

Assoimmobiliare: nota preliminare su parte RE del DEF varato nel C. dei M. 8 aprile 2016

Aree d'intervento della *spending review*

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati sulla riduzione selettiva della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017 e 2,3 miliardi nel 2018¹⁰. Tra gli interventi più rilevanti vi è l'azzeramento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, alimentato dai risparmi accertati a consuntivo e derivanti dai processi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica da parte delle Amministrazioni centrali, a seguito di manovre di **finanza** pubblica adottate in anni precedenti (circa 0,8 miliardi nel 2016 e circa 0,4 miliardi negli anni 2017 e 2018).

Altre riduzioni sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private.

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

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

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

Per quanto riguarda le Regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di **finanza** pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle Regioni e Province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018. La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato-Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) sarà ripartita entro il 31 gennaio di

ciascun anno.

Privatizzazioni

Il Governo sta dando attuazione al programma di privatizzazioni di società partecipate e proprietà immobiliari, con l'obiettivo di **ridurre il debito pubblico** e **aprire il capitale delle società al mercato**. Nel 2015 il gettito a favore dell'Erario è stato equivalente a più dello 0,4 per cento del PIL, pari a oltre 6,5 miliardi. Il programma per i prossimi anni prevede entrate pari allo 0,5 per cento del PIL l'anno nel 2016, 2017 e 2018, e allo 0,3 per cento nel 2019.

Tra le operazioni concluse nel 2015 rientrano la cessione al mercato di una quota del capitale di ENEL e il collocamento in Borsa di azioni di Poste Italiane nella misura del 33,2 per cento del capitale.

Per il 2016 sono state fissate le modalità per l'alienazione di una quota fino al 49 per cento del capitale sociale di ENAV. Altre operazioni verranno attuate in corso d'anno in funzione degli obiettivi di gettito. La privatizzazione delle Ferrovie dello Stato o sue componenti rientra nel programma di medio periodo del Governo.

La dismissione di immobili pubblici giocherà un ruolo crescente nel raggiungimento degli obiettivi di gettito. Nell'anno passato, per dare un maggiore impulso al processo, è stata avviata da MEF ed Agenzia del Demanio l'iniziativa 'Proposta Immobili 2015'. Essa ha portato alla selezione di portafogli di proprietà di Enti locali e di altri Enti pubblici da inserire in percorsi di regolarizzazione, valorizzazione e dismissione. Una parte degli immobili è stata ceduta in dicembre a CDP. Nel 2015 le vendite di immobili da parte degli Enti territoriali, che detengono la gran parte degli immobili pubblici, hanno garantito introiti di 946 milioni di euro, superando l'obiettivo di 500 milioni.

'Proposta Immobili' proseguirà nel 2016, grazie anche alle informazioni raccolte dal MEF per censire i beni immobili di tutte le Amministrazioni Pubbliche. Fra le altre iniziative in corso si segnalano 'Vetrina Immobili PA', 'Valore Paese' e le attività di INVIMIT, la **Sgr** specializzata nella riconversione di edifici pubblici.

Tassazione degli immobili

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

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

Il secondo importante intervento nella Legge di Stabilità 2016, in materia di riordino del prelievo **immobiliare**, ha interessato le imprese. In particolare, la Legge

di Stabilità ha rideterminato la rendita catastale degli immobili a destinazione produttiva classificati nei gruppi D ed E (i cosiddetti immobili 'imbullonati'). La misura ha escluso i 'macchinari, congegni, attrezzature e altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo' dall'ambito della valutazione catastale, alla quale rimangono, invece, soggetti il suolo, le **costruzioni** e i soli impianti che, ordinariamente, accrescono la qualità e l'utilità dell'unità **immobiliare**, indipendentemente dal processo produttivo svolto.

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

Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare

Il programma straordinario di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici è un piano di azione pluriennale e unitario, che coinvolge tutti gli attori istituzionali proprietari e/o responsabili della gestione dei cespiti, sotto il coordinamento del Governo ed in particolare del MEF. Il programma vede coinvolti diversi soggetti cui sono attribuiti, in via prioritaria, i seguenti compiti: i) l'Agenzia del Demanio, nel ruolo di facilitatore per lo sviluppo di iniziative di valorizzazione e dismissione rispetto a tutto il patrimonio **immobiliare** pubblico, con specifico ruolo di principale interlocutore e supporto per gli Enti locali, attraverso la segmentazione e la definizione di portafogli coerenti con le esigenze di sviluppo territoriale e con gli strumenti di investimento più idonei; ii) INVIMIT **SGR** nel ruolo di catalizzatore di risorse, pubbliche e private, per la valorizzazione di immobili pubblici e lo sviluppo di operazioni di ambito territoriale, attraverso investimenti sia diretti che indiretti; iii) CDP Group Real Estate con la funzione di sviluppare prodotti finanziari immobiliari appetibili anche per il mercato internazionale; iv) gli Enti pubblici quali principali proprietari degli immobili oggetto delle operazioni.

