



# DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

[sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

[st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it)

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## I N D I C E

### Schede di lettura

#### **Parte I: Nota di aggiornamento del DEF**

<i>Il contenuto della Nota di aggiornamento del DEF</i> .....	3
<i>Il quadro macroeconomico</i> .....	9
<i>Il quadro di finanza pubblica</i> .....	20

#### **Parte II: Le politiche pubbliche sulle Raccomandazioni**

<i>Raccomandazione 1 (Sostenibilità delle finanze pubbliche)</i> .....	29
<i>Raccomandazione 2 (Sistema fiscale)</i> .....	37
<i>Raccomandazione 3 (Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia)</i> .....	47
<i>Raccomandazione 4 (Settore bancario e mercato dei capitali)</i> .....	63
<i>Raccomandazione 5 (Mercato del lavoro)</i> .....	73
<i>Raccomandazione 6 (Istruzione e formazione)</i> .....	81
<i>Raccomandazione 7 (Semplificazione e concorrenza)</i> .....	86
<i>Raccomandazione 8 (Infrastrutture)</i> .....	98



## PARTE I: NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DEF

### Il contenuto della Nota di aggiornamento del DEF

La legge di contabilità pubblica n. 196/2009 dispone, in relazione al calendario previsto nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo, che il processo di programmazione economica inizi il 10 aprile, data di presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF), al fine di consentire al Parlamento di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma (PNR) che sono contenuti nel DEF.

Per quanto riguarda il PNR e il Patto di Stabilità contenuti nel DEF 2014, inviati agli organi dell'Unione europea il 22 maggio 2014, la **Commissione Europea** ha approvato il 2 giugno 2014 le raccomandazioni di politica economica e di bilancio per ciascun Paese dell'UE, che il successivo 8 luglio sono poi state approvate dal Consiglio ECOFIN<sup>1</sup>, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio Europeo del 26-27 giugno. Per l'Italia è intervenuta, sulla base della Raccomandazione della Commissione COM (2014) 413 *final*, la Raccomandazione 2014/C 247/11<sup>2</sup> da parte del Consiglio ECOFIN.

Tale documento, si rammenta, reca **8 Raccomandazioni**<sup>3</sup>, che, come poi più diffusamente si esporrà nella parte del presente dossier dedicato specificamente ad esse, concernono:

- il conseguimento degli obiettivi di **finanza pubblica** previsti per il 2014 e di quelli attinenti al pareggio strutturale di bilancio per il 2015, garantendo nel contempo un incremento dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica;
- il miglioramento dell'efficienza del **sistema fiscale**, con riguardo, tra l'altro, al trasferimento del carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, all'attuazione entro marzo 2015 della legge delega sulla riforma, al perseverare nella lotta all'evasione fiscale, anche con riguardo al contrasto all'economia sommersa ed al lavoro irregolare;
- in merito **alla pubblica amministrazione ed al sistema giudiziario**, un aumento dell'efficienza della giustizia civile, il potenziamento delle misure anticorruzione ed una più soddisfacente gestione dei fondi dell'UE, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno;

---

<sup>1</sup> Il Consiglio ECOFIN (*Economic and Financial Affairs Council*) è una delle composizioni in cui si riunisce il [Consiglio dell'Unione europea](#), ed è composto dai [ministri dell'economia e delle finanze](#) degli [stati membri](#), ed eventualmente dai [ministri del bilancio](#).

<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, dell'8 luglio 2014

<sup>3</sup> Ad esse è dedicato il paragrafo V della Nota di aggiornamento presentata dal Governo, con l'indicazione delle azioni intraprese per attuarle.

- il rafforzamento del **settore bancario**, anche per ridare impulso all'erogazione di prestiti all'economia reale e un miglior funzionamento del **mercato dei capitali** per promuovere l'accesso delle imprese ai finanziamenti non bancari;
- la necessità di monitorare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del **mercato del lavoro**, valutando necessità di ulteriori interventi, anche con riguardo alla tutela sociale dei disoccupati ed al coordinamento ed efficienza dei servizi pubblici per l'impiego. Va anche migliorata l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli;
- la riduzione dei tassi di abbandono **scolastico**, rendendo a tal fine operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici, ed accrescere l'apprendimento basato sul lavoro, con riguardo alla **formazione** ed all'orientamento professionale;
- la rimozione degli ostacoli e delle restrizioni che ancora persistono alla **concorrenza** nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali, semplificando inoltre procedure degli appalti pubblici;
- la necessità di garantire, con riguardo alle **industrie di rete**, la piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti ed il potenziamento della gestione portuale.

