsti nella misura 'Resto al Sud', da parte dei residenti fino a 46 anni (finanziamento a fondo perduto fino al 35 per cento dei costi programmati e a tasso zero per il 65 per cento con la garanzia del Fondo di Garanzia per le PMI).

L'attuazione efficace dell'obbligo formativo e della effettiva partecipazione al mercato del lavoro, alla base del RdC, richiede il rafforzamento qualitativo e quantitativo dei centri per l'impiego (cfr. focus seguente per dettagli), tenendo anche conto del necessario coordinamento con il livello regionale. Due sono gli aspetti più rilevanti che si dovranno definire: *i)* individuare le competenze da formare, funzionali allo sviluppo delle diverse Regioni; *ii)* definire un sistema di tracciabilità dei fondi destinati alla ristrutturazione dei centri per l'impiego.

La ristrutturazione dei Centri per l'impiego punta a rendere omogenee le prestazioni fornite, e realizzare una rete capillare in tutto il territorio nazionale. Nella Legge di Bilancio per il 2019 è stato previsto un piano di assunzioni di personale qualificato per realizzare tale rete. E' stato, inoltre, costituito il Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza ed è previsto lo sviluppo di servizi avanzati per le imprese per facilitare l'attività di ricollocazione dei disoccupati. Infine, sono state stanziare risorse per assicurare un adeguamento dei locali dei centri per l'impiego anche dal punto di vista strutturale.

Il Reddito di Cittadinanza opera in via completamente digitale, riducendo tempi, costi e possibilità di frodi. Nel contempo la piena interoperabilità delle banche dati a disposizione dello Stato e dei Centri per l'impiego consentirà l'incontro in tempo reale della domanda e dell'offerta di lavoro.

---

<sup>100</sup> Le Regioni coinvolte sono Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Le disposizioni normative sono le seguenti: art.1, commi 100 e seguenti della Legge 205/2017 e art.1-bis del decreto legge n. 87/2018 cvt. In legge n.87/2018.

## Riforma dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro

Nell'ambito del Reddito di Cittadinanza (RdC) un ruolo fondamentale è svolto dal potenziamento dei Centri per l'Impiego (Cpl) e delle politiche attive del lavoro. Nel nuovo assetto normativo la doppia piattaforma denominata Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza costituisce il nuovo portale per la registrazione dei posti vacanti da parte delle imprese. La registrazione sarà favorita dalla possibilità di poter accedere ad uno sgravio contributivo pari alla differenza tra le 18 mensilità previste e quelle già godute dal beneficiario nel caso di un'assunzione a tempo indeterminato di quest'ultimo.

L'offerta di lavoro aumenterà per via dell'obbligo del beneficiario del RdC maggiore, non occupato e non impegnato nella frequenza di corsi di studio a sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità (DID) e aderire al Patto per il Lavoro o al Patto per l'Inclusione Sociale. Inoltre, i beneficiari sono tenuti ai seguenti obblighi (per ulteriori dettagli si rinvia al box sul RdC):

- i) collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze, ai fini della definizione del Patto per il Lavoro;
- ii) registrarsi sull'apposita piattaforma digitale e consultarla quotidianamente;
- iii) svolgere ricerca attiva del lavoro secondo le modalità definite nel Patto per il Lavoro;
- iv) accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'auto-imprenditorialità;
- v) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione;
- vi) accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue e, nel caso di rinnovo, la prima offerta utile di lavoro congrua.

La maggior domanda di servizi da parte dei lavoratori e delle imprese sarà fronteggiata grazie al rafforzamento dei Cpl, che include l'assunzione di 4.000 unità di personale da parte delle Regioni. Inoltre, nell'ambito del Piano triennale straordinario di potenziamento dei Cpl e delle Politiche Attive del Lavoro, sono stati stanziati 340 milioni nell'arco del triennio 2019-2021 per il potenziamento del Cpl, di cui 270 milioni per l'assunzione di ulteriori professionalità, ovvero i cosiddetti '*navigator*'. Tali interventi si aggiungono, peraltro, al 'Piano di rafforzamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro' adottato nella Conferenza Unificata Stato-Regioni del 21 Dicembre 2017, con l'assunzione di 3.000 unità nel 2020, 4.600 nel 2021.

Gli interventi di potenziamento dei servizi per l'impiego prevedono anche il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati a livello regionale e nazionale. Tali soggetti al momento ammontano a 1.098 operatori con 5.318 sedi operanti su tutto il territorio nazionale. I soggetti accreditati possono ottenere il 50 per cento dello sgravio contributivo in caso di assunzione a tempo indeterminato ottenuta con la loro intermediazione.

I beneficiari del RdC che accederanno ai Cpl saranno oggetto di una dettagliata procedura di profilazione quantitativa, secondo una metodologia messa a punto dall'ANPAL nell'ambito del programma 'Garanzia Giovani'. Inoltre, l'ANPAL ha definito, in accordo con le Regioni, le 'Linee guida per la profilazione qualitativa'; un sistema di profilazione qualitativa è in via di definizione ed è stato sperimentato su un campione di Cpl attraverso l'utilizzo del sistema 'PIAAC on line'. Questo consentirà di definire in maniera standardizzata alcuni profili di competenze possedute dai job-seeker.

L'ANPAL, sta elaborando, in collaborazione con le Regioni, il set di indicatori '*KPI Indicators*', che confluiscono nel Sistema Informativo Centrale (SIU). Si tratta, in particolare di indicatori relativi a: *i*) completezza e tempestività delle informazioni trasmesse dai sistemi regionali al sistema centrale; *ii*) numero di utenti registrati distinti per varie tipologie di *target*; *iii*) numero di patti di servizio e tipologia di politica attiva; transizioni dei presi in carico nello stato di occupazione dopo

Il Reddito di Cittadinanza sarà completato dall'introduzione del salario minimo legale, che garantirà un minimo retributivo legale *'sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa'* a norma dell'articolo 36, comma 1 della Costituzione. A questo riguardo, si deve sottolineare che al momento il principio costituzionale trova attuazione attraverso: *i)* l'applicazione in sede giurisdizionale dei minimi contrattuali dei CCNL; *ii)* l'uso del salario dei CCNL come criterio ai fini dell'ammissibilità e dell'aggiudicazione dei lavori negli appalti pubblici; *iii)* l'uso del salario dei CCNL come criterio di fissazione dei corrispettivi del lavoro nelle società cooperative.

### **Il Salario Minimo Orario**

Con la proposta di legge che istituisce il salario minimo orario il Governo si pone l'obiettivo di far corrispondere ai lavoratori una retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del lavoro prestato, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 36 della Costituzione. Si tratta di un intervento di sostegno a garanzia dell'efficacia generale dei trattamenti salariali minimi previsti già nei contratti nazionali comparativamente più rappresentativi.

In base alla proposta di legge il **salario minimo non deve essere inferiore a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona** nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, **e comunque non inferiore a 9 euro lordi l'ora.**

La finalità complessiva dell'intervento è quella di offrire una protezione più efficace ai lavoratori a basso salario, conservando alle parti sociali il ruolo di autorità salariali. L'importo legale costituirà, al riguardo, un criterio per risolvere il conflitto tra diversi CCNL applicabili al caso specifico o il problema dell'assenza di un CCNL: nel primo caso prevale il CCNL stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative vigente per la categoria; nel secondo caso si fa riferimento al contratto collettivo territoriale stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative o, nell'eventualità di una sua mancanza, al minimo di 9 euro l'ora.

Il salario minimo estende la tutela della retribuzione anche a lavoratori oggi non coperti dai CCNL, applicandosi anche ai collaboratori con l'eccezione delle prestazioni intellettuali, delle attività effettuate dai membri di organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni, oltre che delle collaborazioni istituzionali.

La riforma del sistema pensionistico prevede, per chi matura i requisiti nel triennio 2019-2021, un nuovo canale di accesso al pensionamento anticipato in presenza dei requisiti congiunti anagrafico e contributivo di 62 anni di età e di 38 anni di contributi e la disapplicazione per il periodo 2019-2026 dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica (cfr. focus seguente).

## Il trattamento di pensione anticipata ‘Quota 100’

Il Decreto-Legge n. 4/2019 istituisce il trattamento di pensione anticipata ‘Quota 100’ Tale diritto viene introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, in presenza di un’età anagrafica di almeno 62 anni e un’anzianità contributiva minima di 38 anni. Sono ammessi i lavoratori dipendenti, pubblici o privati, o gli autonomi iscritti a forme pensionistiche obbligatorie gestite dall’INPS.

L’accesso al trattamento pensionistico mediante questo canale di uscita sarà consentito a coloro che maturano i requisiti entro il 2021. La decorrenza della pensione potrà avvenire anche negli anni successivi al 2021.

La pensione assicurata dallo schema ‘Quota 100’ non è cumulabile, fino al compimento dell’età anagrafica della pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

Per l’accesso alle prestazioni con ‘Quota 100’, sono previste diverse finestre rispetto alla data di maturazione del requisito.

Oltre alla pensione anticipata ‘Quota 100’ il Decreto-Legge n. 4/2019 prevede altri interventi in materia pensionistica:

- i) la riduzione dell’anzianità contributiva per l’accesso al pensionamento anticipato indipendente dall’età anagrafica, che a decorrere dal primo gennaio 2019 e fino a tutto il 2026 sarà pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Questi requisiti non saranno soggetti all’adeguamento connesso all’aumento della speranza di vita. E’ comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi;
- ii) il diritto al trattamento pensionistico anticipato (c.d. ‘Opzione donna’) per le lavoratrici che maturino entro il 31 dicembre 2018 alcuni requisiti (58 anni per le dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome e 35 anni di età contributiva), con calcolo dell’assegno con il sistema contributivo;
- iii) il blocco fino al 2026 dell’adeguamento alla speranza di vita per la pensione anticipata dei lavoratori precoci che usufruiscono del requisito agevolato di 41 anni di contributi a partire dal 2019. È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

Lo stesso decreto legge prevede anche la proroga fino a tutto il 2019 della prestazione assistenziale denominata APE sociale e un meccanismo di correzione della spesa connessa con un monitoraggio (mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti) da parte dell’INPS del numero di domande e degli oneri prospettici ai fini della garanzia dei saldi programmati di finanza pubblica.

Il Reddito di Cittadinanza e Quota 100 seguono ad altri importanti interventi nel mercato del lavoro, in particolare quelli operati con il Decreto Dignità<sup>101</sup> approvato ad agosto 2018, con il quale si punta a scoraggiare l’utilizzo di talune tipologie contrattuali per ridurre la crescente precarizzazione.

Il decreto affronta anche il tema delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti statali restituiscano quanto ricevuto a titolo di fondi e trasferimenti pubblici in caso di trasferimento degli stabilimenti in altri Paesi. I dati recenti sul mercato del lavoro sembrano offrire indicazioni confortanti sull’efficacia del provvedimento.

<sup>101</sup> Decreto legge n. 87/2018.

## **Tendenze recenti dell'occupazione alla luce del decreto legge n. 87/2018 (Decreto Dignità)**

A giugno 2018 è stato emanato il decreto legge n. 87/2018 (*Decreto Dignità*) al fine di: a) **stabilizzare i lavoratori e contrastare la precarietà**, b) **salvaguardare i livelli occupazionali** e c) **potenziare i Centri per l'Impiego**. Esso è stato convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018.

In base ai primi risultati pubblicati dall'ISTAT, a gennaio 2019 la stima degli occupati è in lieve crescita rispetto a dicembre (+0,1 per cento, pari a +21 mila unità), con un andamento determinato da un aumento consistente dei dipendenti permanenti (+56 mila), mentre si osserva un calo dei dipendenti a termine (-16 mila) e degli indipendenti (-19 mila). La crescita coinvolge esclusivamente gli uomini (+27 mila) mentre risultano in lieve calo le donne (-6 mila).

A gennaio 2019, la stima delle persone in cerca di occupazione ha registrato un aumento dello 0,6 per cento (+15 mila), concentrato quasi esclusivamente sugli uomini e le persone oltre i 35 anni. Il tasso di disoccupazione è rimasto stabile rispetto al 10,5 per cento.

La stima degli inattivi tra i 15 e i 64 anni a gennaio è in lieve calo (-0,2 per cento, pari a -22 mila unità). La diminuzione coinvolge solo gli uomini (-33 mila) e si concentra tra i 25-49enni (-48 mila). Il tasso di inattività è rimasto, comunque, stabile al 34,3 per cento per il terzo mese consecutivo.

Nel trimestre novembre 2018-gennaio 2019, l'occupazione ha registrato un lieve calo rispetto ai tre mesi precedenti (-0,1 per cento, pari a -19 mila unità). La flessione riguarda gli uomini e le persone tra i 15 e i 49 anni dipendenti a termine e indipendenti, mentre si registra un segnale positivo per i dipendenti permanenti. Nel trimestre è emerso anche un aumento delle persone in cerca di occupazione (+1,3 per cento, pari a +35 mila) mentre diminuiscono gli inattivi (-0,4 per cento, -53 mila).

Per contrastare il precariato si procederà anche all'estensione dell'equo compenso<sup>102</sup> e della normativa in vigore sul lavoro accessorio, al fine di regolamentare questo tipo di rapporto di lavoro (come baby-sitter e il lavoro agricolo stagionale non inquadrabile in nessun contratto di lavoro) e tutelare la dignità del lavoratore.

Si sta operando sul fronte degli incentivi alla genitorialità, con una valutazione degli strumenti in vigore ed una rivisitazione di quelli non pienamente efficaci. In particolare, verrà favorita la costituzione di una rete di centri dedicati (per esempio, asili nido e centri estivi) ed introdotta una politica fiscale che favorisca le famiglie con figli.

Infine, un'azione riguarderà anche il miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro, rispetto alla quale il Governo opererà per modificare il Testo Unico sulla Sicurezza, prevedendo adempimenti semplificati per le PMI ed aumentando le risorse da destinare al personale addetto ai controlli e alla verifica della corretta applicazione delle normative in materia. La Legge di Bilancio per il 2019<sup>103</sup> ha previsto misure per il contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso: i) l'assunzione di 930 unità di personale nel triennio 2019-2021 da parte dell'Ispettorato Nazionale per il Lavoro con un costo complessivo di 4,6 milioni; ii) l'aumento del 10 e 20 per cento (con un raddoppio in caso di recidiva) delle sanzioni per le violazioni più gravi della legislazione sul lavoro e sociale.

<sup>102</sup> Introdotta con l'art. 19-quaterdecies del decreto legge n. 148/2017 (Decreto fiscale).

<sup>103</sup> Cfr. articolo 1, comma 445, legge n. 145/2018 (legge di Bilancio per il 2019).

## Istruzione e ricerca

Nel settore scolastico è necessario procedere alla redazione di un Testo Unico che sistematizzi in maniera organica le molte norme che riguardano la scuola e consenta un'opera di semplificazione legislativa complessiva. Tale riordino della legislazione andrà di pari passo con un piano strategico di interventi diretti a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione.

Con il disegno di legge sulle semplificazioni, approvato dal Governo a febbraio 2019, è prevista una delega nel settore dell'istruzione finalizzata a razionalizzare enti, agenzie, organismi e a modificare la disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, per eliminare sovrapposizioni di funzioni e definire chiaramente compiti e responsabilità (cfr. focus su 'Misure in materia di semplificazioni').

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a limitare l'abbandono scolastico, mediante misure mirate all'incremento e all'arricchimento dell'offerta formativa. Saranno utilizzati nuovi strumenti per l'aggiornamento continuo e la valorizzazione professionale del corpo docente. Per questi ultimi una misura essenziale riguarda le modalità di accesso alla professione di docente anche al fine di affrontare il problema dei trasferimenti, che attualmente limita un'adeguata continuità didattica. La Legge di Bilancio ha rivisto le norme per il reclutamento dei docenti di tutti gli ordini e i gradi della scuola, rendendo più snella e agevole la procedura concorsuale con l'obiettivo di accelerare l'ingresso nel mondo del lavoro. Al concorso per l'accesso all'insegnamento potranno partecipare i laureati che hanno sostenuto, all'università, esami di didattica e pedagogia per almeno 24 crediti. I vincitori entreranno subito nel ruolo. I concorsi saranno banditi con regolarità, nelle Regioni e per le discipline dove ci saranno posti vacanti. I vincitori del concorso avranno la garanzia del posto nella Regione scelta, con un vincolo di permanenza di per cinque anni introdotto a tutela dell'interesse degli alunni alla continuità didattica.

Viene inoltre abrogata la chiamata diretta per i docenti di tutti gli ordini e gradi di istruzione: gli insegnanti saranno sempre titolari su una scuola, alla quale saranno assegnati in base a criteri oggettivi e trasparenti.

Con il decreto in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e la PA (Decreto legge n. 135/2018), è stata fissata l'immissione in ruolo entro settembre 2019 dei candidati ammessi al corso-concorso per dirigenti scolastici.

Sono state introdotte alcune modifiche alla precedente legge di riforma della scuola<sup>104</sup>, in particolare, al nuovo esame di Stato al termine del secondo ciclo di istruzione<sup>105</sup>. In base al decreto recentemente approvato<sup>106</sup> è stato differito di un anno l'obbligo, ai fini dell'ammissione all'Esame di Stato, dello svolgimento della prova nazionale Invalsi; con lo stesso decreto è stata differita di un anno l'obbligatorietà - ai fini dell'ammissione all'esame di Stato - dello svolgimento del monte ore di alternanza scuola-lavoro previsto.