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

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

Con l'obiettivo di sostenere la competitività del Sistema Italia e favorire l'attrazione d'investimenti esteri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso

l'ICE, ha avviato il progetto 'Vetrina Immobili PA', per la realizzazione di un applicativo web dedicato alla presentazione di offerte d'investimento in immobili pubblici, destinate a operatori italiani ed esteri.

L'attività di valorizzazione dei beni dello Stato e di altri Enti pubblici, è inoltre stata condotta attraverso l'insieme di iniziative raccolte sotto la denominazione di 'Valore Paese', un *network* di beni di particolare valore storico-artistico e paesaggistico, da riutilizzare a fini turistico-culturali e per lo sviluppo dei territori⁴¹.

A quanto detto si aggiunge l'attività di Invimit⁴², con l'obiettivo di favorire la creazione di un nuovo mercato immobiliare del patrimonio pubblico. In particolare, il piano di azione sul 'Comparto Stato' è orientato, per il 2016, a individuare nuove funzionalità per gli edifici pubblici dismessi, alla valorizzazione e rigenerazione degli immobili pubblici ubicati in mercati critici, al supporto ai conduttori dei portafogli pubblici, con politiche di sostegno alla formazione della domanda. Il Piano prevede:

- la prosecuzione delle acquisizioni dalle Province degli immobili in locazione passiva al MinInterni per un valore di 300 milioni e, parallelamente, l'avvio degli interventi edilizi di rigenerazione;
- la prosecuzione degli apporti di portafogli immobiliari selezionati per alcuni fondi immobiliari⁴³ per un valore di 290 milioni e l'avvio degli interventi edilizi utili alla loro locazione;
- la valorizzazione urbanistica degli asset apportati dallo Stato, dalla Difesa e dagli Enti locali nel fondo immobiliare I3-Stato-Difesa, al fine di pervenire alla commercializzazione di aree e immobili dotati delle autorizzazioni necessarie a realizzare nuove funzionalità di mercato.

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

Per il 2016, le attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico proseguiranno anche attraverso le informazioni dell'applicativo sviluppato dal MEF per la ricognizione dei beni immobili di tutte le Amministrazioni pubbliche (circa 10.700 enti centrali e locali), ai fini della redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato⁴⁴. Al termine dell'ultima rilevazione condotta (dati anno 2014), nel sistema informatico del Dipartimento del Tesoro sono state raccolte informazioni puntuali di circa 2 milioni di unità immobiliari (fabbricati e terreni).

A tale strumento di conoscenza si aggiunge, per gli immobili dello Stato, l'iniziativa, promossa e gestita dall'Agenzia del Demanio, 'OpenDemanio': portale operativo da gennaio 2016 che rende disponibili, in formato trasparente e aperto al pubblico, informazioni di dettaglio e geolocalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato (31.766 fabbricati e 13.631 terreni, per un valore stimato di oltre 59 miliardi).

Nel corso del 2015, il processo di trasferimento del patrimonio immobiliare pubblico statale agli Enti territoriali, previsto dal federalismo demaniale, è proseguito con un'accelerazione che ha assicurato il passaggio di circa il 60 per cento dei beni potenzialmente trasferibili. Al 31 dicembre 2015, il numero complessivo di beni trasferiti ammontava a 3.496, per un valore complessivo di circa 887 milioni. La

riapertura dei termini comporterà nuove attività funzionali ad assicurare il progressivo trasferimento di ulteriori quote del portafoglio statale disponibile. Allo stesso modo, è andato avanti il trasferimento dei beni del patrimonio culturale dallo Stato agli Enti Locali. A fine dicembre 2015, l'iter di trasferimento si è concluso per 67 beni di interesse storico-artistico, il cui valore di trasferimento ammonta a circa 367 milioni.

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

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

Interventi di edilizia scolastica

Per la prima volta l'Italia si è dotata sia di una programmazione nazionale triennale degli interventi di edilizia scolastica sia di un'anagrafe unica: per il periodo 2015/2017 sono stati approvati oltre 6.000 interventi (per un fabbisogno totale di 3,7 miliardi) individuati sulla base delle priorità indicate dalle Regioni, sentiti gli Enti locali.

Oltre alle misure specifiche incluse nella 'Buona Scuola' per l'edilizia scolastica, nuove risorse sono state stanziare con la Legge di Stabilità 2016: 480 milioni di esclusione dai vincoli di bilancio per gli Enti locali; ulteriori 50 milioni nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'I.N.A.I.L per scuole innovative¹⁰⁴; 1,7 miliardi aggiuntivi per il periodo 2016-2025 che consentiranno alle Regioni di sottoscrivere con la BEI mutui a tasso agevolato con oneri di ammortamento a carico dello Stato; infine, alle Province e Città Metropolitane è attribuito un contributo complessivo di 495 milioni nell'anno 2016, 470 milioni dal 2017 al 2020 e di 400 milioni dal 2021 per spese di viabilità e edilizia scolastica.