Anche al fine di tener conto delle raccomandazioni formulate dalle autorità europee, la legge di contabilità prevede la presentazione, entro il **20 settembre** di ogni anno, di una **Nota di aggiornamento** del Documento di economia e finanza.

A seguito dell'adozione del **nuovo Sistema europeo dei conti nazionali (SEC2010)**<sup>4</sup>, che ha sostituito il precedente SEC95, la Nota di aggiornamento del DEF 2014 è stata **presentata il 1° di ottobre**, al fine di tener conto della revisione dei conti nazionali e del valore del prodotto interno lordo determinata dalle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC2010, diffusa dall'ISTAT il 22 settembre 2014<sup>5</sup>.

#### **Gli effetti sui conti nazionali del SEC2010 rispetto al SEC95**

Dal settembre 2014 l'ISTAT, di concerto con Eurostat e con gli altri istituti di statistica europei, adotta il nuovo Sistema SEC 2010, del quale rilevano **principalmente**, ai fini dell'impatto sui maggiori aggregati dei conti nazionali, **quattro modifiche** rispetto al precedente sistema, costituite:

- dalla contabilizzazione delle **spese in Ricerca e Sviluppo**, finora considerate come componente dei consumi intermedi, come **spese di investimento**, in quanto contribuiscono all'accumulazione, in quanto capitale, di capacità produttiva. Questo cambiamento di contabilizzazione determina un impatto positivo sulla domanda aggregata e, quindi, sul Pil pari alla parte di spesa

<sup>4</sup> Si ricorda che il SEC 2010 è stato adottato con Regolamento UE n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea”.

<sup>5</sup> ISTAT, “Cambia il sistema dei conti nazionali” (22 maggio 2014) nonché, da ultimo, “I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 – Anni 2009-2013” (22 settembre 2014).

effettuata dalle imprese di mercato. Anche la componente relativa alla spesa delle Amministrazioni Pubbliche, benché già contabilizzata quale domanda finale avrà comunque un effetto positivo sul valore aggiunto, pari all'ammortamento dello stock di capitale R & S che contribuisce, per definizione, a tale aggregato;

- dalla riclassificazione da consumi intermedi a **investimenti** della **spesa per armamenti** sostenuta dalle amministrazioni Pubbliche. Benché tale spesa già contribuiva al Pil, in quanto registrata nei consumi finali delle amministrazioni pubbliche, vi è tuttavia un effetto positivo differenziale, dovuto al fatto che l'introduzione nei conti di un capitale fisico in armamenti implica la contabilizzazione dei relativi ammortamenti, con effetti positivi sul valore aggiunto;
- da una nuova metodologia di stima degli **scambi con l'estero di merci** da sottoporre a lavorazione (processing), per i quali si registra il valore del solo servizio di trasformazione e non più quello dei beni scambiati. Questo cambiamento della metodologia non modifica il saldo netto dei flussi con l'estero, ma ha effetto sui livelli delle due componenti dell'interscambio;
- dalla verifica del **perimetro delle Amministrazioni Pubbliche** sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal Sec 2010, che avrà un effetto, seppure limitato, sulla spesa per consumi pubblici e sull'indebitamento netto del settore.

Un **ulteriore impatto sui conti** deriva da alcune modifiche sulle **pratiche di compilazione dei conti**, derivante dall'avvenuto superamento di alcune riserve, da tempo poste in ordine all'applicazione del SEC95, relative all'applicazione omogenea tra i paesi Ue di standard già esistenti.

Per l'Italia erano state poste tre riserve specifiche, oltre a otto riserve riguardanti tutti i paesi. In particolare una delle riserve ha una rilevanza maggiore e riguarda **l'inserimento nei conti delle attività illegali**, in ottemperanza al principio di esaustività delle stime, già introdotto dal Sec 95: le stime devono dunque comprendere – come evidenzia l'Istat - tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico. Le attività illegali di cui tutti i paesi inseriranno una stima nei conti (e quindi nel Pil) sono: traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol). L'Istituto segnala in proposito come la misurazione di tali attività sia molto difficile, per l'ovvia ragione che esse si sottraggono a qualsiasi forma di rilevazione, e come lo stesso concetto di attività illegale possa prestarsi a diverse interpretazioni. In considerazione di ciò ed allo scopo di garantire la massima comparabilità tra le stime prodotte dagli Stati membri, Eurostat ha fornito linee guida ben definite e, pertanto, la metodologia di stima della dimensione economica di tali attività sarà coerente, precisa l'Istat medesimo, con le linee guida stabilite da Eurostat.