Per quanto concerne l'**alternanza scuola-lavoro** - il cui nome è stato modificato in 'Percorsi per le competenze trasversali' dalla Legge di Bilancio per il 2019 - essa sarà rivista nelle sue Linee guida. La stessa legge prevede la riduzione dell'orario minimo obbligatorio: 90 ore nei Licei (ora sono 200), 150 nei Tecnici e 210 nei Professionali (attualmente 400), al fine di privilegiare percorsi di formazione di maggiore qualità. Gli istituti potranno comunque aumentare l'orario, in coerenza con i loro obiettivi formativi.

<sup>104</sup> Legge n. 107/2015 c.d. La Buona Scuola.

<sup>105</sup> Come definito dal decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 62.

<sup>106</sup> Decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, cvt. in legge 21 settembre 2018, n. 108.

Tale modifiche tengono conto del fatto che le opportunità di collocamento professionale, nonché la connessa capacità di assumere un ruolo attivo nel lavoro e nel proprio contesto sociale, dipende non solo da competenze strettamente tecniche ma, in ugual misura, dall'acquisizione di abilità e competenze trasversali (*soft skills* o *character skill*). In quest'ottica si è quindi ritenuta necessaria una ridefinizione dei documenti tecnici di accompagnamento all'attuazione delle attività di alternanza scuola-lavoro seguendo il principio della valorizzazione delle competenze trasversali.

Ai fini dell'**ampliamento dell'offerta formativa** saranno intraprese misure per assicurare il reclutamento dei docenti con titoli idonei all'insegnamento della lingua inglese, della musica e dell'educazione motoria nella scuola primaria anche utilizzando, nell'ambito delle risorse di organico disponibili, docenti abilitati all'insegnamento per la scuola primaria in possesso di competenze certificate. Saranno dunque oggetto di valutazione nuove classi di concorso e i requisiti per accedere all'insegnamento di dette discipline nella scuola primaria.

Importanti risorse sono state stanziare con un decreto di novembre 2018<sup>107</sup> per l'ampliamento dell'offerta formativa: 16,7 milioni destinati, oltre che a migliorare l'offerta formativa - con il coinvolgimento dei territori - anche allo sport<sup>108</sup> e alle emergenze educative. In particolare 6 milioni serviranno a garantire il diritto allo studio e il miglioramento dell'offerta nelle aree del Paese caratterizzate da un maggior disagio economico e sociale e in quelle colpite da gravi fenomeni naturali o eventi eccezionali. Le risorse serviranno, ad esempio, per sostenere le scuole colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, nonché dal crollo del ponte Morandi di Genova. Altri 2 milioni vengono destinati a ripristinare le dotazioni laboratoriali delle scuole in caso di danni derivati da eventi impreveduti o atti vandalici.

Altre azioni riguardano il **sistema integrato di educazione ed istruzione**. La precocità d'ingresso nel sistema di istruzione è riconosciuta come misura capace di accrescere il successo formativo nel corso della vita: in tal senso per garantire il successo formativo di ciascuno studente si presterà maggiore attenzione alle esigenze della fascia 0-3 anni.

Va quindi integrata l'attuale normativa<sup>109</sup> prestando maggiore considerazione alle esigenze di educazione prescolare, in particolare nelle Regioni che ad oggi presentano un accesso ai servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale. In questo senso si conferma il valore delle 'sezioni primavera', mentre occorre introdurre, nell'ambito delle risorse a legislazione vigente, una misura di perequazione che incrementi il Fondo nazionale relativo al sistema integrato.

La **lotta alla dispersione scolastica**, obiettivo fondamentale del Paese nel quadro europeo, passa anche per un incremento delle opportunità formative sul territorio. In questo senso sono state avviate, per il tramite dei Fondi Europei, una serie di misure per il potenziamento delle competenze di base e per la lotta alla dispersione anche attraverso offerte formative in spazi e tempi ulteriori rispetto alle ordinarie attività didattiche. A tal fine la Legge di Bilancio per il 2019 ha incrementato il **tempo pieno** e prolungato, prevedendo 2.000 posti aggiuntivi nella Scuola primaria.

Con particolare riguardo agli strumenti per una **educazione inclusiva** e di qualità per tutti, sono allo studio diverse misure per garantire le prestazioni e i

---

<sup>107</sup> Decreto Ministeriale n. 721 del 14 novembre 2018.

<sup>108</sup> Campionati sportivi studenteschi, avviamento della pratica sportiva nella Scuola primaria, sperimentazione didattica in favore degli studenti-atleti per consentire loro di coniugare studio e sport.

<sup>109</sup> Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65.

servizi necessari per raggiungere la piena inclusione scolastica e assicurare il diritto allo studio agli studenti diversamente abili o con bisogni educativi speciali.

In funzione di questo sarà anche rafforzata la formazione iniziale dei docenti di sostegno, definendo degli indicatori per misurare la qualità dei processi di inclusione in ogni scuola anche al fine di ottimizzare le risorse e ridurre le disparità regionali, nell'ottica dell'armonizzazione del servizio su tutto il territorio nazionale.

Per l'inclusione degli alunni con disabilità è stato costituito un gruppo di lavoro specifico per l'implementazione delle misure attuative previste nella normativa in vigore<sup>110</sup>. Tale approccio è finalizzato a consentire la piena integrazione delle alunne e degli alunni con disabilità, sulla base dei propri bisogni individuali e nell'ottica dell'autonomia, della partecipazione sociale e del miglioramento delle *performance*.

Nel corso del 2018 è stata data attuazione al **Piano Nazionale Scuola Digitale** secondo le tempistiche programmate. Uno stimolo importante alla realizzazione del Piano verrà dal pacchetto di misure approvate con il Decreto Ministeriale n. 721/2018. Esso prevede interventi per 35 milioni, destinati a: *i*) finanziare la progettazione e la creazione di ambienti di apprendimento capaci di integrare nella didattica l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia (22 milioni per le scuole statali di ogni ordine e grado); *ii*) le scuole delle aree a rischio (oltre 2 milioni); *iii*) potenziare la formazione dei docenti e le competenze degli studenti sulle metodologie didattiche legate al Piano Scuola Digitale (7,5 milioni); *iv*) Premio nazionale scuola digitale (1,5 milioni); *v*) promuovere l'innovazione didattica e digitale sul territorio (1,7 milioni). L'obiettivo è di rilanciare il Piano Nazionale per la Scuola Digitale, migliorandolo e mettendo le scuole nelle condizioni di governare il cambiamento valorizzando il contributo delle nuove tecnologie.

A seguito della firma del decreto è stato pubblicato un avviso da 22 milioni destinato alle scuole statali per finanziare la progettazione e creazione di ambienti di apprendimento capaci di integrare nella didattica l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia. Per valutare l'attuazione del Piano sarà costituito, inoltre, un Comitato scientifico di esperti per monitorarne l'andamento e proporre aggiustamenti alla strategia generale o a singole azioni.

A gennaio 2019 sono state individuate le 60 scuole situate in aree a rischio alle quali saranno destinati 2 milioni per la creazione di ambienti digitali di apprendimento<sup>111</sup>. Tale misura contribuirà a contrastare la dispersione scolastica grazie al fatto che le scuole beneficiarie sono state individuate tra quelle con i più alti indici di disagio negli apprendimenti, di status socio-economico familiare, di deprivazione territoriale e di abbandono scolastico.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha istituito delle *équipe* formative territoriali, una *task force* di 120 docenti, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che si occuperanno di coadiuvare le scuole nell'innovazione metodologica e didattica, con particolare riguardo alle nuove tecnologie. I 120 docenti saranno distaccati e presteranno servizio presso scuole polo dedicate. Il loro compito sarà quello di promuovere, presso le scuole del territorio di riferimento, la cultura dell'innovazione didattica e metodologica.

Tra le misure per la **sicurezza degli edifici scolastici**, il MIUR, in collaborazione con l'Agenzia Spaziale Italiana e il Consiglio Nazionale delle Ricerche, ha avviato una mappatura satellitare degli edifici scolastici per poter

<sup>110</sup> Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66.

<sup>111</sup> Ciascuna scuola riceverà 35.000 euro per la realizzazione di laboratori e 30.000 euro per la formazione del personale scolastico alla didattica innovativa. Saranno 57.000 gli alunni coinvolti e 6.500 i docenti che beneficeranno della formazione. A livello territoriale, 21 istituti si trovano al Nord (13 in Lombardia, 6 in Piemonte, 2 in Liguria), 8 al Centro (tutti nel Lazio) e 31 al Sud (10 in Campania, 9 in Sicilia, 7 in Puglia, 4 in Calabria e 1 in Basilicata).

verificare eventuali spostamenti degli stessi al fine di avviare tempestivamente i controlli. Sul portale del Ministero sono attualmente disponibili in chiaro tutti i dati presenti nell'anagrafe dell'edilizia scolastica.

A ottobre 2018 sono stati messi a disposizione degli enti locali 36 milioni destinati alla progettazione di scuole innovative (9 milioni all'anno, per il prossimo triennio), Poli per l'infanzia e sicurezza degli edifici.

Infine, è stato siglato il provvedimento di ripartizione dei fondi che consente di erogare complessivamente circa 23 milioni per l'ampliamento dei percorsi formativi degli **Istituti Tecnici Superiori (ITS)** per l'anno 2018/2019. Gli ITS sono una realtà su cui il Governo intende puntare in maniera decisa, avendo dimostrato chiaramente la loro efficacia nell'assicurare uno sbocco lavorativo ai propri diplomati. Verranno incentivati nuovi percorsi di Istruzione Tecnica Superiore in sinergia con le scuole superiori tecniche e professionali, il mondo del lavoro, le imprese, le micro realtà locali, le università, le filiere produttive. La creazione di nuovi ITS sul territorio nazionale permetterà un raccordo mirato al mondo del lavoro e darà nuovo impulso alla ricerca.

Nel **settore universitario** sono allo studio misure per agevolare l'accesso alla *no tax area* al fine di ampliare la platea di studenti beneficiari dell'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e consentire a un numero sempre maggiore di studenti di accedere alla formazione universitaria e all'Alta formazione artistica musicale e coreutica. È prevista, inoltre, la stabilizzazione da parte delle Regioni del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per gli studenti meritevoli, ma privi di mezzi e la semplificazione delle procedure amministrative necessarie all'erogazione delle borse di studio. Si procederà, infine, alla revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato, attraverso l'adozione di un modello che assicuri procedure idonee a orientare gli studenti verso le loro effettive attitudini.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione risorse per l'assunzione di circa 1.500 nuovi ricercatori di tipo b. Si tratta di una misura per i giovani, che potranno inserirsi in un percorso che li vedrà impegnati in attività di ricerca e di insegnamento, col passaggio, dopo tre anni, al ruolo di professore associato. Previste anche assunzioni in più, sia di ricercatori che di docenti. Per i ricercatori confermati a tempo indeterminato si prevede il passaggio nei ruoli di professore associato. Si prevede anche un incremento di 100 milioni all'anno, a partire dal 2020, per il Fondo di finanziamento ordinario delle Università. Un primo incremento di 40 milioni è previsto già per il 2019.

Il Governo punta sul rafforzamento delle attività di ricerca, come leva per rilanciare l'economia agendo sia sui rispettivi fondi di finanziamento, sia per la ridefinizione dei criteri di finanziamento. Al riguardo sono in fase di avvio i lavori per l'aggiornamento del **Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020**, che affronti in maniera unitaria le diverse problematiche che caratterizzano il settore dell'alta formazione e della ricerca e che rafforzi gli investimenti pubblici e al contempo incentivi la partecipazione delle PMI anche attraverso un'azione di stimolo del tessuto imprenditoriale. Mediante il PNR 2015-2020 vigente il Governo ha garantito la piena attuazione alle azioni di recente avvio sulla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e sul rafforzamento delle Infrastrutture di Ricerca già individuate dal Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) affinché possano configurarsi come attrattori delle attività di ricerca nazionali e internazionali.

Le risorse potranno derivare dalla collaborazione diffusa tra enti e mondo delle imprese, anche incentivando l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico - privato. Si introdurranno anche delle semplificazioni nei processi di acquisto di beni e servizi nel mondo della ricerca. Ulteriori risorse sono attese da

finanziamenti europei, ed in particolare dalla partecipazione alle azioni del Programma Quadro 2014-2020 in materia di ricerca e innovazione *Horizon 2020*.

Saranno intraprese misure per migliorare la crescita professionale dei ricercatori, incentivando sia il sistema di reclutamento (con un piano straordinario di assunzioni) sia le progressioni di carriera degli accademici e dei ricercatori degli enti di ricerca. Sono inoltre allo studio proposte per creare le condizioni affinché i giovani talenti possano rientrare in Italia e disporre di infrastrutture fisiche e tecnologiche adeguate e finanziate in maniera costante, nelle quali poter continuare a sviluppare l'attività scientifica.

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a sostenere un'ampia e qualificata partecipazione del nostro sistema della ricerca e dell'innovazione alle iniziative finanziate, o cofinanziate, dalla Commissione Europea e massimizzare i benefici del ritorno finanziario. Particolare attenzione è rivolta verso le infrastrutture e le iniziative di ricerca di grande rilievo ed impatto per la società, come l'infrastruttura europea per il calcolo ad alte prestazioni, al fine di consolidare l'impegno organizzativo e politico profuso finora, valorizzare gli investimenti già effettuati e accedere agli stanziamenti previsti dalla UE.

Contemporaneamente, il Governo si impegnerà nella fase di negoziazione del prossimo Programma Quadro 2021-2027 per la ricerca e l'innovazione, *Horizon Europe*, con l'obiettivo di giungere ad un accordo sui contenuti che possa riconoscere, tra gli obiettivi politici a strategici, anche le principali priorità nazionali e possa garantire una partecipazione ampia ed efficace attraverso un regolamento più snello e aderente agli interessi nazionali.

Per garantire l'innovazione nella didattica - e in particolare quella digitale - saranno poste in essere una serie di misure utili a qualificare l'offerta formativa on line e telematica delle università.

Infine nel settore dell'**Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)** si procederà al completamento del processo di riforma del sistema di reclutamento, si valuterà un possibile piano di riassetto complessivo del sistema e di riordino dell'offerta formativa, definendo i criteri per l'attivazione dei corsi di specializzazione e di formazione'.

Un passo avanti importante in questo senso si è compiuto a febbraio con la firma di due decreti<sup>112</sup> interministeriali MIUR-MEF riguardanti le procedure di statizzazione delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica non statali e i criteri di ripartizione delle risorse dedicate. Nelle more del completamento di tale processo, a ottobre 2018, erano stati ripartiti 9 milioni per il finanziamento degli Istituti superiori musicali non statali (7 milioni) e delle Accademie storiche non statali di belle arti (2 milioni)<sup>113</sup>.

## Sanità

Numerose sono le sfide che il settore sanitario si troverà ad affrontare nei prossimi anni. Tra queste: *i)* gestire l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro in un contesto di decrescita demografica; *ii)* garantire l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; *iii)* governare l'evoluzione della domanda in condizioni complesse e con più patologie; *iv)* realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale e di sostegno; *v)* aumentare la promozione e la prevenzione

---

<sup>112</sup> Si tratta di due dei tre decreti attuativi previsti dal DECRETO LEGGE 50/2017, che all'art.22 bis prevedeva Statizzazione e razionalizzazione delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica non statali.

<sup>113</sup> Il finanziamento statale complessivamente assegnato fino ad ora è di 17,7 milioni per i 18 Istituti superiori musicali non statali; 4 milioni per le 5 Accademie di belle arti non statali "storiche".

della salute; vi) prepararsi ai cambiamenti derivanti dal progresso scientifico e dalla innovazione tecnologica.

In questo contesto, le principali azioni da intraprendere in tema sanitario riguardano: il personale; il miglioramento della *governance* della spesa sanitaria; la promozione dell'innovazione e della ricerca; il monitoraggio e l'aggiornamento dei LEA; gli investimenti nell'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature.

Le **politiche per il personale** saranno orientate alla corretta individuazione dei relativi fabbisogni<sup>114</sup>, con l'obiettivo imprescindibile di aggiornare i parametri di riferimento previsti dalla legislazione vigente<sup>115</sup>. In questo contesto saranno completati i processi di assunzione e stabilizzazione del personale oltre che l'aumento delle borse di studio a favore della formazione dei giovani medici nell'ambito della medicina generale e delle specializzazioni. È inoltre intenzione del Governo proporre una modifica della normativa in materia di dirigenza sanitaria<sup>116</sup>. Con il decreto legge in materia di sostegno e semplificazione per le imprese (DECRETO LEGGE n.135/2018), in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, è stato consentito, fino al 31 dicembre 2021, ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali<sup>117</sup>.

Rispetto alla *governance* della spesa sanitaria, è stato istituito il Tavolo tecnico di lavoro sui farmaci e i dispositivi medici con il compito prioritario di individuare adeguate soluzioni dei contenziosi in essere in relazione ai provvedimenti legislativi ed amministrativi relativi alle procedure di *payback* farmaceutico (i.e. concorso al ripiano del disavanzo farmaceutico da parte delle aziende produttrici). Il Tavolo lavorerà anche per l'individuazione di una nuova modalità di calcolo degli scostamenti dai vincoli della spesa farmaceutica per acquisti diretti relativi all'anno 2018. È previsto inoltre nel 2019 l'adeguamento dei criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci al fine di renderli aderenti agli attuali livelli di innovazione del mercato. Infine, nell'ambito del Comitato Guida del Tavolo dei Soggetti Aggregatori<sup>118</sup>, saranno definite specifiche direttive per l'acquisizione delle categorie merceologiche (sanitarie)<sup>119</sup>, in modo da rendere maggiormente trasparenti e condivise le migliori esperienze.