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

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

Ricerca e università

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

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

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

Piano Nazionale di Ricerca

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

Il Piano è organizzato intorno a 6 pilastri: l'Internazionalizzazione, il capitale umano, il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca, le Partnership Pubblico-Private, il Mezzogiorno, l'efficienza e qualità della spesa. Sono poi declinate 12 aree

di specializzazione, ossia *Aerospazio; Agrifood, Cultural Heritage; Blue growth; Chimica verde; Design, creatività e Made in Italy; Energia; Fabbrica intelligente; Mobilità sostenibile; Salute; Smart, Secure and Inclusive Communities; Tecnologie per gli Ambienti di Vita.*

Al fine di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali - anche per consentire una più efficace partecipazione dell'Italia ai bandi del nuovo Programma Quadro Horizon 2020 - sono state aumentate le risorse a disposizione per il nuovo bando Prin (Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale): 92 milioni previsti dal bando di fine 2015¹⁰⁷ per finanziare la ricerca di base delle Università e degli Enti vigilati dal MIUR.

Alcuni degli assi portanti del Piano Nazionale mirano a rafforzare la capacità del Paese di attrarre un numero crescente di ricercatori italiani e stranieri di eccellenza. A tal proposito, si prevedono misure rivolte ai vincitori di *grant* ERC (*European Research Council*), quali la semplificazione delle procedure per la realizzazione dei progetti in Italia, finanziamenti aggiuntivi, la copertura di ulteriori spese per la creazione di *team* di ricerca, e il consolidamento delle carriere attraverso chiamate dirette nei ruoli delle università e degli enti di ricerca italiani. Programmi simili saranno sviluppati per altri studiosi di eccellenza, secondo *standard* internazionali¹⁰⁸.

Contrasto alla povertà e welfare

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

Tale disegno di legge delega¹⁰⁹ adotta un approccio organico al sostegno delle famiglie in difficoltà, partendo in via prioritaria da quelle con minori a carico. Il provvedimento è stato presentato dal Governo a fine gennaio 2016 e si prevede l'approvazione del Parlamento entro fine luglio 2016. La delega introduce una misura nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, che prevede la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dalla offerta di servizi alla persona¹¹⁰. La norma razionalizza le prestazioni di natura assistenziale e quelle di natura previdenziale introducendo il principio di 'universalismo selettivo', e si pone l'obiettivo di superare la frammentarietà delle misure esistenti. Con l'esercizio della legge delega le prestazioni di assistenza sociale verranno rese più eque e omogenee tra loro, mentre il sistema dei servizi sociali vedrà l'avvio di una regia integrata. Un ruolo importante verrà svolto anche dagli attori sociali e dalle fondazioni di origine bancaria; queste ultime parteciperanno con il Governo alla realizzazione di un fondo contro la povertà educativa, che finanzierà progetti rivolti ai minori poveri per migliorare l'accesso all'istruzione di qualità o strumenti formativi e di crescita individuale al di fuori della scuola.

Per quanto riguarda il Fondo per la lotta alla povertà, le risorse per il 2016 sono destinate all'estensione della carta acquisti sperimentale su tutto il **territorio** nazionale, al finanziamento dell'assegno di disoccupazione (ASDI¹¹¹), e alla sperimentazione di un

apposito Programma di sostegno per l'inclusione attiva. Le risorse stanziare per gli anni successivi al 2016 sono destinate all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà e alla razionalizzazione degli strumenti e dei trattamenti esistenti.

Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma

Rientra tra le azioni a sostegno dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà lo stanziamento di 90 milioni previsto dalla Legge di Stabilità, a decorrere dal 2016, per interventi destinati a persone con disabilità grave prive di sostegno familiare¹². La stessa legge istituisce la carta della famiglia, destinata a nuclei familiari con almeno tre figli minori a carico, per l'accesso a sconti sull'acquisto di beni e servizi, o riduzioni tariffarie.

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

Nella più generale azione a favore del *welfare* il Governo intende, attraverso una delega legislativa, coordinare e unificare la complessa normativa sulla famiglia, attraverso la redazione di un apposito Testo Unico, che collochi in un quadro unitario le numerose misure attualmente esistenti. Si vuole realizzare uno strumento agevole che sia di supporto e di conoscenza per il cittadino e rafforzi il supporto dello Stato a favore dei nuclei familiari.

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

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

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

III. 4 RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE

Pubblica Amministrazione e ambiente imprenditoriale

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

Inoltre, in un'ottica di trasparenza, e tutela dell'interesse pubblico, è all'esame del Senato, dopo l'approvazione della Camera dei Deputati, un testo di

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

Riforme istituzionali

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

In attuazione della delega prevista dalla riforma elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, è stato adottato il decreto legislativo¹¹³ che definisce i collegi elettorali plurinominali previsti dalla stessa legge.

Riforma della Pubblica Amministrazione e modernizzazione del Paese

Un passo importante verso la modernizzazione del settore pubblico è stato l'approvazione, ad agosto 2015, della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione¹¹⁴, che prevede 13 deleghe e circa 20 decreti legislativi. Tra le principali materie oggetto di riforma: la semplificazione delle procedure e dei procedimenti autorizzatori per cittadini e imprese, la digitalizzazione dei servizi, la riorganizzazione dello Stato sul **territorio** attraverso l'accorpamento degli uffici e delle camere di commercio, la razionalizzazione degli enti e delle partecipate pubbliche, il riordino della dirigenza pubblica. Alcune misure della legge sono auto-applicative, quali la definizione del meccanismo per il silenzio assenso tra amministrazioni con tempi certi e limiti all'autotutela, per cui si circoscrivono i poteri dello Stato nel rivedere le proprie decisioni.