L'articolo 10-*bis* della legge di contabilità prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga:

- l'eventuale **aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica** per l'anno in corso e per il periodo di riferimento, nonché le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR;
- l'eventuale **aggiornamento degli obiettivi programmatici** individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;
- l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;
- il **contenuto del Patto di stabilità interno** e le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto del Patto medesimo, nonché il contenuto del **Patto di convergenza**, e le misure volte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale;
- l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati.

Alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 sono **allegate**:

- sulla base dell'articolo 10-*bis* della legge di contabilità, le **relazioni programmatiche sulle spese di investimento** per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo **stato di attuazione delle relative leggi pluriennali** (Doc. LVII, n. 2-*bis* – Allegato I).

Si ricorda che in allegato alle predette relazioni, il Ministro dell'economia e finanze è tenuto a presentare un **quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale**, con indicazione, per ciascuna legge, degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza e delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare;

In apposita sezione del suddetto quadro riassuntivo, deve essere altresì esposta la **ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali** iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse, anche non statali, che concorrono al finanziamento dell'opera, nonché dell'ammontare utilizzato.

- l'**aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche** previsto dalla legge obiettivo - già presentato in allegato al Documento di economia e finanze di aprile 2013, come previsto dall'articolo 10 della legge di contabilità nazionale - predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (Doc. LVII, n. 2-*bis* – Allegato III)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Si osserva, al riguardo, che l'articolo 10 della legge di contabilità nazionale prevede che il programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo sia presentato in allegato al DEF e non alla Nota di aggiornamento del DEF. Esso non è, infatti, tra i documenti allegati previsti dall'articolo 10-*bis*.



Unitamente alla Nota di aggiornamento è inoltre stato prodotto, in attuazione dell'articolo 6 del D.L. n. 66/2014<sup>7</sup>, il **Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale**, sui risultati conseguiti nel **2013** e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore **propensione all'adempimento** da parte dei contribuenti. Tale documento sostituisce il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale previsto dell'articolo 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011 (Doc. XXVII, n. 13).

Alla Nota viene inoltre **allegata la Relazione** prescritta dall'articolo 6 della legge di attuazione del pareggio di bilancio **n. 243 del 2012**<sup>8</sup>, prevista qualora il Governo proceda a **scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale di bilancio** (Doc. LVII, n. 2-bis- Allegato II).

Nella Nota viene infatti esposto - in conseguenza dell'**eccezionalità** del prolungarsi del **deterioramento delle previsioni di crescita** per l'anno in corso e per gli anni successivi - di un percorso di risanamento e crescita più graduale di quello contenuto nella Documento di Economia e Finanza 2014, che si riflette necessariamente sul raggiungimento del **pareggio di bilancio in termini strutturali**, che viene **ora previsto nel 2017**, con un allungamento **di un anno** rispetto a quanto stabilito **nel DEF 2014**, ivi riferito **all'anno 2016**, ed anche in tal caso, si rammenta, con uno slittamento del conseguimento dell'obiettivo in questione, che la precedente Nota di aggiornamento (2013) aveva indicato per il 2015<sup>9</sup>.

Il **posticipo dell'obiettivo del pareggio** di bilancio si riflette tuttavia sulle regole di bilancio stabilite, in coerenza con i principi europei, dalla legge di attuazione del pareggio di bilancio n. 243 del 2012, in cui si prevede (articolo 6) l'eventualità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dagli obiettivi programmatici in presenza di eventi eccezionali, tra i quali sono contemplati anche i periodi di grave recessione economica. **In tali circostanze** la norma in commento dispone che **il Governo** – qualora come nel caso in esame ritenga necessario discostarsi da tali obiettivi – sentita la Commissione europea, **presenti alle Camere**, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una **Relazione ed una specifica richiesta di autorizzazione** in cui sia indicata l'entità e la durata dello scostamento e

<sup>7</sup> Decreto legge 24 aprile 2014, n.66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89.