A questo riguardo, la Legge di Bilancio per il 2019<sup>120</sup> ha introdotto una nuova disciplina di monitoraggio della spesa farmaceutica per acquisti diretti e del relativo *payback*. In particolare, viene previsto che il monitoraggio della spesa e il calcolo della quota di mercato di ciascun produttore vengano effettuati sulla base delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento accertate dall'AIFA. Il ripiano dell'eventuale disavanzo rispetto agli obiettivi sarà a carico per il 50 per cento delle aziende produttrici secondo le rispettive quote di

---

<sup>114</sup> Art. 4 D.Lgs n. 75 del 2017.

<sup>115</sup> Art.1 co. 71,72 e 73, legge n. 191/2009.

<sup>116</sup> D. Lgs. n. 171/2016.

<sup>117</sup> L'assegnazione è, in ogni caso, subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale.

<sup>118</sup> Istituito ai sensi del D.P.C.M. del 14/11/2014.

<sup>119</sup> Di cui all'art. 9, co. 3, DECRETO LEGGE n. 66/2014.

<sup>120</sup> Art. 1, commi 574-583, legge n. 145/2018.

mercato e per l'altro 50 per cento a carico delle Regioni in cui si è determinato lo sfioramento del tetto di spesa<sup>121</sup>.

In tema di digitalizzazione si segnala l'intesa in Conferenza Stato-Regioni concernente l'istituzione dell'Anagrafe Nazionale dei Vaccini nonché i provvedimenti attuativi volti all'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico in tutte le Regioni. A questi si aggiungono i provvedimenti finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN che consentiranno di tracciare il percorso seguito dal paziente attraverso le strutture sanitarie e i diversi livelli assistenziali del territorio nazionale. Si estenderà anche al settore veterinario il sistema informativo per la tracciabilità dei medicinali ad uso umano.

Al fine di garantire l'erogazione dei Livelli di Assistenza<sup>122</sup> e consentirne la continuità nell'erogazione nell'ambito delle attività ospedaliere a rischio interruzione (in particolare a quelle inerenti l'emergenza ospedaliera e territoriale nonché della Medicina Generale), il Ministero della Salute sta predisponendo un intervento normativo in materia di fabbisogni delle risorse umane del SSN e di accesso della professione medica al SSN. A questo riguardo, la Legge di Bilancio per il 2019 prevede che venga sottoscritto il nuovo Patto per la Salute 2019-2021, da concordare con le Regioni<sup>123</sup> e che, in tale contesto, si terrà conto della valutazione dei fabbisogni del personale del Servizio Sanitario Nazionale e dei riflessi sulla programmazione della formazione di base e specialistica e sulle necessità assunzionali, ivi comprendendo l'aggiornamento del parametro di riferimento relativo al personale. La Legge di Bilancio per il 2019 prevede anche l'incremento delle risorse per i contratti di formazione specialistica dei medici con maggiori finanziamenti per 330 milioni nel quinquennio 2019-2023.

Peraltro, il Patto prevede anche: i) la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico degli assistiti; ii) il rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale, con particolare riferimento alla cronicità e alle liste d'attesa; iii) l'implementazione di infrastrutture e modelli organizzativi finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del Servizio Sanitario Nazionale, tenendo conto delle infrastrutture già disponibili nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria e del fascicolo sanitario elettronico; iv) la promozione della ricerca in ambito sanitario; v) il miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza nell'uso dei fattori produttivi e l'ordinata programmazione del ricorso agli erogatori privati accreditati secondo indicatori oggettivi e misurabili; vi) la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali di ammodernamento tecnologico.

Come noto la qualità del sistema di cura prevede, inoltre, la piena attuazione del decreto<sup>124</sup> che definisce gli standard qualitativi, strutturali, quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, oltre che l'aderenza degli enti del servizio sanitario nazionale<sup>125</sup> al Programma Nazionale Esiti (PNE), con l'obiettivo di

---

<sup>121</sup> Per quanto riguarda il ripiano dello sfioramento relativo agli anni dal 2013 al 2017, fino al recupero integrale delle somme previste a carico delle aziende produttrici, sia il tetto della spesa per acquisti diretti sia quello per la farmaceutica convenzionata restano parametrati al livello 2018. Per quanto riguarda lo sfioramento dei tetti per l'acquisto di farmaci innovativi, il ripiano sarà a carico di ciascuna azienda in proporzione alla propria quota di mercato.

<sup>122</sup> Monitorata dal competente Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA nell'ambito della verifica annuale degli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso alla quota premiale del finanziamento.

<sup>123</sup> Esso si pone come requisito necessario di accesso per gli anni 2020 e 2021 all'incremento del livello del finanziamento rispetto al valore stabilito per l'anno 2019.

<sup>124</sup> Del 2 aprile 2015 n. 70

<sup>125</sup> Art 1 co. 521/547 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

rendere omogenei su tutto il territorio nazionale la qualità, i volumi e gli esiti delle cure, coniugando l'efficienza economica con l'accessibilità dei servizi. Nella gestione dei LEA rientra anche il Piano Nazionale delle Cronicità, destinato ad assicurare ai quasi 24 milioni di persone che hanno una o più malattie croniche servizi adeguati ed omogenei in tutto il territorio nazionale. Il Governo intende varare un regolamento per individuare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale.

A febbraio è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni<sup>126</sup>, il nuovo Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa 2019-2021 (PNGLA) al fine di creare un nuovo modello più efficiente e aggiornato con regole più semplici e tempi certi per le prestazioni sanitarie e incrementare il grado di efficienza e di appropriatezza di utilizzo delle risorse disponibili. Le principali caratteristiche del Piano sono: *i*) accesso informatico alle agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate, nonché a quelle dell'attività istituzionale e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali; *ii*) obbligo delle Regioni e delle Province Autonome di varare entro 60 giorni il proprio piano; *iii*) la previsione dei tempi massimi di attesa di tutte le prestazioni ambulatoriali e in regime di ricovero, prevedendo, per esempio, l'utilizzo delle grandi apparecchiature di diagnostica per immagini per almeno l'80 per cento della loro capacità produttiva; *iv*) i direttori generali delle aziende sanitarie saranno valutati anche in base al raggiungimento degli obiettivi di salute connessi agli adempimenti dei LEA. Peraltro, alla riduzione delle liste di attesa la Legge di Bilancio per il 2019 destina 350 milioni nel triennio 2019-2021.

Per la piena attuazione del PNGLA verrà istituito l'Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa il quale, oltre ad affiancare Regioni e Province Autonome nell'implementazione del Piano, provvederà a monitorare l'andamento degli interventi previsti, rilevare le criticità e fornire indicazioni per uniformare comportamenti, superare le disuguaglianze e rispondere in modo puntuale ai bisogni dei cittadini.

Una recente ricognizione effettuata dal Ministero della Salute ha rilevato un rilevante fabbisogno di interventi infrastrutturali in materia di edilizia sanitaria. Questi riguardano sia l'adeguamento antisismico (solo per le zone I e II) sia l'osservanza delle norme antincendio. Inoltre risulta necessario un adeguato ammodernamento tecnologico delle attrezzature a disposizione dei servizi sanitari regionali. In proposito, si evidenzia che la legge di Bilancio per l'anno 2019 ha incrementato di 4 miliardi lo spazio programmatico destinato al programma pluriennale di investimenti nel settore sanitario<sup>127</sup>. Presso il Ministero della Salute, entro marzo 2019, si prevede l'insediamento di una 'cabina di regia' con il compito di selezionare le priorità del Paese, a partire dalle zone a maggiore rischio sismico, per implementare un piano pluriennale degli investimenti da realizzarsi nei prossimi anni. Anche per questi motivi è prevista la collaborazione e compartecipazione agli investimenti di altri soggetti istituzionali pubblici<sup>128</sup>.

## Famiglia e disabilità

Il quadro di riferimento degli interventi in tema di politiche familiari si inserisce in un contesto di severa crisi demografica. Secondo l'ultimo *Ageing*

---

<sup>126</sup> Entro 60 giorni le Regioni e le Province Autonome dovranno recepire l'Intesa e adottare il loro Piano Regionale di Governo delle Liste di Attesa (PRGLA).

<sup>127</sup> Art 1, co. 555, legge n. 145/2018.

<sup>128</sup> legge n.232/2016 art. 1 co. 602-603.

*Report* della Commissione Europea<sup>129</sup>, il tasso di fecondità per l'Italia è stimato all' 1,42 nel 2030 e a 1,66 al termine dell'orizzonte di previsione, stabilito nel 2070. Altro dato di rilevanza è il tasso di dipendenza degli anziani, ovvero il rapporto tra la popolazione inattiva con più di 65 anni e gli occupati. Secondo i dati pubblicati nell'*Ageing Report*, questo tasso è previsto crescere dal 43,1 per cento nel 2016 al 68,5 per cento nel 2070 a livello europeo, e in Italia dal 58,3 del 2016 all'85,8 del 2070. Data la rilevanza delle dinamiche demografiche nel calcolo della componente di spesa dovuta all'invecchiamento della popolazione (pensioni, spesa sanitaria, *Long-Term Care*, Istruzione, Sussidi di disoccupazione) gli interventi per il rilancio demografico costituiscono una priorità dell'agenda di governo.

Il Governo intende pertanto proseguire nell'attuazione di politiche volte a invertire le tendenze demografiche avverse e lo squilibrio generazionale nonché a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In questa direzione, occorre anzitutto garantire un contesto ordinamentale in grado di superare la frammentazione degli attuali strumenti di sostegno, definendo politiche strutturali efficaci ed incisive di promozione della natalità e dell'occupazione femminile, riordinando al contempo, nel contesto della collaborazione tra i livelli di governo, il sistema dei servizi e delle prestazioni sociali, anche al fine di definire un nuovo piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

L'intendimento del Governo è quello di razionalizzare i diversi istituti vigenti in favore delle famiglie, al fine di pervenire ad un sistema più semplice e coordinato delle diverse misure di sostegno di natura assistenziale e fiscale, che tenga conto della situazione effettiva di ciascun nucleo familiare e garantisca, secondo una logica coerente, interventi complementari e integrati nei diversi ambiti della fiscalità, dei sussidi monetari, dell'assistenza all'infanzia, dei servizi alla persona, della conciliazione e delle pari opportunità, valorizzando al contempo le forme di collaborazione e *partnership* tra la sfera pubblica e il mondo dell'associazionismo *no profit*. In tale complessiva operazione di riordino e semplificazione, andranno valutati gli impatti sinora conseguiti dalle politiche familiari in tema di rilancio demografico e occupazione femminile, al fine di ridisegnare il sistema di sostegno alle famiglie bilanciando in modo adeguato gli interventi diretti, la rete di assistenza e gli investimenti nel welfare familiare.

Il Governo, nell'ambito della Legge di Bilancio per il 2019, ha iniziato a porre in essere una serie di disposizioni selettivamente orientate al sostegno della genitorialità e della natalità. Sono stati stanziati oltre 444 milioni al fine di prorogare gli assegni previsti per ogni figlio nato o adottato dai nuclei familiari con Isee fino a 25 mila euro, incrementandone gli importi in misura pari al 20 per cento per ogni figlio successivo al primo, in linea anche con gli indirizzi della Commissione Europea. È stata inoltre aumentata del 50 per cento la misura dell'assegno destinato al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido pubblici o privati autorizzati, ovvero per forme di assistenza presso la propria abitazione nelle famiglie con bambini affetti da gravi patologie croniche.

Al potenziamento degli interventi e della rete dei servizi a sostegno della famiglia risponde anche la nuova disciplina del Fondo per le politiche della famiglia, il cui stanziamento strutturale è stato elevato a oltre 100 milioni annui. Le risorse del Fondo saranno prioritariamente destinate a sostenere iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del *welfare*

---

<sup>129</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf)

familiare aziendale, in relazione al quale è stato avviato un apposito tavolo di confronto con le imprese finalizzato ad individuare le *best practice* in materia<sup>130</sup>.

È stato incrementato anche il Fondo per la solidarietà alle vittime di crimini domestici, sia per favorire l'erogazione di borse di studio e iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento lavorativo, sia per il sostegno e l'aiuto economico delle famiglie affidatarie<sup>131</sup>.

Sempre in tema di minori, di infanzia e di adolescenza a valere sul medesimo Fondo potranno essere previsti interventi a tutela di situazioni di vulnerabilità socio-economica, con particolare attenzione al disagio minorile, anche con riferimento al contrasto del *cyber-bullismo*, a favore del quale è anche stata già avviata una campagna istituzionale di sensibilizzazione. Ulteriori risorse pari a 55 milioni annui per il triennio 2019-2021 sono state altresì destinate al rifinanziamento degli interventi, per il tramite della fondazioni bancarie, di contrasto della povertà educativa minorile.

In favore delle famiglie numerose è stata, inoltre, ridisciplinata e finanziata la Carta della famiglia, che consentirà ai nuclei familiari con tre o più figli conviventi di età non superiore a 26 anni di usufruire di sconti sull'acquisto di beni o servizi e agevolazioni di carattere tariffario, pari ad almeno il 5 per cento del prezzo offerto al pubblico, concessi dai soggetti pubblici e privati che aderiranno all'iniziativa. Alle famiglie numerose con tre o più figli, di cui almeno uno nato a partire dal 2019, verrà altresì concesso l'uso del 50 per cento dei terreni demaniali agricoli o incolti e abbandonati, nonché la possibilità di ottenere un mutuo senza interessi per un importo sino a 200.000 euro per l'acquisto della prima casa in prossimità del terreno.

Sul piano delle misure volte a promuovere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita familiare sono stati previsti due ulteriori interventi in materia di congedo di maternità e di paternità. Quanto al primo, in favore della madre lavoratrice è stata introdotta una modalità più flessibile di fruizione del congedo in base alla quale è oggi consentito, su base facoltativa, di fruire dell'intero periodo di cinque mesi di astensione obbligatoria dal lavoro dopo l'evento del parto<sup>132</sup>. Per il secondo intervento, sono stati stanziati oltre 60 milioni per l'anno 2019 al fine di prorogare il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, elevandone la durata sino a sei giorni.

Maggiori opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro sono, infine, riconducibili alle modifiche introdotte in tema di *smart working*, che garantiranno lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile con priorità per le madri lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero in maniera continuativa per i lavoratori con figli in condizioni di disabilità che necessitano di assistenza permanente.

Nel quadro delle nuove finalità del Fondo per le politiche della famiglia, una attenzione particolare è stata esplicitata anche in relazione alle misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari. Da questo punto di vista, è prevista un'azione di coordinamento fra le amministrazioni ai diversi livelli di governo tesa, da un lato, a favorire la costruzione del contributo Italiano al processo di monitoraggio delle azioni e strategie in materia all'interno del processo ONU del *Madrid International Plan of Action on Ageing* (MIPAA) e,

---

<sup>130</sup> Fra le nuove finalizzazioni del Fondo si ricordano altresì: la valorizzazione del ruolo dei Centri per la famiglia; il sostegno dei genitori separati e divorziati; la prevenzione di ogni abuso sessuale nei confronti dei minori e il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

<sup>131</sup> Le risorse del fondo potranno essere utilizzate per finanziare progetti volti ad assicurare adeguati percorsi di protezione e supporto ai minori vittime di violenza assistita e di sostegno, anche di natura economica, ai minori orfani di crimini domestici e alle loro famiglie, affidatarie o adottive.

<sup>132</sup> Previa attestazione medica che l'esercizio di tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro.

dall'altro, a contribuire ad una possibile modellizzazione degli interventi sociali a livello territoriale.

Infine, nell'ambito delle politiche in favore della famiglia può essere annoverata anche l'istituzione di un fondo per le politiche antidroga<sup>133</sup>.

In tema di disabilità, la Convenzione ONU del 2006 ha fornito una lettura improntata ad una nuova visione culturale, scientifica e giuridica, per garantire il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità in situazione di eguaglianza con gli altri favorendone la piena inclusione all'interno della società. Per tali ragioni il Governo, sin dal suo insediamento, ha profuso uno sforzo organizzativo e finanziario particolarmente significativo con l'istituzione di una apposita struttura governativa che ha consentito di migliorare le capacità di indirizzo e coordinamento delle politiche in favore delle persone in condizione di disabilità, che saranno oggetto di un ampio intervento di riforma strutturale. Il Consiglio dei Ministri ha, infatti, deliberato, nello scorso mese di febbraio, un disegno di legge delega che mira a riformare e riordinare la disciplina per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità attraverso una revisione complessiva volta a superare - attraverso un apposito Codice della materia - la frammentazione normativa esistente e dare sostanza ad un nuovo modo di relazionarsi alla persona con disabilità. La delega prevede l'intervento in più ambiti, tra i quali rientrano la definizione della condizione di disabilità, la disciplina dei benefici, la promozione della vita indipendente e il contrasto dell'esclusione sociale, l'introduzione di percorsi di abilitazione e riabilitazione, il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, l'inserimento nel mondo del lavoro e la tutela dei livelli occupazionali ed, infine, l'accessibilità e il diritto alla mobilità.