Gli interventi sulle infrastrutture rilevano anche per il potenziale sul miglioramento della qualità della vita nelle città. In tal senso, si è agito tramite: i) l'adozione di un programma straordinario per l'intervento di riqualificazione urbana della sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia; ii) il programma di recupero e rigenerazione degli alloggi di **edilizia** residenziale pubblica iii) un piano sull'*housing* sociale di sostegno

Lo sviluppo del sistema dei trasporti nazionale si basa anche sulle misure previste dal Piano degli aeroporti e sulla nuova strategia d'investimenti per la rete ferroviaria, che costituisce una delle priorità del Governo in materia di trasporti e infrastrutture. Per gli investimenti nella rete ferroviaria sono stati stanziati, con le leggi di Stabilità 2015 e 2016 e ulteriori disposizioni normative, 17 miliardi di risorse aggiuntive: 9 miliardi già destinati all'aggiornamento 2015 del contratto di

programma e altri 8 miliardi che saranno oggetto dell'aggiornamento 2016. Con tali risorse si potrà dare concreta attuazione alle priorità del Governo in materia

all'accesso all'abitazione in locazione e in proprietà; iv) ulteriori interventi per la realizzazione di residenze universitarie; v) investimenti per lo sviluppo della rete di trasporto rapido di massa; vi) lo sviluppo di ciclostazioni e interventi per la sicurezza in ambito urbano; vii) la rigenerazione energetica del patrimonio edilizio esistente; viii) il piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli.

Agenda Digitale e Banda Larga

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

Al fine di dare attuazione alle indicazioni definite dall'Agenda Digitale Europea a febbraio è stato approvato un decreto⁴⁹ che permette agli operatori di telecomunicazioni di utilizzare altre infrastrutture di rete, di poter negoziare l'inserimento di condotti nelle reti in corso di progettazione e di avere accesso ad alcune informazioni sulle infrastrutture di rete esistenti⁵⁰.

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

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

Ambiente e sostenibilità

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

A questa misura di tipo regolatorio si aggiunge quanto disposto dal 'collegato ambientale' alla Legge di Stabilità 2016⁵², che interviene nel settore idrico per colmare la carenza di infrastrutture, con l'istituzione di uno specifico Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche

in tutto il **territorio** nazionale. Il Fondo è alimentato con una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato. Il 'collegato ambientale' contiene anche una serie di disposizioni in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali, gestione dei rifiuti, bonifiche, distretti idrografici e danno ambientale.

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

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

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	Inavanzamento	Cronoprogramma
Ambiente	Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (L. 68/2015)		Maggio 2015
	Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (L. 221/2015)		Dicembre 2015
		Normativa di attuazione della L. 221/2015): Decreto legislativo in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali	Entro il 2016
		Bonifiche e danno ambientale: semplificazione procedimento bonifiche per i soggetti estranei alla contaminazione; riforma gestione SIN	Entro il 2016
		Gestione rifiuti: autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa; riforma dei consorzi	Giugno - Dicembre 2016
		Distretti idrografici DDL Green ACT (fiscalità	Novembre 2016 Entro il 2017
		ambientale, economica circolare, rinnovabili, mobilità)	
		Riforma Governance Parchi (A.S. 1034: 'Nuove norme in materia di parchi e aree protette)	Novembre 2016

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

Piano Juncker

Un contributo importante agli investimenti infrastrutturali è previsto anche dalla

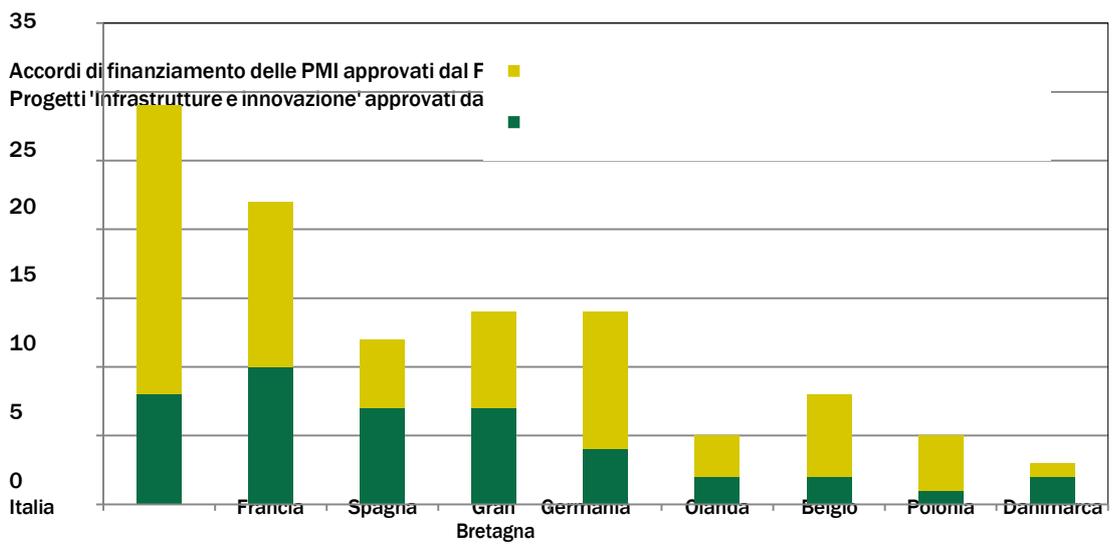
realizzazione dei progetti inclusi nel Piano Juncker. Gli ultimi dati relativi al Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) - strumento di garanzia che estende l'operatività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per l'attuazione dell'iniziativa europea - registrano, per l'Italia,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