<sup>8</sup> Legge 24 dicembre 2012 “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

<sup>9</sup> Si rammenta che, peraltro, anche l'obiettivo indicato dalla Nota 2013 veniva a sua volta a posporre il più ambizioso traguardo previsto dal DEF dello stesso anno, che prefigurava il conseguimento del pareggio di bilancio nell'anno 2013.

definisca un piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento ed approva il piano di rientro deve essere approvata a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Si rammenta che tale **procedura ha già trovato attuazione** in occasione del **posticipo** dell'obiettivo del pareggio **operato con il Documento di Economia e Finanza 2014**, che recava la connessa Relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243/2012: sulla base della stessa ciascuna delle due Camere, con propria [risoluzione](#) del 17 aprile 2014<sup>10</sup>, ha autorizzato lo scostamento in questione, unitamente al piano di rientro. Sempre in attuazione della procedura in esame, inoltre, è stata sentita la Commissione Europea, cui in proposito il Ministro dell'economia ha inviato una apposita comunicazione in data 16 aprile 2014. La Commissione ha quindi espresso le sue valutazioni il successivo 2 giugno, in sede di formulazione della Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità dell'Italia, di cui al documento COM (2014) 413 final<sup>11</sup>.

Per quanto concerne l'indicazione dei **disegni di legge collegati**, a completamento della **manovra di bilancio 2015-2017**, il Governo considera collegati alla decisione di bilancio:

- il disegno di legge recante misure in tema di riorganizzazione della pubblica amministrazione (A.S.1577);
- il disegno di legge recante misure in tema di revisione della spesa e per la promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo, nonché il disegno di legge delega in tema di revisione dell'ordinamento degli enti locali. Entrambi tali due disegni di legge non risultano ancora presentati alle Camere.

Si ricorda, infine, che in attuazione del Regolamento UE n. 473/2013, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere entro il **15 ottobre** alla Commissione Europea e all'Eurogruppo un progetto di **Documento Programmatico di Bilancio(DPB)** per l'anno successivo. Il DPB **riprende gli obiettivi programmatici contenuti nella Nota di aggiornamento** al DEF ed illustra le misure inserite nella manovra di bilancio.

<sup>10</sup> Rispettivamente n. 6-00050 al Senato e n.6-00064 alla Camera.

<sup>11</sup> Nella Raccomandazione la Commissione rileva come “Nel 2014 è prevista una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine che, se si ripettesse l'anno successivo, potrebbe essere valutata come significativa (...). Il raggiungimento degli obiettivi di bilancio, inoltre, non è suffragato da misure sufficientemente dettagliate, soprattutto a partire dal 2015”. Anche in relazione a tali considerazioni, nella Raccomandazione n.1 contenuta nel documento della Commissione si chiede di “rafforzare le misure di bilancio per il 2014, alla luce di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola del debito (...); nel 2015 operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito della riduzione del debito”.

## Il quadro macroeconomico

La Nota 2014 presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il 2015 rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile 2014, in considerazione dell'andamento recessivo dell'economia italiana nella prima parte dell'anno.

Anche per gli anni successivi, la Nota espone una revisione verso il basso delle previsioni, in considerazione delle prospettive meno positive della domanda mondiale che prefigurano un recupero meno accentuato nel medio periodo.

### La congiuntura internazionale

La Nota evidenzia uno **scenario macroeconomico internazionale** che mostra, nel suo complesso, una **ripresa modesta**, più debole di quanto atteso in precedenza, e molto **differenziata** tra le varie aree economiche.

### Andamento del PIL e del commercio mondiale

(variazioni percentuali)

	2013	2014	2015	2016	2017	2017
PIL mondiale (dati FMI)	3,3	3,3	3,8	-	-	-
Commercio mondiale	3,0	4,0	5,1	5,2	5,2	5,4

Fonte: PIL mondiale: FMI, *World Economic Outlook* (7 ottobre 2014); prezzo del petrolio, commercio mondiale e cambio dollaro/euro: Nota di aggiornamento del DEF 2014 (ottobre 2014).