A fianco di tale intervento di più ampio respiro, la Legge di Bilancio per il 2019 introduce una serie di prime misure specifiche. Nella prospettiva dell'adozione del primo Piano triennale, è stata anzitutto incrementata di 100 milioni annui la dotazione del Fondo per le non autosufficienze, che si attesta ora a regime a 550 milioni annui, cui potranno aggiungersi le risorse rinvenienti dal contrasto alla indebita fruizione dei benefici per l'invalidità civile, per il quale si intendono rafforzare selettivamente i controlli. Contestualmente, è stata ripristinata l'originaria dotazione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. 'Fondo dopo di noi'), cui sono assegnate risorse pari a 56,1 milioni annui che dovranno essere impiegate dalle Regioni per programmi di assistenza mirata che richiedono una capacità progettuale innovativa che deve essere adeguatamente sviluppata.

Al fine di promuovere l'inclusione lavorativa, è stato altresì rifinanziato il Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità, che potranno beneficiare delle procedure per l'assunzione previste nell'ambito del provvedimento istitutivo del Reddito di cittadinanza. Quest'ultimo istituto è stato peraltro modellato prevedendo più favorevoli requisiti di accesso e, in specifici casi, una maggiorazione del beneficio in favore dei nuclei familiari con componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienti, i quali avranno anche diritto ad accedere con minori vincoli alla Pensione di cittadinanza.

E' stata inoltre aumentata, con risorse di carattere strutturale, la dotazione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, nonché rifinanziata, per un importo di 300 milioni nel triennio 2019-2021, la dotazione del Fondo per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità.

---

<sup>133</sup> Il Fondo è destinato a finanziare progetti sperimentali diretti all'attivazione di specifici interventi nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, all'identificazione precoce delle condizioni di vulnerabilità e dell'uso occasionale delle sostanze stupefacenti e al supporto educativo e formativo in favore delle famiglie e del personale scolastico, con l'obiettivo di prevenire l'uso delle droghe e ridurre i tempi di accesso alle cure per coloro che ne fanno uso.

Ai fini dell'inclusione scolastica, è stata disposta, nell'arco del triennio 2019-2021, l'assunzione di 40 mila insegnanti di sostegno, e sono state stanziare risorse per la formazione di tali docenti sulla Lingua italiana dei segni (LIS), in relazione alla quale è stato anche istituito un apposito fondo per la diffusione dei relativi servizi di interpretariato.

Ulteriori misure hanno riguardato l'innalzamento delle detrazioni fiscali in favore delle persone ipovedenti per il mantenimento dei cani guida, nonché quelle per i giovani affetti da disturbi specifici dell'apprendimento. In tema di accessibilità, è stata avviata, grazie anche ad uno specifico stanziamento di bilancio, la procedura per l'attivazione e diffusione in Italia della *'Disability card'*, tessera unica per le persone con disabilità che permetterà l'accesso a una serie di servizi gratuiti o a costo ridotto in materia di trasporti, cultura e tempo libero sul territorio nazionale in regime di reciprocità con gli altri Paesi UE. È stato, inoltre, istituito un Fondo ad hoc volto a finanziare interventi per l'innovazione tecnologica delle strutture, il contrassegno e la segnaletica per la mobilità delle persone con disabilità.

Sul piano programmatico, il Governo, nelle more dell'approvazione parlamentare della suddetta legge delega, intende: proseguire nel potenziamento delle risorse destinate alla promozione dei diritti delle persone con disabilità; adottare il primo Piano triennale per la non autosufficienza, nel cui ambito adottare anche una migliore classificazione e definizione della condizione di non autosufficienza; dare attuazione, completandola, alla disciplina in materia di *caregiver* familiare; rafforzare l'assistenza sanitaria domiciliare; promuovere l'inclusione scolastica e universitaria, anche con iniziative di formazione a distanza; assicurare un maggiore raccordo tra i diversi enti pubblici nella presa in carico delle persone con disabilità; semplificare il sistema di accertamento sanitario per il riconoscimento della condizione di disabilità; promuovere l'aggiornamento dell'elenco delle patologie esonerate da visite di revisione e controllo; finanziare e disciplinare in modo compiuto il contratto fiduciario.

Particolare cura dovrà essere posta nel rafforzamento del sistema informativo, al fine di assicurare più avanzate attività di monitoraggio, raccolta dati e analisi statistica funzionali all'individuazione delle più efficaci politiche di settore, anche in vista dell'attuazione del secondo Programma d'Azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, predisposto dall'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, e dell'adozione del terzo Programma d'azione.

Infine, per rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche di rispondere ai bisogni sociali dei cittadini è stato approvato il D.P.C.M. 21 dicembre 2018 che regola il funzionamento e l'accesso al Fondo di innovazione sociale, i cui destinatari sono le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia che presenteranno, in risposta ad apposito Avviso, progetti sperimentali di innovazione sociale con il coinvolgimento del settore privato. I progetti sperimentali dovranno presentare un insieme coordinato di attività per la realizzazione di interventi nel settore dell'inclusione sociale, animazione culturale e lotta alla dispersione scolastica, con particolare attenzione alle donne e ai giovani.

### **III.8. ALTRE RIFORME**

#### **Ambiente e energia**

Le maggiori sfide che il Paese deve affrontare in tema ambientale sono l'inquinamento e i cambiamenti climatici, la desertificazione, lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e la perdita di biodiversità. Più in particolare, sono

7 le sfide principali alle quali il Governo intende dare riposta nei prossimi anni: *i)* ridurre ulteriormente le concentrazioni degli inquinanti atmosferici per assicurare un ambiente più salubre ai cittadini; *ii)* proseguire e rendere più ambiziosa la lotta ai cambiamenti climatici riducendo progressivamente i gas ad effetto serra, specialmente nel settore della mobilità; *iii)* incrementare la salvaguardia della biodiversità terrestre e marina e assicurare una migliore e più coordinata gestione delle aree protette e del capitale naturale; *iv)* limitare il consumo del suolo, prevenire il rischio idrogeologico e valorizzare l'acqua come bene comune; *v)* mettere in sicurezza il territorio attraverso la prevenzione e il contrasto dei danni ambientali; *vi)* promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse, governare la transizione verso l'economia circolare e i 'rifiuti zero'; *vii)* diminuire progressivamente le infrazioni comminate all'Italia dall'Unione Europea in materia ambientale.

Per il raggiungimento di questi obiettivi il Governo terrà conto degli impegni e degli accordi assunti in ambito europeo, regionale ed internazionale e, a livello nazionale, proseguirà nel percorso di attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

Con riferimento alla lotta ai cambiamenti climatici, il Governo introdurrà norme per promuovere una maggiore diffusione di modelli di sviluppo sostenibile, la ricerca, l'innovazione e la formazione per lo sviluppo del lavoro ecologico oltre che iniziative riguardanti un regime fiscale di vantaggio a favore delle aziende che implementano strategie di riduzione dell'inquinamento. Le misure attraverso cui conseguire questo obiettivo sono: *i)* lo sviluppo del lavoro ecologico e la 'decarbonizzazione' e 'defossilizzazione' della produzione; e *ii)* l'attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema ambientale. Sarà, inoltre, favorito l'utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti e l'implementazione delle misure per incentivare l'efficientamento energetico degli edifici. A quest'ultimo riguardo, un'attenzione particolare sarà rivolta all'edilizia residenziale pubblica. Il Governo si impegna a rendere operativo il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e a sostenere presso tutte le sedi, anche internazionali, obiettivi più ambiziosi e vincolanti per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi. Sono tutti temi che troveranno un'effettiva applicazione nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima la cui proposta è stata presentata alla Commissione UE a gennaio 2019.

Delle iniziative riguardanti la mobilità sostenibile si è detto nel paragrafo sulle infrastrutture. Con riferimento alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, il Governo promuoverà sempre maggiori sinergie tra i settori che cooperano al miglioramento della qualità dell'aria, in particolare assicurando la coerenza tra le politiche che possono avere effetti sui livelli degli inquinanti quali quelle relative ai trasporti, all'energia e all'agricoltura: l'obiettivo è, in cooperazione con le Regioni, il contenimento delle emissioni del particolato PM10 e del biossido di azoto NO<sub>2</sub>.

Al fine di promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse e la decarbonizzazione della produzione, nonché garantire continuità agli investimenti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, sono in fase di emanazione due decreti per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (cd. DM FER1 e FER2), nelle more del recepimento della nuova direttiva europea sull'utilizzo delle fonti rinnovabili. In particolare la bozza di decreto FER1 - che incentiverà la produzione di energia elettrica da impianti eolici, fotovoltaici, idroelettrici, e da gas residuati da processi di depurazione - che è stata notificata alla Commissione Europea per la verifica di compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato, dopo aver ottenuto il concerto del Ministero

dell'Ambiente e dopo aver sentito la Conferenza Unificata, e si prevede verrà adottato entro il aprile 2019.

In tema di salvaguardia della biodiversità, a livello internazionale si continuerà a contribuire positivamente alla definizione del Quadro Generale per la biodiversità post 2020 della Convenzione sulla Diversità Biologica mentre a livello nazionale si perseguirà la piena implementazione della Rete Natura 2000 e dei relativi obiettivi di conservazione, per rafforzare il concetto centrale della 'conservazione della natura' valorizzando le realtà territoriali nell'ambito dello sviluppo ecosostenibile. In particolare, si opererà per rafforzare il coordinamento delle procedure di approvazione degli strumenti di pianificazione e regolamentazione, nonché per stabilire piante organiche per gli Enti parco e una loro nuova *governance*. La prevenzione degli incendi, il contrasto al bracconaggio e al commercio illegale di specie protette saranno realizzati attraverso azioni quali il rafforzamento della cooperazione con le Forze di Polizia, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e la modifica del codice penale.

E' inoltre obiettivo del Governo promuovere un'efficace integrazione del Capitale Naturale nelle valutazioni e nei sistemi di monitoraggio delle politiche, nei processi economici e nella pianificazione territoriale, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi mondiali tracciati dall'Agenda 2030 per una crescita sostenibile e dedicando una particolare attenzione al processo di programmazione economica europea 2021-2027.

Un'ulteriore linea di azione riguarderà la protezione del mare attraverso il rafforzamento della partecipazione ai processi internazionali di *governance*, con particolare riferimento ai processi per la formulazione di un 'Patto Globale per l'Ambiente' (GPE) e dell'Accordo attuativo per la Protezione della Biodiversità al di fuori delle giurisdizioni nazionali (BBNJ) e a specifiche misure per limitare i rifiuti marini (*marine litter*) e per il recupero degli stessi, in particolare favorendo il conferimento a terra dei rifiuti accidentalmente raccolti in mare nel corso delle attività di pesca, semplificando le procedure per le attività di bonifica dei fondali e avviando una filiera per il riciclo ed il recupero degli attrezzi di pesca. La realizzazione di queste attività passerà anche attraverso una revisione delle norme vigenti per l'autorizzazione alla raccolta della plastica, modificando il Codice dell'Ambiente. Sempre ai fini della *governance* sostenibile del mare, proseguirà l'attuazione della Pianificazione Spaziale Marittima quale strumento cardine per assicurare la sostenibilità ambientale dell'uso del mare e delle sue risorse.

Ad aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge per la promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare che disciplina la gestione e il riciclo dei rifiuti raccolti accidentalmente e volontariamente in mare e che intende favorire la diffusione di comportamenti virtuosi per prevenire il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti, prevedendo l'attribuzione di una certificazione ambientale agli imprenditori ittici che si impegnino a utilizzare materiali a ridotto impatto ambientale, partecipino a campagne di pulizia del mare o conferiscano rifiuti accidentalmente pescati. Al fine di evitare che i costi della gestione di tali rifiuti gravino esclusivamente sui pescatori e sugli utenti dei porti è previsto che siano coperti con una specifica componente della tassa sui rifiuti. Il testo verrà trasmesso alla Conferenza unificata per l'acquisizione del parere di competenza.

Il Governo opererà per una **gestione sostenibile del suolo** occupato, attraverso un'adeguata politica che promuova la rigenerazione urbana, mediante regole semplici e cogenti contro il consumo del suolo, controlli efficaci e sanzioni. Inoltre, verranno stabilizzati l'"ecobonus" e il "sisma bonus" con l'introduzione di tipologie di certificazioni capaci di garantire i crediti e la predisposizione di contratti differenziati per tipologie d'intervento, in grado di semplificare le

attività delle amministrazioni locali. Altre misure, anche strutturali, per rafforzare il contrasto e la prevenzione del consumo del suolo si baseranno su: un'adeguata politica di sostegno agli interventi di prevenzione e di manutenzione del territorio; l'aggiornamento della pianificazione di settore; azioni per la responsabilizzazione dei cittadini e delle Istituzioni sui rischi connessi; la rigenerazione urbana; la pianificazione e realizzazione di infrastrutture verdi; il rilancio del patrimonio edilizio esistente; l'introduzione del bilancio ecologico comunale; il rafforzamento della *governance* delle aree marino-costiere, anche in relazione alla conservazione del capitale naturale.

Per quanto attiene alla **sicurezza del territorio** e della prevenzione e contrasto dei danni ambientali, il Governo intende: *i*) consolidare le misure già previste nell'ordinamento per prevenire e reprimere i reati ambientali con un inasprimento delle sanzioni previste della L. n. 68 del 2015<sup>134</sup>; *ii*) implementare l'attività di contrasto alle ecomafie in base al principio del 'chi inquina paga'.

Con riferimento all'**economia circolare**<sup>135</sup>, il Governo ha recentemente attribuito<sup>136</sup> tale competenza al Ministero dell'Ambiente, fatte salve le competenze del MISE, inserendolo nel più ampio contesto dell'uso efficiente delle risorse.

Si segnala a questo proposito che il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, ha definito un quadro di monitoraggio per l'economia circolare a livello nazionale, assicurandone la complementarità con quello proposto dalla Commissione Europea. Gli indicatori scelti non sono da considerarsi esaustivi ma rappresentano una prima proposta per favorire l'avvio di un processo di confronto tra istituzioni e imprese per analizzare la performance del nostro paese sul tema e individuare le migliori soluzioni per il sistema Italia<sup>137</sup>. Inoltre il Governo, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, ha avviato il 'Progetto CREIAMO PA - Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della Pubblica Amministrazione' con il quale intende contribuire al miglioramento della capacità amministrativa centrale e regionale in tema di sostenibilità ambientale. Fra le linee d'intervento del Progetto si segnala quella relativa a 'Modelli e strumenti per la transizione verso un'economia circolare' che ha come obiettivo specifico il miglioramento della capacità delle Regioni di

---

<sup>134</sup> Si tratta, in particolare, di: *i*) inasprire le sanzioni per i reati ambientali contravvenzionali già previsti dalla legge; *ii*) prevedere il sequestro e la confisca dei beni frutto di reati ambientali, come già previsto dall'ordinamento per i beni acquisiti dalla criminalità organizzata tramite attività illecite - una sorta di confisca allargata; *iii*) applicare un ordine di allontanamento, fino a 2 anni, nei confronti di chi si rende responsabile di trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecita di rifiuti nei pressi di istituti scolastici, luoghi di cultura, parchi pubblici, mercati, siti turistici, ferrovie, aeroporti e stabilimenti balneari o nelle campagne; *iv*) introdurre la possibilità di arresto in flagranza differita per gli illeciti ambientali più gravi; *v*) inasprire le previsioni relative al delitto di combustione illecita di rifiuti e roghi tossici; riorganizzare il sistema e le competenze di polizia ambientale; *vi*) prevedere il sequestro dei beni per chi inquina e ritiene di non pagare.

<sup>135</sup> Intesa quale sistema ambientale ed economico in cui 'il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile' o recuperato (tramite il riuso e la riparazione dei prodotti, il riciclo e il recupero di materia) 'e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo' così come gli impatti sull'ambiente (cfr L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare, COM 2015 614).

<sup>136</sup> Cfr. art. 2 DECRETO LEGGE 12 luglio 2018, n. 86 'Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità' che modifica il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 all'art. 35, co. 2, lett. c).

<sup>137</sup> Il primo Rapporto nazionale sull'economia circolare 2019 (Redatto da *Circular economy network*. <https://circulareconomy.network.it/conferenza-nazionale-economia-circolare/>) pone l'Italia al primo posto in Europa per quanto riguarda la *performance* sull'economia circolare. Rispetto alle 5 economie europee più importanti il suo indice complessivo di circolarità (ovvero il valore attribuito secondo il grado di uso efficiente delle risorse, utilizzo di materie prime seconde e innovazione nelle categorie produzione, consumo, gestione rifiuti) è pari a 103. Distanziati gli altri Paesi: Regno Unito (90), Germania (88), Francia (87), Spagna (81).

programmare e gestire i processi di transizione dei sistemi produttivi e territoriali locali verso l'economia circolare.

A seguito dell'adozione del cd. 'pacchetto rifiuti - economia circolare' della UE, il Governo modificherà la normativa nazionale di riferimento in tema di gestione dei rifiuti<sup>138</sup> al fine di risolvere le problematiche che non ne hanno consentito una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, dal 1° gennaio 2019 è in vigore la soppressione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), disposta con il decreto di semplificazione; fino alla definizione ed alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti i soggetti obbligati garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando i tradizionali adempimenti (per maggiori dettagli vedasi focus su 'Misure di semplificazione').

Ugualmente andranno incrementate, anche tramite l'adozione dei decreti 'End of Waste', le attività volte alla facilitazione delle autorizzazioni relative alla cessazione della qualifica di rifiuto, al fine di costituire un ciclo virtuoso di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti, promuovendo l'economia circolare e la progettazione ambientalmente sostenibile dei prodotti, nonché l'adozione di specifiche norme per la realizzazione di centri di riparazione e riuso dei beni utilizzati, anche con l'eventuale introduzione di meccanismi fiscali premianti. A tal fine, il Governo, con la Legge di Bilancio per il 2019, ha introdotto un credito d'imposta nella misura del 36 per cento delle spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di prodotti riciclati ottenuti da materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica nonché per l'acquisto di imballaggi biodegradabili e compostabili o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio<sup>139</sup>.