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

A queste intese si aggiungono otto progetti nel ramo 'Infrastrutture e Innovazione', che hanno ottenuto finanziamenti per 1,4 miliardi, per un investimento totale di 4,8 miliardi. Le iniziative coprono settori diversi: infrastrutture di trasporto e telecomunicazione (strade, ferrovie, banda larga), efficienza energetica con maggior tutela ambientale, innovazione e industria (bioplastica e tecnologie)⁵³.

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

FIGURA III.2



Riforma degli appalti

Gli interventi a sostegno delle politiche infrastrutturali si avvantaggeranno anche dell'attesa riforma del codice dei contratti, necessaria per accrescere la trasparenza delle procedure e modernizzare i sistemi di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La riforma sarà completata entro il 18 aprile 2016 con l'approvazione definitiva del relativo schema di decreto legislativo⁵⁴ da parte del Consiglio dei Ministri⁵⁵. Come previsto dalla legge delega⁵⁶, il Governo ha recepito in un unico decreto le direttive n 23-25 del 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché riordinato la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture e concessione⁵⁷. Il decreto non prevede un regolamento di attuazione, ma si ricorre allo strumento della *soft law* utilizzando linee guida di carattere generale nonché altri strumenti di regolazione flessibile, in modo da consentire l'aggiornamento costante e celere, coerentemente con i mutamenti del sistema.

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

Tutto l'impianto del nuovo codice è incentrato sulla qualità: qualità della progettazione, qualità delle stazioni appaltanti, qualità degli operatori economici, qualità nella metodologia di scelta del contraente, individuando quale criterio di aggiudicazione preferenziale quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il nuovo Codice istituisce, inoltre, un sistema di valutazione delle stazioni appaltanti, con la creazione di un rating graduato in base alla complessità e alle fasce di importo degli appalti istruiti, che qualificherà le amministrazioni sulla scorta delle proprie strutture organizzative, incluse le competenze specifiche dei propri dipendenti⁵⁸, nonché un rating di legalità delle imprese, che esprime, sulla base di indici qualitativi e quantitativi, la capacità strutturale di affidabilità e la capacità reputazionale dell'impresa, secondo criteri che saranno individuati nelle linee guida dell'ANAC.

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

Come già ricordato, in coerenza con l'eliminazione del ricorso a procedure straordinarie e in attuazione di un espresso principio di delega, il codice prevede, il superamento della 'Legge Obiettivo' riconducendo la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari allo sviluppo del Paese, agli strumenti ordinari cioè il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica⁵⁹ e il Documento Pluriennale di Pianificazione⁶⁰ (DPP) In sede di prima formazione del DPP si prevede una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di *project review*.

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

progetto posto a base di gara, in questo caso, sarà il progetto definitivo e non più il progetto preliminare.

Il nuovo Codice, come richiesto dal legislatore europeo, rivede l'istituto della concessione in modo organico, con una disciplina unitaria per le concessioni di lavori e servizi forniture, chiarendo che le concessioni sono contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo posto in capo al soggetto privato. Si prevede inoltre, che i soggetti privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici, già in essere alla data di entrata in vigore del codice, non affidate con la formula della **finanza** di progetto o con procedure di gara a evidenza pubblica, siano obbligati ad affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di importo superiore a 150.000 euro mediante le procedure ad evidenza pubblica⁶¹.

Nel nuovo Codice s'introduce poi una disciplina specifica per il Partenariato Pubblico Privato (PPP), con la quale sarà possibile standardizzare la procedura sul **territorio** nazionale per migliorare l'utilizzo congiunto di risorse pubbliche e private, con particolare riguardo alla ricerca e all'innovazione⁶².

Infine, Per garantire l'efficacia e la speditezza delle procedure di aggiudicazione e tempi certi nella esecuzione dei contratti, di assoluto rilievo è l'introduzione di un rito speciale in Camera di Consiglio⁶³.

Piano per la sicurezza

Il Governo, anche in considerazioni delle crescenti minacce terroristiche, ha varato un importante pacchetto di provvedimenti in materia di sicurezza volti a rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione delle forze armate. In particolare, è stato riconosciuto un bonus di 80 euro mensili in busta paga per le forze dell'ordine⁶⁴. Il contributo straordinario annuo sarà di 960 euro. Complessivamente il personale interessato è di circa 500mila unità per una spesa di 500 milioni per il 2016.