Secondo le ultime proiezioni del Fondo monetario internazionale (FMI), diffuse nel *World Economic Outlook* del **7 ottobre 2014** e riportate nella precedente tabella, il **PIL mondiale** è previsto crescere all'incirca del 3,3 per cento nel 2014 - di circa **0,4 punti in meno** rispetto a quanto previsto in primavera - e del 3,8 per cento nel 2015.

La Nota evidenzia come i principali **fattori di rischio** sul quadro internazionale riguardino: le tensioni geopolitiche in Ucraina e Medio-Oriente con possibili ripercussioni sui prezzi delle materie prime; le sanzioni decise contro la Russia, che potrebbero essere in grado di incidere negativamente sulle prospettive di crescita, specialmente dell'Europa, laddove fossero mantenute per un lungo periodo; la difficoltà dell'Area dell'Euro a tornare a tassi di crescita significativi.

Per ciò che concerne specificamente l'**Area dell'Euro**, secondo i recenti dati Eurostat<sup>12</sup>, il PIL dell'Area, nel **secondo trimestre** dell'anno in corso è rimasto **stabile**, a fronte di una crescita dello 0,2 per cento nel precedente trimestre.

Il Governo osserva che le cause di tale andamento modesto del PIL nell'Area euro vanno riscontrate nella **debolezza della domanda interna**, che colpisce soprattutto gli investimenti, e nella persistente difficoltà di aumentare l'offerta di **credito alle imprese** nonostante la politica monetaria espansiva adottata dalla BCE. A ciò si aggiunge il costante declino del tasso di inflazione.

Per contrastare questo andamento, la Nota sottolinea come, a **giugno**, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea sia intervenuto a rendere reso più accomodante la politica monetaria, attraverso una combinazione di **interventi sui tassi ufficiali** e di nuove misure non convenzionali, indirizzate in particolare a favorire l'afflusso di credito all'economia. Lo scorso **settembre**, la BCE è nuovamente intervenuta, sia decidendo una ulteriore riduzione dei tassi sia avviando la prima delle otto operazioni annunciate di rifinanziamento al sistema bancario, allocando 82,6 miliardi di euro, mirate proprio a facilitare la ripresa del credito e migliorare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Permangono nell'Area, tuttavia - osserva la Nota riprendendo le considerazioni della Banca centrale - una debole domanda interna e una elevata disoccupazione. In particolare, sottolinea la Nota, nell'Area dell'Euro la debolezza della domanda interna e la discesa costante del tasso di inflazione, se non adeguatamente contrastate da politiche monetarie e fiscali più accomodanti, potrebbero far emergere rischi di spirale deflazionistica.

### **Lo scenario macroeconomico nazionale**

Per quanto concerne l'Italia, la Nota di aggiornamento rivede il quadro macroeconomico evidenziando un **peggioramento delle stime di crescita dell'economia italiana per l'anno in corso e per l'anno 2015** rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile 2014, in relazione al recente indebolimento congiunturale.

Soltanto a partire **dal 2017** la Nota evidenzia una **crescita dell'economia italiana** che, prescindendo da ulteriori azioni del Governo, si riporta tendenzialmente su livelli **superiori all'1 per cento** (1,1 per cento nel 2017 e 1,2 per cento nel 2018).

---

<sup>12</sup> Cfr. Comunicato EUROSTAT del 5 settembre 2014.

## Confronto tra DEF e Nota di aggiornamento del DEF sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 – PREVISIONI TENDENZIALI ottobre 2014				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2

Si segnala che la Nota di aggiornamento al DEF 2014 presenta per la prima volta **due scenari di previsioni macroeconomiche**, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico**, che, fermo restando le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, coerenti con le più recenti previsioni delle principali istituzioni internazionali, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

In particolare, le **previsioni del quadro tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione della Nota stessa, con riferimento però soltanto a quelle immediatamente efficaci o che siano in fase di realizzazione.

Il quadro macroeconomico **programmatico**, invece, include l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di stabilità per il 2015.

Le due previsioni coincidono per **l'anno in corso**, mentre si **differenziano** gradualmente negli **anni successivi**.

## Confronto tra quadro tendenziale e quadro programmatico sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI					PREVISIONI PROGRAMMATICHE				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4

Il quadro macroeconomico **programmatico** presenta, peraltro, scostamenti molto limitati rispetto al quadro tendenziale, indicando una crescita del PIL **superiore di 0,1 punti percentuali nel 2015** e di **0,2 punti percentuali nel triennio successivo** (*si veda, sul punto, il paragrafo riferito, appunto, alle previsioni per il 2015 e per gli anni successivi*).