Il Decreto Crescita ha previsto agevolazioni a sostegno di progetti di R&S mirati a favorire la transizione verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio.

La revisione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti inoltre, mira a prevedere una forte riduzione del rifiuto prodotto, puntando in particolare alla drastica riduzione dell'utilizzo della plastica monouso. In tal senso il Governo, con la Legge di Bilancio per il 2019, invita i produttori ad adottare, su base volontaria e in via sperimentale dal gennaio 2019 fino al dicembre 2023, una serie di iniziative per la riduzione dei prodotti di plastica monouso ed istituisce un fondo presso il Ministero dell'Ambiente destinato a finanziare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca. In tale ambito rientra anche l'implementazione della campagna di sensibilizzazione 'plastic free' e l'iniziativa di eliminare in tutte le amministrazioni pubbliche l'uso di plastica, specialmente monouso.

L'attività dei Consorzi nazionali per il riciclaggio dei rifiuti verrà modificata al fine di verificare gli obiettivi di riciclaggio raggiunti nonché coordinare azioni volte al contrasto dei fenomeni illeciti legati al traffico nazionale e internazionale dei rifiuti<sup>140</sup>. Sarà creata una Cabina di regia unica presso il Ministero dell'Ambiente relativa all'inquinamento da amianto con l'implementazione delle attività di rilevazione e bonifica, l'erogazione di specifiche agevolazioni per le attività di bonifica e l'individuazione dei siti di trattamento in accordo con le Regioni.

---

<sup>138</sup> In particolare il Decreto legislativo n. 152/06.

<sup>139</sup> Nel limite di 20.000 euro per ciascun beneficiario e per complessivi un milione di euro annui per gli anni 2020 e 2021.

<sup>140</sup> Sarà promosso l'ingresso di nuovi consorzi nella gestione di particolari tipologie di rifiuto, in ottemperanza a quanto previsto dal principio di responsabilità estesa del produttore, anche attraverso la semplificazione delle norme di inizio attività e della costituzione di sistemi individuali e collettivi di gestione di tipologie multiple di rifiuto.

A gennaio 2019 è stata inviata alla Commissione europea la Proposta di Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC)<sup>141</sup>, strutturato secondo 5 dimensioni: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.

I principali obiettivi dello strumento sono: una percentuale di produzione di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia pari al 30 per cento, in linea con gli obiettivi previsti per l'Italia dalla UE e una quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti del 21,6 per cento, a fronte del 14 per cento previsto dalla UE. Inoltre, il Piano prevede una riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43 per cento a fronte di un obiettivo UE del 32,5 per cento e la riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS del 33 per cento a fronte di un obiettivo UE del 30 per cento.

Il Governo intende proseguire nello sforzo di ridurre il numero totale delle infrazioni applicate all'Italia dall'Unione Europea, passate dalle 117 del 2014 alle 74 di oggi. Il 23 per cento delle infrazioni riguarda l'ambiente ed, in particolare, le tematiche dell'inquinamento dell'aria, dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue urbane. Il Governo metterà in campo specifiche azioni per seguire ogni procedura e valutare i passi da compiere.

## Politiche del Turismo

Il Governo ha ridefinito le attribuzioni relative al turismo, spostando la materia dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo<sup>142</sup> (MiPAAFT).

Il turismo all'interno del MiPAAFT si intende - secondo una visione sinergica sostanziale - come il linguaggio di valorizzazione concreta, reale, dinamica e aggiornata del contesto territoriale del Paese sotto il profilo agricolo e alimentare, rappresentandone al meglio le diversità e le specificità, stimolando e supportando le dinamiche evolutive del tessuto imprenditoriale e professionale di riferimento.

Dal punto di vista della *governance*, la legge prevede la creazione di un nuovo Dipartimento del Turismo all'interno del MiPAAFT che avrà un compito importante in quanto non si occuperà solo delle politiche del turismo, ma anche di politiche di promozione e valorizzazione dei territori in ottica enogastronomica, con azione integrata e di sostegno al settore nei suoi vari comparti professionali ed industriali.

Sul piano normativo diverse questioni verranno affrontate in ambito di Conferenza Stato Regioni, di concerto con i dicasteri competenti e sentite le principali categorie professionali ed industriali. Particolare attenzione verrà data al riordino della normativa relativa alle professioni turistiche e ai sistemi di agevolazione fiscale in essere (*Tax Credit* ristrutturazione e *Tax credit* digitalizzazione), nonché alla risoluzione delle problematiche afferenti le concessioni demaniali marittime alla luce della Direttiva Servizi UE (Direttiva *Bolkestein*).

Inoltre, nell'ambito del rinnovamento del sistema di classificazione alberghiera, sono previsti standard qualitativi più elevati, consoni e rispondenti alle reali esigenze di mercato e, parimenti, quadri migliorativi anche per l'esercizio del controllo. Verranno altresì promosse diverse misure come la

---

<sup>141</sup> Come previsto dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2016/0375 sulla Governance dell'Unione dell'energia.

<sup>142</sup> D.M. n. 86/2018, convertito in con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 (in G.U. 14/08/2018, n. 188).

definizione di un Codice Identificativo Unico, a supporto della lotta all'abusivismo nel settore ricettivo.

Il Governo ritiene fondamentale anche la creazione di un ambito di contrattazione con i Comuni per una ridefinizione organica della regolamentazione applicativa dell'imposta di soggiorno, come effettiva tassa di scopo a sostegno del turismo locale e nazionale. Allo stesso modo, particolare attenzione sarà dedicata all'approfondimento del regolamento sugli affitti brevi.

Nella programmazione finanziaria si partirà dalle linee di attività impostate dal Piano Strategico del Turismo 2017-2022 introducendo una prospettiva di integrazione con le politiche agricole (in prima istanza), per la definizione di un concetto più ampio e approfondito di *Made in Italy*. In tale contesto si intende porre particolare attenzione alle specificità del Sud Italia, definendo una serie di iniziative coordinate, di ampio respiro, imperniate sulla valorizzazione delle specificità territoriali, fondate sul binomio enogastronomia e turismo, sul mare, sulle coste ma anche e soprattutto sulle aree interne che, se sviluppate adeguatamente, devono diventare uno dei fattori di maggiore attrattività del nostro Paese.

Parte essenziale di questa nuova visione strategica sarà anche la revisione dell'approccio operativo e funzionale di ENIT, l'Agenzia Italiana del Turismo, che nel 2019 compirà 100 anni. L'obiettivo è di inserire ENIT in un contesto di coordinamento reale e non solo formale (esercitato con la vigilanza) in cui essa contribuisca a definire - e realizzi con successo - le linee di indirizzo relative alla promozione turistica ed all'internazionalizzazione del *Made in Italy*.

Verrà dunque rinegoziata la Convenzione Triennale sulla base di un piano operativo e finanziario che dovrà necessariamente tener conto del nuovo approccio strategico integrato di *Made in Italy*.

Collegata alle iniziative normative in ambito statistico, si intende avviare la trasformazione digitale della rilevazione dati e la relativa rielaborazione, nel contesto della diffusione del *wi-fi* a livello nazionale, con l'ambizione di costituire un contesto integrato di supporto anche alla digitalizzazione dell'offerta turistica.

## **Beni culturali**

Il Governo, in coerenza con il dettato costituzionale, intende assicurare un impegno concreto e crescente sui temi della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. Ciò anche al fine di promuovere l'avvio di organici processi cognitivi, educativi ed economici, orientati alla crescita, all'innovazione e alla integrazione sociale.

Nel quadro di interventi mirati per ottimizzare l'attuale organizzazione e la funzionalità delle strutture centrali e periferiche del MIBAC sarà intrapreso un piano straordinario di assunzioni, in modo da fronteggiare il grave deficit di organico. Ciò anche a seguito del trasferimento della materia del turismo ad altro Dicastero (si veda paragrafo precedente) e in considerazione dei fabbisogni associati alle imminenti fuoriuscite di personale per quiescenza.

Gli obiettivi di **tutela dei beni culturali** di valorizzazione e fruizione dei beni culturali pubblici saranno perseguiti attraverso misure di varia natura: mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati; prevenzione del rischio per i siti archeologici; realizzazione di un Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale; monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani; sviluppo di reti museali; sperimentazione di card digitali per usufruire di beni ed attività culturali; valorizzazione del patrimonio culturale della moda e del design.

Valenza strategica assumerà il tema della sicurezza del patrimonio culturale, anche alla luce di eventi emergenziali verificatisi nel 2018. Attraverso

l'implementazione dell'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale<sup>143</sup> e nel contesto di iniziative che valorizzino opportunità rinvenienti dal contesto europeo, si intende modernizzare e potenziare il monitoraggio dei beni sul territorio a fine di tutela, individuazione e stima economica delle potenziali vulnerabilità. Ciò al fine di promuovere e realizzare interventi fondati sulla graduazione del rischio in rapporto alla disponibilità di risorse e all'utilizzo delle tecnologie digitali.

Per la gestione del patrimonio culturale nelle sue declinazioni di tutela, sicurezza, valorizzazione e fruizione si proseguirà nel senso della promozione di un piano di digitalizzazione del patrimonio culturale, anche attraverso azioni organiche e integrate per migliorare il controllo e la conoscenza capillare del territorio.

Nuove risorse saranno investite per la promozione della cultura tra i giovani, anche coinvolgendo le industrie culturali, e per incrementare - anche grazie ad un utilizzo migliore dei fondi europei e alla riforma del finanziamento statale degli Istituti culturali - progetti speciali fortemente avvertiti dai territori e il sostegno statale ad iniziative nei settori dell'arte contemporanea, dell'archeologia, dell'architettura, della riqualificazione delle periferie e dell'innovazione.

Particolare attenzione verrà rivolta allo spettacolo e al cinema, attraverso l'adozione di mirate misure di sostegno al Fondo Unico, nonché azioni per il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e il miglioramento dei criteri di assegnazione delle risorse, in particolare per lo spettacolo dal vivo.

Sul piano normativo con il disegno di legge sulle semplificazioni, approvato dal Governo a febbraio e attualmente all'esame del Parlamento, si vuole introdurre, attraverso la redazione di un 'Codice dello spettacolo', una nuova disciplina complessiva dello spettacolo dal vivo nelle sue diverse espressioni, al fine di conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa e volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività. Inoltre, una delle deleghe prevede l'adozione di disposizioni di modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo n.42/2004), al fine di consentire un riordino sistematico della materia e l'adeguamento alle riforme intervenute successivamente all'emanazione del Codice.

In questo ambito si colloca lo sforzo di rafforzare la capacità del Mezzogiorno di gestire progetti culturali, promuovere il *Made in Italy*, anche nei campi specifici della Moda e del *Design* (e con il coinvolgimento degli Istituti Italiani di Cultura), sperimentare forme di comunicazione più avanzata per favorire una maggiore accessibilità nella fruizione dei beni culturali, portare nelle scuole e nelle Università progetti di promozione delle attività culturali. Quest'ultimo obiettivo verrà sviluppato anche grazie ad incentivi per la formazione continua e l'aggiornamento professionale degli operatori della cultura e per il rafforzamento dell'offerta formativa nelle Università.

## Politiche agricole

Uno degli obiettivi chiave dell'azione di Governo è la semplificazione delle procedure, che dovrà estendersi a tutti i settori produttivi. Nel comparto agricolo questa esigenza è particolarmente avvertita e costituisce uno dei presupposti per liberare risorse da destinare a progetti di eccellenza e di qualità. Il primo passo verso la riduzione degli oneri burocratici sarà l'attuazione della delega in materia prevista dal disegno di legge sulle semplificazioni approvato a febbraio dal

<sup>143</sup> Istituita con D.P.C.M. 1 Dicembre 2017, n. 238.

Governo, volta a migliorare la competitività e la sostenibilità delle filiere produttive attraverso le seguenti misure: *i)* rivedere e semplificare gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese agricole connessi all'erogazione dell'aiuto o sostegno regionale, nazionale ed europeo nell'ambito della Politica Agricola Comune; *ii)* semplificare i procedimenti amministrativi di competenza degli enti territoriali, con l'obiettivo di facilitare l'avvio dell'attività economica agricola; *iii)* rivedere e semplificare la normativa in materia di regolazione dei mercati al fine di assicurare un corretto funzionamento delle regole di concorrenza del mercato ed un'equa ripartizione dei margini lungo la filiera; *iv)* potenziare il sistema di rilevazione dei prezzi e dei costi di produzione delle imprese al fine di assicurare una maggiore trasparenza nelle relazioni di mercato; *v)* favorire la crescita dimensionale delle imprese agricole, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari con l'obiettivo anche di assicurare un maggiore coordinamento degli strumenti di incentivazione vigenti; *vi)* riordinare la disciplina delle frodi agroalimentari nonché le sanzioni vigenti in materia di regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; *vii)* istituire un sistema unico di controlli in materia di qualità dei prodotti e di produzioni a qualità regolamentata (quali le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche registrate ai sensi della vigente normativa europea), al fine di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza.

Questi obiettivi si affiancheranno ad una riorganizzazione del Ministero, al fine di realizzare una struttura che favorisca una interlocuzione semplice e diretta con gli operatori, le associazioni e con tutte le istituzioni del sistema che rafforzi ulteriormente la tutela del *Made in Italy* agroalimentare, *in primis* delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, la cui protezione (nazionale, europea e internazionale), promozione e valorizzazione costituiscono un'esigenza primaria, al fine di contrastare la contraffazione e rendere la produzione più sostenibile.

A tale proposito il supporto alla ricerca e alla formazione e il ricorso a strumentazioni sempre più sofisticate può costituire un importante ausilio alla verifica delle materie prime e della loro provenienza. Per supportare la formazione professionale è prevista la promozione di protocolli di cooperazione tra gli enti di ricerca, il mondo produttivo e gli istituti di formazione. Uno degli obiettivi, infatti, è quello di incidere sui processi formativi anche attraverso una riflessione sui percorsi di studio, in modo da creare un legame più stretto tra i programmi di ricerca e l'evoluzione concreta e reale del mondo agricolo.

Inoltre, per promuovere e valorizzare il *Made in Italy*, saranno enfatizzati i punti di forza dell'agroalimentare italiano: ricchezza di biodiversità, tradizione enogastronomica, patrimonio paesaggistico e culturale, capacità di innovare e di produrre cibi e vini unici al mondo. In questo contesto uno sforzo particolare sarà rivolto alla protezione delle indicazioni geografiche nel mondo e sul web, al contrasto all'*Italian sounding* e all'adozione di un sistema di etichettatura corretto e trasparente che garantisca una migliore tutela dei consumatori.

A queste misure saranno affiancate azioni di marketing territoriale e si renderanno operativi i 'distretti del cibo', con la creazione di un apposito Registro nazionale. Sarà anche rafforzato il Piano Strategico Nazionale sul Biologico, sarà dato avvio alle mense biologiche certificate nelle scuole, saranno attuate le nuove regole europee e verrà incrementata la superficie agricola biologica nazionale. Particolare attenzione dovrà essere prestata ai processi e alle attività di internazionalizzazione, finalizzati alla valorizzazione delle produzioni italiane nei mercati mondiali.

In campo forestale, il Governo porrà la massima attenzione alla strategia europea di sviluppo sostenibile applicata al settore forestale, redigendo la prima

Strategia forestale nazionale in armonia con l'analogo documento europeo, anche orientando opportunamente le diverse politiche europee dalla fase post 2020.

Nei prossimi mesi il Governo sarà anche impegnato nell'affrontare il complesso e articolato negoziato per la riforma della Politica Agricola Comune (PAC), nel cui contesto sono trattati temi particolarmente importanti, da cui dipende la tutela del reddito degli agricoltori.

In questo senso il Governo è consapevole delle conseguenze negative che potrebbero derivare da una riduzione degli incentivi, con una possibile fuoriuscita di aziende dal circuito produttivo, effetti negativi sull'ambiente e sul tessuto sociale, soprattutto nelle aree più fragili.

In tale negoziato si ribadirà come il maggiore rigore del modello agricolo e alimentare europeo non debba rappresentare un elemento penalizzante per le imprese nel confronto internazionale, e si sosterrà la necessità di un Piano strategico semplice ed adattabile alle diverse realtà, che tenga particolarmente conto della necessità di promuovere e sviluppare la competitività delle imprese.

Con riferimento alla necessità di aumentare la competitività delle imprese agricole e al contempo garantire una maggiore tutela dei consumatori, il Governo intende porre particolare attenzione al miglioramento della sostenibilità e della competitività delle diverse filiere zootecniche nazionali. L'obiettivo si potrà concretizzare attraverso un disciplinare unico sul benessere animale, a cui gli allevatori potranno aderire su base volontaria, avvalendosi anche del contributo che potrà essere offerto dalla PAC.

La pesca marittima è un'attività di grande importanza per il Paese, ma principalmente soggetta alla normativa europea. Il Governo ritiene fondamentale sostenere e rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Italia per promuovere l'interesse nazionale, anche attraverso un migliore utilizzo delle risorse finanziarie del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

A livello nazionale l'attenzione alle filiere agricole è essenziale: a tal fine le azioni che si intende mettere in campo sono molteplici e vanno dal supporto all'aggregazione dei produttori agricoli - attraverso il riconoscimento delle organizzazioni di produttori, delle associazioni delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali - alla garanzia di un percorso trasparente di formazione dei prezzi e di tracciabilità dei prodotti. Per questo motivo saranno creati strumenti per accorciare la filiera, far rispettare le norme contro le pratiche commerciali sleali e ridurre i tempi dei pagamenti.