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

La concorrenza nei servizi

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

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

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

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

Entro giugno 2016 la Legge annuale per la concorrenza sarà approvata in via definitiva; nel frattempo il Governo si è mosso per rivedere la regolazione in settori rilevanti per la concorrenza. È il caso dei servizi professionali per i quali, nel mese di febbraio 2016, è stato presentato il Piano nazionale di riforma delle professioni - previsto in attuazione della nuova direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali⁶⁵ - che ha visto il coinvolgimento attivo di tutte le amministrazioni interessate e degli *stakeholder*. Il Piano evidenzia tre azioni prioritarie da portare avanti (che il Governo ha già avviato): i) revisione dei percorsi formativi di alcune professioni tecniche (ingegneri, periti) per meglio delinearne gli ambiti di attività e le competenze; ii) valutazione e adeguamento degli esami di Stato per i titoli di studio, per rendere gli stessi più aderenti all'attività professionale che si andrà a svolgere; iii) istituzione di un tavolo di lavoro tecnico con il MLPS, il MIUR, le Regioni e l'ISFOL per l'individuazione, attraverso appositi accordi, di standard minimi a livello nazionale per quelle professioni la cui formazione è rimessa da norma statale alle Regioni nonché per l'individuazione di quelle figure professionali che, non discendendo da norma statale, non possono considerarsi propriamente legittime.

A febbraio 2016 l'Italia risulta tra i soli sei Stati membri che hanno garantito un recepimento completo della nuova direttiva 'Qualifiche' e tra i 17 che hanno presentato il Piano.

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

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

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

Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi

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

Con l'Agenda per la Semplificazione 2015-2017 si è inteso affrontare in maniera organica un necessario processo di razionalizzazione della normativa nazionale e regionale, che ha

costituito per diversi anni uno dei principali ostacoli all'attività d'impresa in Italia. L'attuazione delle misure dell'Agenda è sottoposto al monitoraggio costante del rispetto delle scadenze e degli impegni assunti, attraverso la pubblicazione di un apposito rapporto. Al 15 marzo 2016 risultano raggiunte circa il 90 per cento delle scadenze previste dall'Agenda e dalla pianificazione di dettaglio delle attività. Tra le altre, assumono particolare rilievo: i) l'adozione della modulistica standardizzata e semplificata per l'edilizia e l'avvio della semplificazione della modulistica per le attività d'impresa; ii) le attività di ricognizione e approfondimento, svolte con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali, che hanno contribuito a individuare i principali ostacoli da rimuovere e le soluzioni di semplificazione più idonee, poi adottate in fase di attuazione della riforma della PA (conferenza dei servizi, SCIA unica).

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

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

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

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

Imprese innovative (*start-up* e PMI)¹²⁰

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

introducendone di nuovi al fine di consolidare l'andamento positivo degli investimenti avvenuto nel 2015.

Misure settoriali

A livello settoriale alcune misure hanno coinvolto il comparto delle **costruzioni**, quello dell'agricoltura e quello culturale e turistico. Nel settore delle **costruzioni**, i provvedimenti del Governo sono andati principalmente nella direzione dello stimolo alla domanda. Tra questi, il **leasing immobiliare** abitativo, introdotto con la legge di Stabilità 2016, che prevede incentivi fiscali sull'acquisto o la costruzione di immobili da adibire ad abitazione principale. La finalità della misura è di agevolare, specie per i più giovani, l'acquisto dell'abitazione di residenza attraverso l'utilizzo dello strumento della locazione finanziaria, quale innovativo canale di finanziamento rispetto all'ordinario strumento del mutuo ipotecario. Per facilitare la diffusione di questo strumento è stata recentemente redatta una Guida¹³² che chiarisce le caratteristiche fondamentali del leasing **immobiliare** abitativo e i dubbi più frequenti, le tutele per il cittadino e i regimi fiscali applicabili.

Il sostegno al settore agricolo, è stato rivolto principalmente a migliorarne la competitività attraverso le misure adottate con la Legge di Stabilità per il 2016¹³³. In primo luogo, attraverso un Fondo di 45 milioni per il 2016 e 35 milioni annui dal 2017, per finanziare l'acquisto o il noleggio con patto di acquisto di macchine agricole e forestali, caratterizzate da soluzioni innovative per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, la riduzione del rumore, il miglioramento del rendimento. Il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) dovrà predisporre un piano triennale di ricerca straordinario finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie. I soggetti che operano nei settori dell'agricoltura e della pesca sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'IRAP. Le imprese agricole hanno la possibilità di aderire alla 'Rete del lavoro agricolo di qualità', per rafforzare le iniziative di contrasto dei fenomeni di irregolarità che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore. Infine, sono stati adottati tutti i provvedimenti necessari per semplificare al massimo il regime dei cosiddetti 'piccoli agricoltori', definito dalla nuova Politica Agricola Comune Europea. Ciò in coerenza con il programma di semplificazioni 'Agricoltura 2.0' e con la strategia dell'Italia, a livello europeo, volta a rivedere in tempi brevi la Pac, per renderne più semplici le regole.