Si ricorda, inoltre, che, per la prima volta, nel rispetto dei regolamenti europei<sup>13</sup>, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 sono sottoposte alla

<sup>13</sup> Si veda, in particolare, il Reg(EU)473/2013, facente part del c.d.d *Two-Pack*.

**validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio<sup>14</sup>.

La legge costituzionale n. 1/2012 ha previsto l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio<sup>15</sup>. Lo scenario macroeconomico tendenziale per il 2014 e 2015 ha già ottenuto la **validazione** dell'UPB il 29 settembre. Il quadro programmatico otterrà la validazione entro il 15 di ottobre, in tempo utile per la presentazione alla Commissione europea del Documento Programmatico di bilancio 2015.

Le nuove stime per il 2014

In particolare, per il **2014**, la Nota stima una **contrazione del PIL** italiano pari a **-0,3 per cento**, rispetto ad una crescita dello 0,8 per cento precedentemente indicata dal DEF.

Il peggioramento delle stime di crescita sono da porre in relazione al **mutato quadro internazionale**, che a fine marzo risultava decisamente più favorevole, e **all'andamento negativo dell'economia italiana** nella prima parte dell'anno, che, contrariamente alle aspettative formulate ad aprile nel DEF, ha registrato una contrazione del PIL nei primi due trimestri del 2014 (rispettivamente pari a -0,1 e -0,2 per cento).

A livello interno, permane la **debolezza della domanda interna** ed in particolare degli **investimenti**, che hanno registrato una contrazione importante nella prima parte dell'anno. Il dato negativo è ascrivibile oltre che alla dinamica negativa settore delle costruzioni, che continuano a manifestare, ormai da diversi anni, una forte debolezza, anche alla flessione negli acquisti in macchinari e attrezzature, che riflette la debolezza del ciclo economico ed il persistere di attese negative sugli sviluppi a breve termine dell'economia.

Dal punto di vista tecnico, come evidenziato nella Nota, la contrazione del PIL per due trimestri consecutivi comporterebbe l'entrata in **recessione** dell'economia italiana **per la terza volta dal 2009**. Tuttavia, il documento configura la fase attuale come un periodo di **stagnazione più che di recessione**, in considerazione del fatto che il processo di contrazione dell'occupazione e del tessuto produttivo, che ha interessato il biennio 2012-2013, è ritenuto dal Governo ormai concluso.

Nonostante alcuni segnali incoraggianti (provenienti dalla tenuta dei consumi privati nella prima metà dell'anno, +0,1 per cento per due trimestri

<sup>14</sup> I membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio sono stati nominati con Decreto della Camera dei Deputati 30 aprile 2014, pubblicato sulla G.U. del 3/5/2014, n. 101.

<sup>15</sup> Il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'UPB, siglato il 15 settembre scorso, disciplina il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche.

consecutivi), la Nota ipotizza una ulteriore **contrazione** del prodotto interno lordo anche **nel terzo trimestre**.

Ciò in quanto, nel corso dei mesi estivi, gli **indicatori di fiducia delle famiglie** sono entrati nuovamente in una fase di ripiego rispetto ai livelli incoraggianti di inizio anno. Anche l'ultimo dato disponibile, relativo al mese di luglio, sulla flessione dell'indice della **produzione industriale**, ed in particolare della produzione nel settore delle costruzioni, induce il Governo a stimare un andamento del PIL pressoché piatto nella seconda metà del 2014, con una ulteriore lieve contrazione nel terzo trimestre.

Le previsioni per il 2015 e per gli anni 2016-2018

Come già sopra ricordato, la Nota di aggiornamento del DEF 2014 distingue, per la prima volta per le previsioni macroeconomiche, **tra uno scenario tendenziale** e uno **programmatico**, che, fermo restando le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

Con riferimento alle **previsioni tendenziali**, la Nota evidenzia anche per il **2015** una revisione **al ribasso** delle prospettive di crescita dell'economia.