A supporto delle filiere verrà affrontato anche il tema delle carenze infrastrutturali e della logistica. Particolare attenzione sarà inoltre rivolta all'agricoltura di precisione e alla sua utilizzabilità da parte delle aziende agricole, così da poter avviare un processo di modernizzazione delle stesse.

## Riforme costituzionali

L'obiettivo di fondo delle riforme costituzionali in discussione è rappresentato dal miglioramento della qualità delle decisioni attraverso una più ampia ed effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica e una maggiore efficacia delle attività delle Camere. Gli interventi di riforma all'esame del Parlamento riguardano in particolare:

- **la riduzione del numero dei parlamentari:** la proposta di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, approvata in prima deliberazione dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati<sup>144</sup>, interviene sulla disciplina del numero dei parlamentari, il più alto a livello europeo per quelli direttamente eletti dal popolo, prevedendo la diminuzione

<sup>144</sup> C. 1585.

dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200. La revisione costituzionale, oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci;

- **il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta:** con la proposta di legge costituzionale approvata in prima deliberazione alla Camera dei deputati e ora all'esame del Senato<sup>145</sup>, si introduce un'iniziativa legislativa popolare rinforzata, con la finalità di riconoscere maggiori responsabilità decisionali ai cittadini e valorizzare il ruolo del Parlamento nell'elaborazione di proposte in grado di rispondere alle questioni poste dagli elettori. La medesima proposta modifica anche la disciplina del referendum abrogativo prevista dall'articolo 75 della Costituzione, sostituendo il *quorum* strutturale con un *quorum* approvativo, al fine di incentivare la partecipazione alle consultazioni referendarie.

### **Autonomia differenziata**

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione riconosce la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di richiedere forme e condizioni particolari di autonomia in alcuni ambiti, tra i quali rientrano tutte le materie di competenza legislativa concorrente oltre ad alcune di competenza esclusiva dello Stato come l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Lo scorso anno, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno attivato questo percorso sottoscrivendo con il Governo tre accordi che prevedono un'intesa decennale. Il Consiglio dei Ministri ha recentemente analizzato il contenuto delle intese siglate, avviando il percorso che porterà le tre regioni interessate ad ottenere maggiore autonomia.

### **Sicurezza pubblica**

Le azioni che il Governo intende perseguire riguardano: *i)* il contrasto dei flussi migratori irregolari, in una logica di condivisione delle responsabilità della difesa delle frontiere esterne dell'Unione Europea; *ii)* la lotta contro tutte le mafie e le organizzazioni criminali, anche attraverso nuovi strumenti, per colpirne le ricchezze illecitamente accumulate; *iii)* la revisione dell'ordinamento degli enti locali, per contrastare il condizionamento dei poteri criminali e la corruzione; *iv)* il potenziamento dell'innovazione tecnologica e l'introduzione delle modifiche ordinamentali per la lotta alla criminalità diffusa.

Con riferimento all'immigrazione, nel 2017 e nei primi sei mesi del 2018 si è registrato un trend in discesa degli sbarchi di migranti sul nostro territorio. Tale tendenza si è consolidata a partire da giugno 2018, da quando sono sbarcati 4.458 migranti a fronte di 21.850 sbarcati nello stesso periodo dell'anno precedente con una riduzione percentuale pari all'80 per cento.

Allo stato sono in trattazione presso le Autorità italiane circa 136.000 richieste di protezione internazionale. In base ai dati sulla concessione, solo il 7 per cento dei richiedenti asilo, a cui si aggiunge un ulteriore 4,2 per cento di migranti cui viene riconosciuta una protezione sussidiaria, ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato. Il numero complessivo delle protezioni - incluse quelle umanitarie - ammonta, dopo i ricorsi, al 38,4 per cento del totale delle richieste di status di rifugiato.

Il Governo intende adottare un nuovo approccio nelle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa, che vanno intercettati nei Paesi

---

<sup>145</sup> S. 1089

di partenza e transito. Inoltre, il problema deve essere gestito in una dimensione europea. Il Governo intende rivedere il canale della protezione umanitaria, cui accedono anche persone che in base alla normativa europea sull'asilo non avevano i requisiti per la protezione internazionale al momento dell'ingresso nel nostro Paese e che, ora, permangono sul territorio con difficoltà di inserimento.

Il Governo ha avviato la riforma del sistema di accoglienza, ferme restando le particolari misure da assicurare alle categorie vulnerabili e gli interventi di accoglienza integrata (SPRAR). La gestione dei flussi migratori richiede la piena operatività dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), che attualmente hanno una disponibilità complessiva di 880 posti. Nuovi centri sono in corso di realizzazione. Altrettanto importanti sono le misure, e le relative risorse, per i rimpatri volontari assistiti (RVA), con il finanziamento anche di fondi europei (FAMI). Con riferimento alle politiche dell'immigrazione e della sicurezza il Governo ha approvato a settembre 2018 un decreto-legge, descritto nel focus seguente.

BOLZNA

## I contenuti del 'Decreto Sicurezza e immigrazione'

A settembre 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato il DECRETO LEGGE 'Decreto Sicurezza e immigrazione' contenente norme per la protezione internazionale e l'immigrazione, la sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Con riferimento alla **protezione internazionale e all'immigrazione**, il provvedimento mira ai seguenti obiettivi:

- contrastare più efficacemente l'immigrazione illegale, garantendo l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;
- disciplinare i casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari;
- definire nuove regole in materia di revoca dello status di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati;
- ridurre il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale per assicurare un'efficace e più rapida gestione delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;
- razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati;
- prevedere la revoca della cittadinanza acquisita dagli stranieri condannati in via definitiva per reati di terrorismo.

Al fine di conseguire questi obiettivi, il decreto prevede quanto segue:

- si introduce una tipizzazione dei casi di tutela complementare, con precisi requisiti per i soggetti interessati (i.e. vittime di grave sfruttamento lavorativo, di tratta, di violenza domestica, etc.), salvo il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non respingimento ('non refoulement'), individuando i profili di rischio in cui il richiedente asilo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione;
- si interviene, nel rispetto delle norme europee, sulle domande reiterate al solo scopo di impedire l'esecuzione imminente di un provvedimento di allontanamento. Si introduce, inoltre, una specifica procedura per le domande presentate in frontiera dopo che il cittadino straniero è stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli e si prevede l'ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo, strumentale all'accertamento dell'identità o della cittadinanza del richiedente;
- si amplia il catalogo di reati che, in caso di condanna definitiva, comportano il diniego o la revoca della protezione internazionale, inserendovi ipotesi delittuose di particolare gravità e che destano allarme sociale. Per tali reati si prevede, inoltre, in caso di condanna in primo grado, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l'espulsione del cittadino straniero. Identica procedura è prevista nel caso in cui il soggetto imputato per tali reati, benché non ancora condannato, sia ritenuto di particolare pericolosità sociale;
- si introducono misure per assicurare l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale, prolungando da 90 a 180 giorni la durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e prevedendo la possibilità di procedere per l'esecuzione dei lavori di costruzione o ristrutturazione di detti centri attraverso procedure negoziate, per lavori di importo inferiore alle soglie comunitarie in un arco temporale di 3 anni.

Con riferimento alla **sicurezza pubblica**, il decreto legge mira ai seguenti obiettivi:

i) rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso; ii) migliorare il circuito informativo tra le Forze di Polizia e l'Autorità Giudiziaria e prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali negli enti locali.

In particolare, il decreto prevede: i) l'estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (i.e. maltrattamenti e *stalking*); ii) nuove

Con riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie, il Governo riconosce come strategica l'aggressione dei patrimoni illeciti. In tale contesto, risultano decisivi, oltre all'istituto della confisca allargata, il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale. Il ruolo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) è strategico. Nel corso degli anni tale agenzia ha incontrato non poche difficoltà sul piano dell'organizzazione e del funzionamento, disponendo ad esempio di poche decine di unità di personale, peraltro assegnato temporaneamente, a fronte di oltre 15.000 beni sottratti alle mafie. Sono state emanate norme per la semplificazione delle procedure in materia di gestione contabile e di sequestro e confisca dei beni, in modo da migliorarne le potenzialità, come pure il rafforzamento di tale ente in termini di organico. A tale riguardo, è in vigore da ottobre 2018 il Regolamento sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali dell'Agenzia per consentire, in concreto, di colmare i vuoti in organico assicurando, da subito, una sua più efficiente operatività e una implementazione della dotazione organica che conterà 200 unità. Sono inoltre state introdotte norme che permettono all'Agenzia di conseguire una più spiccata autonomia finanziaria, anche attraverso la vendita dei beni oggettivamente inutilizzabili e la gestione degli introiti derivanti dalla messa a reddito degli altri, attivando un circuito virtuoso di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate.

Sempre in tema di contrasto alla criminalità, è stata approvata dal Parlamento la legge che modifica il codice penale in tema di **legittima difesa**. Il provvedimento modifica, in particolare, gli articoli del codice penale su legittima difesa domiciliare ed eccesso colposo, su alcuni reati contro il patrimonio (furto in abitazione e con strappo, rapina) e sul delitto di violazione di domicilio, con l'intento di rafforzare le tutele per colui che reagisce ad una violazione del domicilio. In relazione alla fattispecie della legittima difesa domiciliare, la modifica consiste nella specificazione che si considera 'sempre' sussistente il rapporto di proporzionalità tra la difesa e l'offesa. Inoltre, il disegno di legge propone l'inasprimento delle pene previste per il reato di furto in abitazione, elevando la pena detentiva (da 3 a 4 anni il minimo e da 6 a 7 anni il massimo), per il reato di rapina (elevando la reclusione minima da 4 a 5 anni, mentre la massima resta a 10 anni).

Il Governo ha completato la progettazione della piattaforma informatica e dell'infrastruttura tecnologica per la carta d'identità elettronica (CIE) e la conseguente implementazione e realizzazione è in fase di ultimazione. Al 31 agosto 2018 sono state installate postazioni di lavoro presso 7.395 Comuni. Le CIE emesse alla stessa data risultano in totale 4.934.152.

Con riferimento al contrasto alla criminalità diffusa, il Governo attuerà gli strumenti normativi che sono intervenuti in materia di misure di prevenzione, testimoni di giustizia e sulla sicurezza delle città, misurandone l'efficacia anche nell'ottica di eventuali correttivi che possano migliorarne i risultati. Inoltre, assume rilievo la modernizzazione degli ordinamenti del personale delle Forze di Polizia, i cui ruoli sono stati ridisegnati dal decreto legislativo n. 95 del 2017 ma il cui processo di attuazione è tuttora in corso, con il disegno di legge delega in materia di semplificazioni (si veda focus).

Un Disegno di Legge recante disposizioni per il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive è all'esame della Camera dei Deputati. Esso contiene, tra l'altro, una delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive.

Si procederà alla reingegnerizzazione del Sistema Informativo Elettorale (S.I.EL) per l'adeguamento delle infrastrutture tecnologiche al nuovo sistema di assegnazione dei seggi<sup>146</sup>, anche in vista delle prossime elezioni europee.

Il Governo chiederà una delega al Parlamento per una revisione sistematica dell'ordinamento degli Enti Locali, che ridefinisca il complessivo assetto della materia, armonizzando le disposizioni originarie sia con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (L. Cost. n. 3/2001), sia con i numerosi interventi di settore succedutisi negli anni, in particolare la L. n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio) e gli interventi per la legalità territoriale.

## Difesa

Il Governo intende migliorare e rendere più efficiente il settore della Difesa, assegnando un'elevata priorità al tema della sicurezza attraverso uno Strumento militare efficace moderno.

Per fronteggiare adeguatamente la complessità dei rapidi cambiamenti già in atto, il Governo intende ottimizzare e sostenere le capacità indispensabili di cui le Forze Armate devono disporre - quale passo necessario per mettere il Paese nelle migliori condizioni per confrontarsi con le moderne minacce e i rischi alla sicurezza. Sarà necessario elaborare una Strategia Generale Nazionale di Sicurezza che possa costituire quel caposaldo istituzionale su cui la Difesa potrà basare i propri obiettivi e fare in modo che anche l'Italia si doti della sua prima 'Grand Strategy'.

Il Governo rimane fortemente impegnato a approfondire ogni sforzo per assicurare il più efficace e virtuoso utilizzo dei fondi assegnati alla Difesa, nonché a garantire i livelli di finanziamento necessari alla modernizzazione delle Forze armate, al fine di preservarne ed accrescerne le capacità operative ed adeguare, progressivamente, la dimensione del nostro sforzo economico-finanziario agli impegni assunti in ambito NATO e UE.

In particolare, a livello internazionale, si continuerà ad operare nell'alveo delle organizzazioni e delle alleanze di tradizionale ancoraggio per la proiezione estera, contribuendo agli interventi necessari per la tutela degli interessi nazionali, prestando la massima attenzione nella destinazione delle relative risorse, a fronte dei costi associati. In tale quadro, rimarranno cruciali le cooperazioni, sia nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO, sia nel contesto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'UE. Nello specifico, nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO), l'Italia intende sostenere e valorizzare le opportunità offerte dal Fondo Europeo della Difesa (*European Defence Fund* - EDF), che prevede finanziamenti sia per la ricerca tecnologica sia per lo sviluppo di capacità strategiche, nonché dal Programma Europeo di Sviluppo Industriale per la Difesa (*European Defence Industrial Development Programme* - EDIDP), finalizzato a supportare progetti di cooperazione industriale multilaterale tra aziende europee nel settore della Difesa.

Inoltre, ferma restando l'imperativa necessità di assicurare la difesa del Paese, degli spazi euro/atlantici e il contributo alla gestione delle crisi internazionali - che rappresenta il focus della Difesa - in base alle recenti esperienze e alle tendenze future, è verosimile che si continuerà ad assistere ad un incremento qualitativo e quantitativo delle attività, svolte dalle Forze armate, connesse allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, in supporto e in concorso alle altre Amministrazioni dello Stato.

---

<sup>146</sup> Introdotto dalla legge n. 165/2017.

Tale tendenza impone la ricerca della massima sinergia con tutti gli attori interessati, al fine di promuovere e consolidare il concetto di Duplice Uso Sistemico delle Forze armate - ovvero 'l'approccio preventivo volto a ottenere uno Strumento militare che sia capace di meglio integrarsi con la componente civile, per compiti sia militari che non militari, a supporto della collettività e quale contributo alla resilienza nazionale' - rendendo sistematici i positivi effetti derivanti dall'utilizzo delle competenze e delle capacità a duplice uso di cui la Difesa già dispone. Al riguardo, il paradigma del *multipurpose-by-design*, quale nuovo processo di sviluppo di capacità militari concepite non per compiti esclusivamente militari costituirà il principale fattore abilitante di questo nuovo approccio. Il Governo si impegnerà anche a promuovere ulteriormente le politiche per l'innovazione e per la ricerca scientifica e tecnologica, con il contributo del mondo accademico, dell'industria e del settore privato. In particolare, lavorerà per creare e integrare competenze specialistiche avanzate nel settore industriale, attraverso la formazione di centri di competenza ad alta specializzazione costituiti da Università/ricerca e industria (grandi e piccole-medie imprese), al fine di favorire il trasferimento tecnologico e l'innovazione nei processi produttivi, l'adozione e la diffusione delle tecnologie abilitanti. In linea con le esigenze di difesa, sicurezza e resilienza del Paese, verrà pertanto favorita l'adozione del già citato *multipurpose-by-design*. Relativamente alla minaccia cibernetica, alto fattore di rischio per il Paese da cogliere anche come un'opportunità di investimenti, il Governo intende sviluppare programmi di acquisizione per accedere a strumenti operativi ad alto contenuto tecnologico, al fine di preservare la protezione e la resilienza dei sistemi e delle reti strategiche nazionali.

Parimenti, nell'ambito della sicurezza energetica, si opererà per il raggiungimento di elevate capacità di resilienza energetica, per la riduzione dei consumi e dei fabbisogni nonché per la produzione e l'approvvigionamento da fonti eco-sostenibili. Con particolare riferimento ai siti a valenza strategica, si esaminerà la possibilità di implementare distretti energetici intelligenti (*smart military district*), nei quali sia massimizzato il ricorso all'auto-consumo e ove la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale, in un alveo certo di sicurezza cibernetica, in perfetta simbiosi con il binomio *cyber security - energy security*.

Inoltre, dovranno proseguire gli sforzi per addivenire ad una razionalizzazione del parco infrastrutturale militare, eliminando le infrastrutture non più necessarie e accorpando, ove possibile, quelle che svolgono funzioni simili e promuovendone una progressiva e più bilanciata distribuzione su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento al Sud e alle aree di maggiore reclutamento del personale. In tale contesto, le soluzioni individuate dovranno privilegiare - nel processo di analisi degli impatti - gli elementi finanziari e gestionali procedendo all'alienazione ovvero alla valorizzazione del patrimonio immobiliare non più necessario.

Massima attenzione continuerà poi ad essere rivolta al personale, militare e civile, che rappresenta la risorsa fondamentale della Difesa, proseguendo l'azione di salvaguardia della salute e la tutela della sicurezza, la valorizzazione della condizione e delle professionalità di tutte le categorie<sup>147</sup>.