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

I.1 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

In questo paragrafo si riepilogano le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali, facendo riferimento allo scenario che considera solo le riforme più recenti, suscettibili di essere considerate ai fini dell'applicazione della clausola di flessibilità richiesta dall'Italia. In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le nuove riforme del Governo, già varate o ancora in corso di approvazione, che dovrebbero produrre i loro principali effetti a partire dal 2016. Le valutazioni di impatto sono state elaborate con i modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (ITEM,

QUEST III e IGEM).

Inoltre, i risultati delle simulazioni effettuate per questo scenario di riforme incorporano alcune revisioni metodologiche, riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli¹. Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia, *tax shift* e riforma dell'istruzione. Inoltre, rispetto al PNR 2015 sono stati aggiunti gli interventi attuati in materia di crediti deteriorati e procedura fallimentare² e le misure di 'Finanza per la Crescita'.

TAV
(scd)

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift (totale)	0,2	0,2	0,2
di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP - IRPEF)	0,4	0,4	0,4
Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,3	0,0
Crediti deteriorati e procedure fallimentari	0,2	—	—
Finanza per la crescita	0,2	0,4	1,0
TOTALE	2,2	3,4	8,2

Nella Tavola II.2 si presenta l'impatto sul prodotto dei principali provvedimenti di riforma, disaggregato per le diverse aree di intervento. L'impatto degli interventi di riforma, nello scenario qui presentato, consiste in un incremento del PIL, rispetto allo scenario di base, pari al 2,2 per cento nel 2020 e al 3,4 per cento nel 2025. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari all' 8,2 per cento.

Impatto macroeconomico delle misure di Finanza per la Crescita

La crisi economica degli ultimi anni ha acuito il problema della crisi del credito e, più in generale, le difficoltà per le nostre imprese nel reperire risorse finanziarie. La rigidità del credito rappresenta uno dei principali ostacoli nel cammino della ripresa e una forte limitazione al rilancio degli investimenti e dell'occupazione. Il vincolo è particolarmente gravoso anche per la peculiarità della struttura produttiva del Paese, caratterizzata da un ampio tessuto di piccole e medie imprese, vera spina dorsale del tessuto economico italiano. In un contesto in cui le risorse pubbliche tendono a essere scarse, risulta cruciale predisporre gli incentivi efficaci per migliorare la propensione all'investimento delle imprese private.

Effetti dei provvedimenti finalizzati a ridurre lo stock di crediti in sofferenza nei bilanci delle banche

In questo box sono riportati gli effetti macroeconomici di tre provvedimenti varati dal Governo tra il 2015 e il 2016, con lo scopo di ridurre l'ammontare dei crediti in sofferenza presenti nei bilanci delle banche (D.L. 18/2016⁶) e migliorare le procedure di insolvenza (D.L. 83/2015⁷ e AC 3671/2016⁸).

Il primo provvedimento prevede la possibilità di concedere alle banche garanzie dello Stato per operazioni di cartolarizzazione che abbiano crediti bancari in sofferenza come asset sottostanti. Le garanzie dello Stato su tali crediti ceduti dalle banche sono fornite in cambio del pagamento di una commissione, il cui importo è in linea con i prezzi di mercato per questa tipologia di garanzie. Il provvedimento ha carattere temporaneo, in quanto introduce le garanzie statali per 18 mesi, sia pur con la possibilità di prorogare la misura per ulteriori 18 mesi

(fino a febbraio 2019).

Gli altri due provvedimenti sono volti a riformare la disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza, a introdurre una profonda revisione nelle procedure concorsuali in materia fallimentare e nel funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, con varie misure per ridurre i tempi e i costi di recupero dei prestiti e per accrescere il prezzo di cessione dei crediti deteriorati.

Gli effetti macroeconomici del primo decreto sulle procedure fallimentari, per rendere più rapide ed efficienti le procedure di esecuzione, sono già stati valutati in occasione del Documento Programmatico di Bilancio e risultano ora accresciuti con l'ulteriore delega. Nella simulazione con il modello ITEM si ipotizzava un aumento della percentuale di smobilizzo dei crediti deteriorati ceduti e, in parallelo, una graduale riduzione del divario tra il loro valore netto iscritto in bilancio e il prezzo che un investitore è disposto a pagare per il loro acquisto (*pricing gap*). Questo possibile sviluppo del provvedimento era colto nella simulazione, ipotizzando una graduale riduzione della percentuale di sconto stabilita nelle operazioni di cessione.