Pur prefigurando condizioni complessive più favorevoli nei primi trimestri del prossimo anno, la Nota presenta, nel quadro tendenziale, una previsione di crescita dal PIL per il **2015 pari a 0,5 per cento**, rispetto all'1,3 per cento previsto nel DEF, scontando un effetto statistico di trascinamento negativo di circa 0,2 punti percentuali del 2014 sul 2015.

La previsione riflette anche il rafforzamento della congiuntura economica mondiale e il graduale venir meno dei fattori specifici che hanno penalizzato l'evoluzione congiunturale nel 2014.

In particolare, la Nota evidenzia i segnali concreti di **attenuazione della contrazione del credito** al settore privato dell'economia, che dovrebbe cominciare a mostrare una dinamica finalmente positiva nel corso del prossimo anno, anche in virtù degli interventi messi in campo dalla BCE proprio per stimolare il finanziamento del settore produttivo. Dovrebbero, inoltre, risultare sempre più evidenti gli effetti delle misure adottate nel corso degli ultimi anni, volte a favorire l'accesso al credito da parte delle PMI, anche al di fuori del circuito bancario.

Per gli **anni successivi**, la Nota evidenzia un rafforzamento progressivo della dinamica del PIL. L'attività economica è prevista crescere, a livello **tendenziale**, a ritmi più sostenuti, attestandosi a partire **dal 2017 al di sopra dell'1,0 per cento (0,8% nel 2016, 1,1% nel 2017 e 1,2% nel 2018)**, beneficiando, secondo il Governo, sia del miglioramento della domanda mondiale che degli effetti positivi determinati delle riforme già messe in atto, attualmente impediti dalla presenza di condizioni di domanda particolarmente debole.

Il quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2015 e successivi**, presentato nella Nota, considera, come già ricordato, l'impatto sull'economia delle **nuove misure** che saranno adottate con la prossima legge di stabilità per il 2015, **inclusa la clausola di salvaguardia**<sup>16</sup>, nonché gli impegni presi da parte del Governo in termini di implementazione delle riforme strutturali che non hanno ancora trovato completa attuazione, sebbene, in tale caso, gli effetti sarebbero scontati in termini molto prudenziali.

Lo scenario programmatico mostra, peraltro, **scostamenti** molto limitati rispetto al quadro tendenziale, indicando una crescita del PIL **superiore di 0,1 punti percentuali nel 2015 e di 0,2 punti percentuali nel triennio successivo**.

*Sul ridotto scostamento tra quadro tendenziale e quadro programmatico sembra incidere la circostanza che in tale ultimo quadro si incorpora l'efficacia della clausola di salvaguardia, che, come espone la tabella che segue, ha un effetto riduttivo sul PIL di 0,7 punti percentuali nel triennio 2016-2018.*

### **Impatto delle nuove misure sul tasso di crescita tendenziale del PIL**

*(variazioni percentuali)*

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Previsione PIL tendenziale</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>
Rifinanziamento del bonus Irpef (7 miliardi)	0,1	0,1	0,1	0,0
Riduzione del prelievo sulle imprese	0,1	0,1	0,0	0,0
Restanti misure ddl stabilità 2015	-0,1	0,0	0,0	0,0
Effetto riforme (Giustizia, Pubblica Amministrazione, Competitività e Jobs Act)	0,0	0,2	0,4	0,4
Clausola salvaguardia	-	-0,2	-0,3	-0,2
<b>Previsione PIL programmatico</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>

Rispetto allo scenario tendenziale, gli effetti delle misure adottate dal Governo per il **rilancio dell'economia**, volte ad accrescere la competitività e a sostenere la domanda interna, si tradurrebbero in un **aumento del prodotto interno lordo pari allo 0,2 per cento nel 2015 e nel 2016**, e allo 0,1 per cento nel 2017.

I provvedimenti di riforma, volti a migliorare l'efficienza del sistema giustizia e della PA, nonché a favorire il lavoro, determinerebbero un impatto sull'economia valutato nell'ordine di un **aumento complessivo del PIL, a partire dal 2016, dello 0,2 per cento nel 2016 e dello 0,4 per cento negli anni 2017 e 2018**.

<sup>16</sup> In particolare, si tratta di una ipotesi di clausola di salvaguardia sulle aliquote IVA ed altre imposte indirette per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 miliardi nel 2017 e 21,4 miliardi nel 2018.