Inoltre, a fronte del progressivo invecchiamento del personale civile e militare della Difesa, oltre allo sblocco del *turn over*, resta centrale procedere a nuove assunzioni.

---

<sup>147</sup> Il Governo intende anche perseguire la compiuta regolamentazione dell'esercizio dell'associazionismo sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare.

Infine si continuerà a sviluppare la cultura dell'efficacia, dell'efficienza e delle economie delle risorse, attraverso l'implementazione delle più moderne procedure di controllo di gestione.

BOZZA

## IV. FONDI STRUTTURALI

Nel 2018, la riforma della *governance* nazionale delle politiche di coesione (comunitaria e nazionale) - avviata con la L. n.125/2013 - è stata rafforzata dal Parlamento con la conversione del decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, che stabilisce gli specifici ruoli delle competenti strutture della Presidenza del Consiglio.

Ciò assume particolare rilevanza in considerazione degli impegni che il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) e l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) sono chiamati a portare avanti nel corso del 2019, con particolare riferimento al presidio dell'attuazione della programmazione 2014-2020 e la fitta agenda del negoziato con la Commissione europea e gli altri *partner* europei per il ciclo di programmazione post-2020.

Nel quadro della programmazione 2007-2013, lo scorso anno è proseguito il confronto con i servizi della Commissione europea al fine di addivenire alla chiusura formale e al pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017.

Tutte le azioni messe in campo, di consolidamento delle relazioni con le Autorità di gestione (AdG) dei programmi operativi regionali e nazionali e di cooperazione rafforzata, con il coinvolgimento della Commissione europea, hanno consentito di registrare alla data del 31 marzo 2017 una certificazione complessiva di spesa pari a 46,2 miliardi di euro, a fronte di risorse programmate pari a 45,8 miliardi di euro, corrispondenti al 101 per cento del totale programmato.

Con riferimento alla programmazione 2014-2020, nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione', l'Italia ha programmato un valore complessivo di investimenti pari a 53,3 miliardi - incluso il cofinanziamento nazionale - impegnati in 51 programmi, di cui 12 programmi nazionali e 39 programmi regionali. L'importo delle risorse programmate tiene conto sia dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 per l'anno 2017, che ha assegnato all'Italia 1.645 milioni di euro (in tale occasione sono stati assegnati all'Italia anche 343 milioni all'Iniziativa occupazione giovani - IOG), a cui si sono aggiunti 800 milioni di euro di cofinanziamento nazionale, sia della riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi operativi, nazionali e regionali, relativamente ad alcune regioni meno sviluppate e in transizione. In coerenza con i Regolamenti e con l'Accordo di partenariato, la programmazione 2014-2020 è stata distribuita su 11 obiettivi tematici (OT) a sostegno della crescita.

La programmazione 2014-2020 è caratterizzata da significative innovazioni regolamentari al fine di accrescerne l'orientamento ai risultati. L'introduzione, nell'attuale ciclo di programmazione, delle condizionalità *ex ante* (art. 19 del Regolamento 1303/2013), quali pre-requisiti all'attuazione, ha prodotto effetti molto positivi: ha contribuito a una rapida definizione di piani e strategie in molti settori importanti per lo sviluppo, l'ambiente e l'innovazione sociale - indicando così obiettivi e priorità - in coerenza con l'*acquis* comunitario. Il processo che ha condotto al loro soddisfacimento ha, inoltre, prodotto una diffusa crescita nelle competenze e un maggior coordinamento tra i vari livelli di governo.

Con riferimento specifico ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), nell'ambito della prima fase PRA, avviata a partire da luglio 2014, sono stati redatti e approvati tutti i 29 Piani nei quali, complessivamente, sono stati previsti

oltre 900 interventi, suddivisi in tre tipologie: interventi di semplificazione legislativa e procedurale, interventi sul personale ed interventi sugli strumenti trasversali e sulle funzioni comuni. I PRA prima fase hanno rappresentato un'esperienza più che positiva per l'Italia, primo fra tutti i Paesi UE ad adottarli. La seconda fase dei Piani, avviata nel mese di novembre 2017, è proseguita con la relativa istruttoria da parte dell'ACT e la validazione finale da parte della Commissione europea, nel mese di settembre 2018. Al 31 dicembre u.s., tutte le Amministrazioni avevano un proprio Piano validato (che sono passati da 29 a 30 a seguito della costituzione dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro - ANPAL e dell'assegnazione a quest'ultima del PON 'Iniziativa Occupazione Giovani' e del PON 'Sistemi di politiche attive per l'occupazione') e stanno ora procedendo a fornire informazioni riguardo ai primi monitoraggi quadrimestrali.

Nel 2018 tutti i Programmi operativi nazionali e regionali cofinanziati sono entrati nella piena operatività. La spesa complessiva certificata al 31 dicembre 2018 per i 51 Programmi FESR e FSE è stata pari a 9,7 miliardi di euro, ovvero il 18,3 per cento delle risorse a disposizione per il periodo 2014-2020, di cui 6,2 miliardi di euro a valere sul bilancio UE.

**TABELLA IV.1: SPESA CERTIFICATA PER GRUPPI DI REGIONI AL 31.12.2018 (\*)**

Categoria di Regioni/ Fondo	Risorse programmate	Spese certificate	
	a	b	b/a
In transizione	2.733,81	412,65	15,1%
FESR	1.800,65	273,51	15,2%
FSE	933,15	139,14	14,9%
Meno sviluppate	32.947,56	5.327,31	16,2%
FESR	24.429,39	4.134,98	16,9%
FSE	8.518,17	1.192,33	14,0%
Più sviluppate	14.805,38	2.862,36	19,3%
FESR	7.288,73	1.300,83	17,8%
FSE	7.516,66	1.561,52	20,8%
Intero territorio	2.785,35	1.146,03	41,1%
IOG	2.785,35	1.146,03	41,1%
<b>Totale</b>	<b>53.272,10</b>	<b>9.748,35</b>	<b>18,3%</b>

(\*) Importi in milioni di euro comprensivi del cofinanziamento del Fondo di rotazione.

Fonte: Agenzia Coesione Territoriale

Il livello di spesa certificata pertanto supera globalmente in maniera significativa il *target* n+3 complessivo previsto pari a 8,1 miliardi di euro. Il *target* è stato pienamente raggiunto da 48 Programmi operativi, mentre solo 3 Programmi non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa: il POR Valle d'Aosta, e i PON Ricerca e innovazione e Inclusione sociale. A ciò è associato un rischio di disimpegno pari allo 0,5 per cento del *target* previsto (26 milioni di euro in termini assoluti), che si riferisce ai 24,6 milioni di euro del PON Inclusione e a 1,4 milioni di euro del POR Valle d'Aosta e riguarda esclusivamente risorse del FSE. Le risorse non certificate sul PON Ricerca e innovazione, per un importo di 45 milioni di euro, non sarebbero a rischio disimpegno a seguito della richiesta di eccezione per la presenza di ricorsi giudiziari; si tratta di uno dei casi previsti dai regolamenti comunitari e che non comporta perdite di risorse.

Dalla tabella seguente, che riporta la spesa certificata e il costo delle operazioni selezionate per obiettivo tematico, si rileva che sono state selezionate operazioni per quasi 39 miliardi di euro, pari a circa il 73 per cento delle risorse complessivamente programmate.

**TABELLA IV.2: OPERAZIONI SELEZIONATE E SPESA CERTIFICATA PER OT AL 31.12.2018 (\*)**

OT	Obiettivo tematico	Risorse programmate	Costo operazioni selezionate		Spese certificate	
		a	b	b/a	c	c/a
1	Ricerca e Innovazione	6.012,82	5.305,76	88,2%	860,41	14,3%
2	Agenda digitale	2.331,84	1.789,05	76,7%	392,79	16,8%
3	Competitività sistema produttivo	6.112,05	4.753,97	77,8%	1.072,23	17,5%
4	Low carbon economy	5.213,18	4.294,58	82,4%	839,64	16,1%
5	Clima e rischi ambientali	1.581,08	1.636,36	103,5%	277,73	17,6%
6	Valorizzazione Ambiente e Cultura	4.055,75	3.850,08	94,9%	736,45	18,2%
7	Reti infrastrutturali e mobilità	3.384,84	2.657,76	78,5%	773,72	22,9%
8	Occupazione	8.935,16	5.072,50	56,8%	2.384,76	26,7%
9	Inclusione sociale	5.726,04	3.120,89	54,5%	665,12	11,6%
10	Istruzione e formazione	6.962,31	4.579,58	65,8%	1.268,78	18,2%
11	Capacità amministrativa	1.218,21	776,58	63,7%	148,51	12,2%
AT	Assistenza tecnica	1.738,81	1.107,02	63,7%	328,21	18,9%
<b>Totale</b>	<b>53.272,10</b>		<b>38.944,12</b>	<b>73,1%</b>	<b>9.748,35</b>	<b>18,3%</b>

\* Negli assi multiobiettivo la ripartizione delle variabili è calcolata sulla base delle quote degli obiettivi all'interno di quell'asse

Fonte: Agenzia Coesione Territoriale: Interventi in attuazione - dati consolidati in BDU-IGRUE al 31 ottobre 2018.

In termini di operazioni selezionate, gli OT sostenuti dal FESR si trovano, al 31 dicembre 2018, a uno stadio più avanzato rispetto agli OT finanziati dal FSE (OT9 e OT10). In particolare, si notano risultati positivi in relazione agli OT di maggiore impatto sulla struttura del sistema economico. La selezione degli interventi mostra già un certo *overbooking* per l'OT 5 (Clima e rischi ambientali), dove il rapporto tra il valore delle operazioni selezionate e le risorse programmate è pari al 103,5 per cento. Molto elevato (al 94,9 per cento) è anche il valore di tale indicatore per un altro obiettivo ambientale, l'OT 6 (Valorizzazione ambiente e cultura). L'OT1 (Ricerca e innovazione), a fronte del basso livello di spesa

certificata, registra un rapporto tra valore delle operazioni selezionate e le risorse programmate di ben 15 punti superiore alla media (88,2 per cento vs il 73,1),

I dati riportati in tabella relativi ai livelli di certificazione, segnalano che gli OT 'Occupazione' e 'Reti infrastrutturali e mobilità' hanno un avanzamento della spesa maggiore della media (questo vale, in maniera minore anche per l'assistenza tecnica). Relativamente all'OT 'Occupazione', il buon risultato si spiega anche con il fatto che i programmi FSE (che contribuiscono a tale OT) sono stati adottati nel 2014, a differenza dei programmi FESR adottati nel 2015, e godono pertanto di un più lungo periodo di attuazione. Per quanto riguarda invece l'OT 7 (Reti infrastrutturali e mobilità), che ha conseguito risultati superiori alla media anche in termini di operazioni selezionate (78,5 per cento) il 22,9 per cento di spese certificate è trainato probabilmente dagli interventi ferroviari, in continuità con il ciclo di programmazione precedente. Gli OT che registrano invece livelli di spesa meno performanti sono l'OT 9 (Inclusione sociale), l'OT 11 (Capacità amministrativa) e l'OT 1 (Ricerca e innovazione); per quest'ultimo OT, che come è stato detto ha ottimi risultati in termini di operazioni selezionate, le difficoltà di certificazione sono causate da elementi esogeni che rallentano le procedure di spesa nonostante il buon andamento delle fasi precedenti (in particolare hanno pesato i numerosi ricorsi giudiziari che hanno ostacolato anche il raggiungimento del target di spesa del relativo PON).

Molto interessante è l'analisi dei dati di attuazione, sulle operazioni selezionate, a livello di Campo d'intervento (CI) che permette di individuare i progressi in corso sui aspetti economici e sociali fondamentali e strutturalmente necessari ad uno sviluppo più duraturo, socialmente equo e sostenibile. Tra gli interventi sostenuti dal FESR, meritano di essere segnalati i buoni risultati in ambito di sostegno alla PMI (rappresentati dai campi d'intervento CI 64 'Processi di ricerca e innovazione nelle PMI ...' e CI 1 'Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese'). Sempre in ambito FESR, avanzamenti significativi si osservano anche sui temi ambientali (valorizzati dai Campi d'intervento CI 87 'Misure di adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi ...'; CI 22 'Trattamento delle acque reflue'; CI 13 'Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica ...' e CI 43 'Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti ...').

In ambito FSE, gli avanzamenti di maggior rilievo sono registrati nei campi d'intervento: CI 103 'Inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro ...'; CI 115 'Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico ...'; CI 102 'Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e le persone inattive ...' e CI 109 'Inclusione attiva ...'.

Nei prossimi mesi, particolare attenzione verrà posta ai valori degli indicatori inseriti nel *performance framework*, che è lo strumento volto a misurare l'efficacia dell'attuazione e consiste nell'indicazione, a livello di ciascun asse di programma, di indicatori finanziari e di risultato (e/o procedurali) conseguiti al 31 dicembre 2018 (tappa intermedia) e da conseguire al 31 dicembre 2023. L'erogazione della riserva di efficacia, pari complessivamente al 6 per cento del valore di ciascun programma, è subordinata alla verifica del raggiungimento dei target alla tappa intermedia. Tale verifica è condotta sui dati di spesa riportati nelle Relazioni annuali di attuazione, da approvarsi entro il 30 giugno 2019. In tale ambito, Dipartimento, Agenzia e Ragioneria dello Stato (IGRUE) hanno istituito un gruppo di lavoro per assicurare omogeneità e qualità dei dati inseriti dalle AdG dei Programmi.

Il *target* per il 2019 richiede un livello di certificazione della spesa sui Programmi europei pari a 8,5 miliardi a valere sui Fondi SIE, che corrisponde, secondo le stime dell'ACT, a 13,3 miliardi includendo il cofinanziamento nazionale. Il monitoraggio dell'avanzamento finanziario della Politica di coesione, assicurato dalla Banca dati unitaria (BDU) ai sensi della L. 147/2013 art. 1 comma 245, riporta che, al 31 dicembre 2018, gli interventi pubblici relativi ai fondi strutturali registrano un valore complessivo di impegni ammessi pari a 21,4

miliardi di euro (fondi UE più cofinanziamento nazionale), indicando un buon livello di nuove spese potenzialmente certificabili nei prossimi mesi.

La Strategia nazionale per le aree interne è andata avanti nei mesi scorsi secondo il percorso definito nell'AdP. La Strategia, sostenuta dai fondi SIE e dalle risorse nazionali, si prefigge di fermare e invertire nel prossimo decennio la forte perdita demografica e l'invecchiamento della popolazione di queste aree che rappresentano il 30,6 per cento del territorio nazionale. Le 72 aree selezionate sono composte da 1.077 Comuni per 2.072.718 abitanti e un territorio di 51.366 kmq; ogni area, in media, è composta da 29.400 abitanti e 15 comuni. Durante il 2018, è stato completato il processo di definizione delle prime 23 strategie d'area finanziate con la legge di stabilità per il 2014 (cosiddette aree prototipali); al contempo, è stato concluso il percorso di co-progettazione, con approvazione della strategia, per 11 aree finanziate con le risorse della legge di stabilità per il 2015 e di una area terremotata dell'Italia centrale che ha avuto risorse con la legge di stabilità 2016. Il 57,7 per cento dei Comuni è classificato come Periferico e Ultra-Periferico. Nello stesso periodo sono stati firmati 12 Accordi di Programma Quadro, di cui sei nel del 2018. Per l'attuazione della strategia l'Italia ha stanziato 281,18 milioni di euro di risorse ordinarie. Al 31 dicembre 2018, risultano approvate le Strategie definitive in 34 aree, per un totale di investimenti di 565,8 milioni di euro, con il 62 per cento di investimenti in favore di progetti di sviluppo e il 38 per cento di investimenti per il miglioramento dei servizi alla persona (mobilità, istruzione e trasporti). Alle risorse programmate in tali aree, grazie anche alla sinergia generata con la Strategia, hanno contribuito 365,83 milioni di euro rinvenienti dalla programmazione 2014-2020 dei fondi SIE.

## **Individuazione dei programmi di spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali ai sensi dell'art. 7-bis del decreto legge n. 243/2016.**

I principi per il riequilibrio territoriale sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione del gap infrastrutturale sul territorio nazionale. La disposizione di legge prevede che venga assegnata annualmente alle Regioni del Mezzogiorno, il 34 per cento degli investimenti ordinari nazionali delle Amministrazioni centrali. La quota corrisponde alla popolazione residente nel Mezzogiorno sul totale della popolazione italiana ed è assegnata su base demografica.

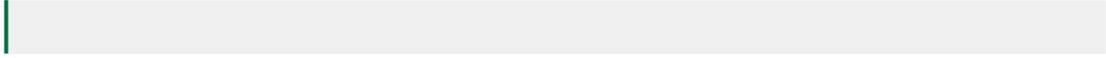
Il Ministro per il Sud cura l'applicazione del principio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore delle suddette Regioni (come definito dalla legge nazionale per il Fondo per lo sviluppo e la coesione e dagli accordi con l'Unione europea per i Fondi strutturali e di investimento europei).

La Legge di Bilancio per il 2019 è intervenuta con delle modifiche che hanno ricompreso, nell'ambito di applicazione del vincolo di ripartizione territoriale a beneficio delle Regioni del Mezzogiorno, i Contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, rispettivamente, ANAS e RFI; inoltre, è stata innovata la procedura con la quale sono individuati annualmente gli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale rilevanti ai fini dell'applicazione della norma.

In attesa del decreto attuativo, che deve essere emanato entro il 30 giugno 2019, che stabilisca le modalità con le quali verificare se le amministrazioni centrali si siano conformate all'obiettivo, si riporta di seguito l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale per l'anno 2019, individuati in via sperimentale.