In aggiunta agli effetti del primo decreto, si prevede che l'introduzione di garanzie statali sulle operazioni di cartolarizzazione delle sofferenze possa tradursi in un ulteriore aumento della quota di crediti deteriorati oggetto di smobilizzo. In particolare, si era ipotizzato che la percentuale di cessione delle sofferenze - pari a circa il 5 per cento secondo i dati a consuntivo del 2014 - si accrescesse di 10 punti percentuali (passando al 15 per cento) mentre ora, per effetto delle misure del 2016, si accrescerebbe ancor di più, fino a raggiungere il 30 per cento nel 2019. Inoltre, la maggiore facilità di smaltimento dei crediti in sofferenza nei bilanci bancari, insieme agli effetti della riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, potrebbe indurre gli Istituti a rendere più favorevoli le condizioni di costo del finanziamento. Nella simulazione si è quindi ipotizzata una riduzione del tasso sui finanziamenti bancari, rispetto allo scenario base, di 10 punti base per il solo periodo fino al 2019. Il miglioramento delle condizioni finanziarie delle banche, dovuto allo smaltimento delle sofferenze, genera un incremento dell'offerta di credito a favore dell'economia. Tale incremento, unitamente al lieve calo ipotizzato per il tasso di interesse sui prestiti bancari, si traduce in un aumento del prodotto, rispetto allo scenario di base, che raggiungerebbe lo 0,2 per cento nel 2020, trainato dai maggiori investimenti (0,7 per cento) e dai consumi (0,2 per cento). Nel solo primo anno di applicazione della misura, gli effetti negativi dell'abbattimento dei crediti in sofferenza sono maggiori di quelli positivi legati ai nuovi reimpieghi, con un effetto negativo di breve periodo pari allo 0,1 per cento del prodotto (particolarmente via investimenti che si riducono nel 2016 dello 0,4 per cento). Tenuto conto del carattere temporaneo del meccanismo di garanzie statali sui crediti oggetto di cartolarizzazione non si è condotta un'analisi simulativa oltre il 2020.

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

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

PIL	2,2	3,4	8,2
Consumi	2,7	4,2	6,3
Investimenti	3,3	4,8	11,5
Occupazione	1,5	2,1	3,7

I.2 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR 2016

Il Programma Nazionale di Riforma è corredato dalle griglie nazionali delle misure di *policy* - nate dall'esigenza di mostrare in modo organico l'insieme di interventi di riforma che il Paese sta realizzando - suddivise in dieci aree di intervento⁹. 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 2015 a marzo 2016. Complessivamente le griglie si compongono di oltre 430 misure, di cui 20 nuove e circa 240 aggiornate nel corso dell'ultimo anno (pari al 55 per cento del totale).

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari¹⁰. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le pubbliche amministrazioni (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la **finanza** pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

La Tavola II.4 sintetizza l'impatto sul bilancio dello Stato¹¹ degli aggiornamenti delle griglie effettuati sulla base dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2015 a marzo 2016. Diversi interventi comportanti maggiori o minori spese afferiscono a rifinanziamenti, nuova istituzione o riduzioni di fondi a bilancio.

Per il quinquennio 2015 - 2019, i più significativi aggiornamenti¹² dal punto di vista finanziario risultano pertanto in:

- minori spese¹³ per circa 31,9 miliardi per il bilancio dello Stato derivanti principalmente dalle misure di "Spesa pubblica e tassazione" (varie riduzioni operate sulle amministrazioni statali, sulle risorse del Servizio sanitario nazionale e sugli acquisti, nonché per il minor credito di imposta derivante dalla diversa disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti di enti creditizi, finanziari e delle imprese di assicurazione) e di "Lavoro e pensioni" (tra cui, la riduzione fondo usuranti e le misure di deindicizzazione delle pensioni);

- minori entrate per circa 85,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il bilancio dello Stato afferiscono a diverse aree di intervento, tra cui "Energia e ambiente" (detrazioni fiscali), "Spesa pubblica e tassazione" (per disattivazione delle clausole di salvaguardia, per ampliamento della deducibilità delle perdite ai fini Ires e Irap per enti creditizi e assicurazioni; sterilizzazione della clausola di salvaguardia della Legge di stabilità 2014, dell'aumento accisa previsto nella Legge Stabilità 2015 e per slittamento di aumento delle aliquote IVA; abrogazione versamenti allo Stato di aggi e compensi dai concessionari giochi), "Lavoro e pensioni" (elevazione no-tax area per i pensionati ai fini Irpef; detassazione premi di produttività per reddito di lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro);

- maggiori entrate per circa 22,3 miliardi sono riconducibili per la maggior parte agli interventi riportati in "Spesa pubblica e tassazione" (tra cui, diversa disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso; *voluntary disclosure*; incremento misura prelievo erariale unico (PREU) su new slot (AWP) e *video lotteries* (VLT));

- maggiori spese per circa 86,1 miliardi afferenti a tutte le aree di *policy*¹⁴, fatta eccezione per "Federalismo" e "Prodotti e concorrenza". Con riferimento specifico all'area "Infrastrutture e sviluppo", le maggiori spese riportate in Tavola II.4 (più di 3,8 miliardi nel quinquennio di riferimento) riguardano **l'edilizia** scolastica, lo sviluppo della catena intermodale per decongestione della rete viaria e ferroviaria, il grande progetto "beni culturali", etc., ma non ricomprendono gli oltre 8 miliardi previsti nella Tabella E della Legge di stabilità 2016 (tra cui gli stanziamenti per contratto di programma investimenti Anas e RFI- cfr. misure n.4 e 6)¹⁵.