### **TAVOLA: PROGRAMMI DI SPESA ORDINARIA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

- A) Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, di cui all'articolo 1, commi 95, 96 e 98 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- B) Ministero della Salute
- 1) Programmazione del servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (in relazione alle somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria per ampliamento, riqualificazione, adeguamento e messa a norma delle strutture ospedaliere);
  - 2) Programma sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale (in relazione al finanziamento di cui all'articolo 1, comma 510, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, concernente spese in conto capitale per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie, finalizzati alla riduzione delle liste d'attesa delle prestazioni sanitarie).
- C) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- 1) Programma politiche abitative, urbane e territoriali (in relazione al programma recupero edilizia residenziale pubblica, comuni e IACP);
  - 2) Programma opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità (in relazione: a) al fondo opere – spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.; b) al fondo progetti – costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.);
  - 3) Programma sistemi idrici, idraulici ed elettrici (in relazione al fondo opere – piano straordinario invasi);
  - 4) Programma sistemi stradali, autostradali ed intermodali (in relazione a: a) fondo opere – rifinanziamento di contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas per la realizzazione etc.; b) fondo opere – rifinanziamento di contributi all'Anas per la presa in carico dei tratti stradali dismessi etc.);
  - 5) Programma sviluppo e sicurezza della mobilità stradale (in relazione al fondo per l'accessibilità e la



BOZZA

## V. INTERLOCUZIONI ISTITUZIONALI CON LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME NELLA PREPARAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA (PNR)

Le Regioni e le Province autonome conferiscono un apporto indispensabile per lo sviluppo e la crescita del Paese. Per tale ragione, anche in occasione della redazione del PNR 2019 è stato effettuato l'esercizio di consultazione e raccolta dei contributi relativi all'implementazione delle riforme a livello territoriale, configurando così il PNR come uno strumento di *governance* multilivello, come richiesto dalle linee guida europee. Nel contributo al PNR 2019 confluiscono i provvedimenti normativi, regolativi e attuativi relativi all'anno 2018, segnalati da tutte le Regioni: si tratta di interventi di riforma attuati nell'arco dell'anno in continuità o in rafforzamento di azioni strutturali a favore dello sviluppo economico, sociale e occupazionale. Nella sintesi che segue vengono riportate le principali macro-misure emerse dall'analisi dei contributi regionali, in relazione agli ambiti di azione descritti nella parte del PNR 2019 relativa alle misure nazionali. Per il dettaglio degli interventi si rimanda alla 'Griglia consuntiva degli interventi' (allegata), al documento 'Contributo delle Regioni e Province Autonome al PNR 2018' e all'Elenco delle *best practices* regionali<sup>148</sup>.

Come avvenuto per gli anni precedenti, tutte le Regioni hanno redatto un contributo relativo allo stato d'implementazione delle riforme attuate in risposta alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia (CSR) e ai Target della Strategia Europa 2020; le misure individuate sono state quindi ricondotte ai Risultati Attesi (RA) - derivanti dall'Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 - compiendo un esercizio di raccordo tra Semestre Europeo e politica di coesione. Nella logica di coerente inserimento della programmazione regionale nel più ampio contesto globale, le misure e i RA sono stati anche ricondotti a specifici obiettivi o sotto target per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals*, SDGs): con questo esercizio il contributo delle Regioni al PNR 2019 intende sostenere la strategia di sviluppo sostenibile globale, in modo da farne la naturale continuazione della Strategia Europa 2020 dell'UE. Nell'elaborare il contributo delle Regioni si è tenuto anche conto delle evidenze riportate dalla Commissione Europea nella Relazione per Paese relativa all'Italia (*Country Report*) del 27 febbraio 2019, relativi alla valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici nell'ambito del Semestre europeo 2019.

In risposta alla Raccomandazione 1, le Regioni hanno inteso promuovere la stabilità macroeconomica attraverso misure di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, in particolare: utilizzando entrate regionali; impiegando misure di revisione della spesa pubblica come parte integrante del processo di bilancio; riorientando la spesa a sostegno degli investimenti. Al fine di sostenere e promuovere attività atte a migliorare la competitività delle imprese operanti sui territori regionali, hanno promosso azioni in favore della riduzione del carico fiscale o della revisione delle agevolazioni fiscali. La maggioranza delle Regioni ha

---

<sup>148</sup> Consultabili sul sito della Conferenza delle Regioni <http://www.regioni.it/pnr>.

adottato sistemi di attività per la riduzione dell'economia sommersa, unitamente a misure a sostegno della lotta all'evasione fiscale e al contrasto del lavoro sommerso, mediante potenziamento delle strutture tributarie per la regolazione dei tributi catastali, convenzioni con Agenzia delle entrate, normazione delle agevolazioni destinate alle imprese.

La lettura della Raccomandazione 2 porta a distinguere tra più piani di analisi, in corrispondenza dei temi chiave indicati dal *Country Report*.

Riguardo l'efficienza della Pubblica Amministrazione: sono state assunte iniziative per razionalizzare e garantire maggiore efficienza alla struttura organizzativa, adottati Piani e regolamenti volti alla ridefinizione dell'organizzazione e della *performance* e all'assegnazione di nuove competenze; create strutture ad hoc con funzioni di monitoraggio e controllo interno sull'attività amministrativa e gestionale della Regione e di verifica della rispondenza agli obiettivi di legislatura.

Per quanto attiene al miglioramento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi della Politica di coesione (come richiesto all'Italia nel Rapporto Paese) tra le varie attività si segnala l'attuazione della II fase dei Piani di Rafforzamento amministrativo attraverso l'adozione dei nuovi PRA, che coinvolgono sia le strutture regionali impegnate nelle fasi di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione dei Programmi Operativi sia i beneficiari. Le amministrazioni regionali, inoltre, hanno dato ulteriore impulso alla razionalizzazione delle proprie partecipazioni nelle società pubbliche per migliorare l'efficienza e conseguire risparmi sui connessi costi di funzionamento, operando in più settori (informatico, trasporti, formazione e lavoro, ambiente).

Per quanto riguarda le misure di contrasto alla corruzione, rilevano i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza impostati per assicurare una costante e progressiva implementazione di strategie volte ad innalzare i livelli di trasparenza, legalità e integrità dell'azione amministrativa, in coordinamento e connessione con i Piani della Performance. Sono state inoltre istituite ed attivate le misure volte a prevenire e combattere i conflitti di interesse. Nel settore degli acquisti pubblici, considerato tra le aree più a rischio corruttivo, sono stati istituiti appositi tavoli regionali di supporto agli enti del territorio ed individuati responsabili dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nei contratti pubblici. Sono stati utilizzati strumenti di carattere pattizio per definire cornici di sicurezza e siglate intese con le Prefetture, finalizzate all'incremento delle misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa in specifici settori come quello delle costruzioni.

Al fine di migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni del sistema giudiziario, ad integrazione delle riforme portate avanti a livello nazionale, sono stati sviluppati anche modelli organizzativi integrati di sistemi informativi, informatici e linguistici, atti a semplificare ed accelerare i procedimenti decisorii e conciliativi di definizione delle controversie, nonché sviluppate piattaforme di interoperabilità per garantire la gestione digitale e telematica dei flussi documentali fra uffici giudiziari e enti territoriali.

Per ridurre i tempi di definizione del contenzioso sono state, altresì, costituite apposite strutture di staff a supporto dei magistrati, mediante l'attivazione di tirocini presso gli organi di giustizia.

Sul versante delle imprese e degli enti del Terzo settore sono state promosse iniziative dirette ad incentivare l'introduzione di principi di responsabilità sociale e l'utilizzo di schemi di bilancio sociale.

Per promuovere pratiche sostenibili in tema di appalti pubblici sono stati adottati Piani di azione per l'attuazione del *Green Public Procurement* in tutto il comparto pubblico locale<sup>149</sup>.

Tra i temi chiave individuati nel *Country Report 2019* relativamente alla Raccomandazione 2 si ritrovano anche altri settori di azione in cui si sono concentrati i maggiori progressi, finalizzati al miglioramento della produttività aggregata dell'Italia. Gli investimenti infrastrutturali, molti dei quali riconducibili ai temi dell'Agenda Digitale, rappresentano un rilevante onere per le Regioni che si trovano a dover ridurre i divari digitali nei territori e a diffondere la connettività in banda ultra larga. L'offerta di servizi pubblici digitali e la digitalizzazione dei processi amministrativi ha raggiunto nel 2018 un ulteriore grado di maturazione nelle Regioni, con la duplice finalità di agevolare la qualità dell'offerta della pubblica amministrazione nei confronti di cittadini e imprese. Si è assistito contestualmente ad una diffusione di *data center* unici e allo sviluppo del mercato elettronico della pubblica amministrazione. Per rispondere ai richiami europei in materia di concorrenza ed integrazione del mercato unico, il miglioramento dei fattori strutturali - fondamentali per aumentare la produttività - si è tradotto nelle Regioni in investimenti pubblici nel campo dei trasporti soprattutto ferroviari e navali, della distribuzione di energia, gas e acqua, anche mediante l'apporto di tecnologie avanzate. Sono stati anche introdotti incentivi per elevare la competitività dei servizi professionali, come input per altre attività imprenditoriali.

Tra gli interventi per la competitività territoriale funzionali ad un contesto imprenditoriale favorevole, nel 2018 si è ulteriormente rafforzata nelle Regioni l'adozione di modulistica unificata e standardizzata per l'avvio di attività produttive e sono maturati processi decisionali più semplici e rapidi per le autorizzazioni. L'intento delle Regioni, soprattutto nel settore del commercio al dettaglio e della distribuzione di carburanti, è stato quello di favorire procedure semplificate per l'accesso al mercato. Ulteriori misure, come ad esempio la creazione di zone economiche speciali (ZES), istituite dalle norme nazionali, si sono diffuse e consolidate in tutte le Regioni del Sud. Sul tema degli investimenti molti gli interventi di riforma segnalati dalle Regioni finalizzati al raggiungimento dei target ambientali della Strategia Europa 2020, per i quali tradizionalmente le Regioni declinano misure di intervento a favore della mobilità sostenibile, dell'efficientamento energetico, delle infrastrutture verdi. Tutte misure che segnalano anche l'impegno delle Regioni per l'attuazione dell'economia circolare in tutti i suoi aspetti.

Riguardo alla Raccomandazione 3, le Regioni hanno risposto evidenziando i sistemi tradizionalmente predisposti per favorire l'accesso al credito per le piccole e medie imprese sul territorio, anche mediante agevolazioni a sostegno della crescita produttiva. In tal senso hanno segnalato misure finalizzate al potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche attraverso la costituzione di specifici fondi di garanzia diretta per il rilancio degli investimenti<sup>150</sup>.

Rispetto alla Raccomandazione 4, rilevante anche per il Target sull'occupazione della Strategia Europa 2020, è stata in primo luogo confermata la

---

<sup>149</sup> In particolare sono stati costituiti help desk, laboratori tecnici sugli acquisti verdi; programmi e progetti pilota di acquisti verdi, disposizioni attuative delle norme regionali/provinciali in materia di applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) ai contratti pubblici nel settore dei servizi di progettazione, nonché bandi per l'assegnazione di premi per le pubbliche amministrazioni e per il migliore prodotto/servizio e processo/tecnologia per lo sviluppo sostenibile destinato alle imprese

<sup>150</sup> Attraverso l'istituzione di fondi specifici per l'erogazione di prestiti e/o garanzie alle PMI, per sostenere le attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi e per Aiuti per agevolare gli investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, nonché per fornire supporto all'accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale; la strutturazione di Protocolli d'intesa per favorire l'accesso al credito delle piccole imprese e micro imprese.

centralità dei servizi per il lavoro: nel 2018 le Regioni hanno compiuto una scelta organizzativa strategica in merito alla *governance* complessiva del mercato del lavoro, mediante il passaggio del personale dei Centri per l'Impiego (CPI) nei ranghi regionali o presso gli enti strumentali deputati alla gestione dei servizi per l'impiego, operando una profonda riflessione sull'assetto di competenze programmatiche e gestionali in materia di politiche attive all'interno del territorio regionale. In risposta a quanto rilevato nel *Country Report* in merito ai limitati progressi nella qualificazione dei servizi per il lavoro, grazie alla collaborazione tra Stato, Regioni e Province autonome, nel 2018 sono stati adottati due provvedimenti fondamentali riguardanti, rispettivamente, gli indirizzi in materia di politica attiva del lavoro e la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per il lavoro<sup>151</sup> e la definizione dei criteri comuni in materia del sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro<sup>152</sup>.

Sul versante delle politiche attive, si conferma nel 2018 l'approccio ad una programmazione integrata degli interventi in materia di politiche del lavoro, attraverso l'utilizzo di risorse regionali, nazionali e europee destinate all'incremento e alla salvaguardia dei livelli occupazionali, mediante la definizione congiunta di politiche di attivazione, incentivi e altre misure di rafforzamento dell'occupabilità. Anche nel 2018 le Regioni hanno fatto ricorso a strumenti di assistenza all'inserimento lavorativo, tramite progetti di presa in carico personalizzata delle diverse categorie di soggetti nel mercato del lavoro, tra cui i disoccupati di lunga durata, le persone in condizione di vulnerabilità sociale, le persone con disabilità, i lavoratori coinvolti dalla crisi occupazionale, gli immigrati. Al contempo, si confermano gli incentivi alle imprese per l'assunzione e/o la stabilizzazione dei soggetti in situazione di maggiore precarietà professionale, nonché i contributi finalizzati all'avvio di impresa e/o lavoro autonomo.

Sono stati attivati interventi sul versante formativo tesi ad accrescere le competenze professionali ed a riqualificare i lavoratori in settori emergenti o strategici per lo sviluppo produttivo del territorio. Si conferma, infine, il forte impegno regionale per favorire l'adattabilità del lavoro e per contrastare le situazioni di crisi economica e produttiva, coniugando interventi a salvaguardia dei livelli occupazionali con misure per favorire la ricollocazione professionale, il rilancio delle attività e la crescita del territorio.

Per quanto riguarda il persistere di un basso livello di occupazione femminile - riportato dal *Country Report* - va sottolineato che tutte le Regioni hanno intensificato gli interventi per: accrescere le competenze e supportare con adeguate politiche attive l'avvicinamento/reinserimento delle donne nel mercato del lavoro; rafforzare una rete di servizi territoriali in grado di rispondere alle molteplici esigenze di cura che, di fatto, si frappongono e possono impedire il lavoro femminile; sviluppare meccanismi, anche di tipo fiscale, tesi ad incentivare l'occupazione delle donne.

Sono inoltre da segnalare, nello specifico, le azioni di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, anche mediante lo scambio informativo e la condivisione delle banche dati per rendere più efficace l'azione di prevenzione ed efficiente l'azione di vigilanza.

Parimenti sono stati definiti protocolli di collaborazione tra soggetti pubblici e privati che si occupano dei temi della sicurezza e della regolarità delle

---

<sup>151</sup> DM n. 4/2018, ex articolo 2 del Decreto legislativo n.150/2015

<sup>152</sup> DM n. 3/2018, ex articolo 12, comma 1 del Decreto legislativo n.150/2015

condizioni di lavoro e dell'integrazione lavorativa, per promuovere la cultura della legalità e della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>153</sup>.

Sempre in risposta alla Raccomandazione 4 - congiuntamente con le azioni attuate rispetto ai Target 6 e 7 della Strategia Europa 2020 dedicati al capitale umano - le Regioni hanno intrapreso robuste misure a supporto della formazione (certificazione delle competenze, digitalizzazione dei processi di produzione, azioni formative per occupati, inoccupati e disoccupati) sia per innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta, sia per accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità e l'inserimento/reinserimento lavorativo. Sul versante istruzione, hanno intensificato le azioni contro l'abbandono scolastico a favore del miglioramento delle competenze chiave degli allievi, sostenendo la diffusione e qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale. La maggioranza delle Regioni ha attivato Percorsi ITS, Poli tecnico-professionali e percorsi annuali di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e si è adoperata massicciamente per l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente.

Si segnala infine, come azioni riconducibili al Target 8 di Europa 2020 sul contrasto alla povertà e la lotta all'esclusione sociale, che tutte le Regioni hanno proseguito il percorso, avviato negli ultimi anni, di adozione di modelli di protezione sociale basati su misure strutturali di tipo continuativo, che superano dunque la logica degli interventi spot di natura 'emergenziale'. Tra i numerosi interventi di riforma segnalati, nel 2018 sono stati messi a punto Piani di contrasto alla povertà - redatti secondo una logica integrata che agisce sulle diverse dimensioni di vulnerabilità (istruzione, sicurezza, salute, abitazione, assistenza sociale, ecc.) - e definiti i livelli essenziali di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Tra questi protocolli di collaborazione inter-istituzionale si ricordano quelli per monitorare, verificare e sostenere le esperienze di tirocinio, con azioni dirette a prevenire e sanzionare eventuali abusi/usi distorti dell'istituto.

<sup>154</sup> Allo scopo di promuovere un maggiore livello di sinergia tra attori e misure (economiche, sociali, sanitarie e di politica attiva del lavoro) in favore delle persone in condizione di povertà, sono state attivate Reti Regionali per la protezione e l'inclusione sociale incaricate della programmazione degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in una logica coordinata che veda la cooperazione tra Regioni, Enti Locali, Enti del terzo settore e *stakeholder* territoriali.

BOLZNA

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 2239-0839