## Analisi delle componenti del quadro macroeconomico italiano

Nella tabella che segue è riportato il quadro macroeconomico tendenziale complessivo esposto nella Nota, posto a raffronto con le previsioni elaborate ad aprile nel Documento di economia e finanza 2014.

### Il quadro macroeconomico

(variazioni percentuali)

	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 PREVISIONI TENDENZIALI ottobre 2014				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PIL</b>	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Importazioni	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2	1,8	3,3	3,2	3,3	3,3
Consumi finali nazionali	0,3	0,8	0,9	1,2	1,3	0,2	0,3	0,6	0,9	1,0
- spesa delle famiglie	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7	0,1	0,5	0,9	1,2	1,2
- spesa delle P.A. e I.S.P.	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3	-0,2	-0,3	0,0	0,1
Investimenti fissi lordi	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8	-2,1	0,5	1,6	2,0	2,3
- macchinari, attrezzature e vari*	4,2	4,3	4,7	4,9	4,9	-1,4	1,2	2,2	2,6	2,9
- costruzioni	-0,5	1,7	2,4	2,6	2,4	-2,8	-0,2	1,1	1,5	1,6
Esportazioni	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1	1,9	2,8	3,0	3,1	3,2
Inflazione programmata	1,5	1,5	-	-	-	0,2	0,6	-	-	-

\* Tale voce ricomprende gli investimenti in macchinari e attrezzature, trasporti e beni immateriali.

Come si evince dalla tabella, rispetto alle previsioni contenute nel DEF, tutte le variabili del quadro macroeconomico manifestano un **rallentamento**. In particolare, per il 2014, la previsione negativa dell'andamento del PIL è da porre in relazione, essenzialmente, alla contrazione degli investimenti fissi lordi.

Per il 2015, le previsioni, pur mantenendosi positive, scontano l'effetto del trascinarsi negativo ereditato dal 2014. Le previsioni di medio termine presentano, invece, un recupero più accentuato, sebbene comunque inferiore a quanto ipotizzato ad aprile.

Per quanto concerne il dettaglio delle proiezioni sulla crescita del PIL, la Nota stima i **consumi finali** nazionali in **rallentamento** rispetto alle previsioni di aprile. Soltanto **alla fine del periodo** i consumi tornerebbero su valori di crescita **intorno all'1 per cento** (0,6 per cento nel 2016, 0,9 per cento nel 2017 e 1,0 per cento nel 2018, comunque inferiori rispetto a quanto ipotizzato ad aprile). In tale ambito, la **spesa delle famiglie** residenti manifesta un andamento positivo. A partire dal 2015, infatti, si ipotizza una ripresa (+0,5 per cento nel 2015) via via più accentuata nel medio periodo fino all'1,2 per cento nel 2018. Le decisioni di spesa delle famiglie continuano ad essere frenate dalla debolezza del reddito disponibile e dall'elevata incertezza sulle prospettive del mercato del lavoro.

Nell'anno in corso si registra una **netta contrazione** degli **investimenti fissi lordi**, del **-2,1 per cento**, rispetto alla crescita del 2 per cento stimata ad aprile. Negli anni successivi, gli investimenti fissi lordi tornerebbero su valori positivi, +0,5 per cento nel 2015 (rispetto al 4,1 per cento previsto per il 2014 nel DEF), per poi risalire al di sopra del 2 per cento nel 2017 e al 2,3 per cento nel 2018, ben al di sotto comunque di quanto ipotizzato nel DEF. La revisione al ribasso delle previsioni è ascrivibile sia alla dinamica degli investimenti nel settore delle **costruzioni**, che continuano a manifestare, per il settimo anno consecutivo, valori negativi, sia alla flessione negli acquisti in **macchinari e attrezzature**, che riflette la debolezza del ciclo economico.

Le **esportazioni** sono previste crescere anche nell'anno in corso dell'**1,9 per cento**, sebbene più contenute rispetto a quanto previsto nel DEF, fornendo in tal modo un contributo positivo alla crescita. Una accelerazione si registrerebbe negli anni successivi, in cui la crescita delle esportazioni si attesterebbe a un **livello medio del 3 per cento** rispetto, tuttavia, al 4,2 per cento ipotizzato nel DEF. Anche le **importazioni** sono stimate in crescita nell'anno in corso, attestandosi a 1,8 per cento. Per gli anni successivi è prevista una graduale ripresa, intorno ad un valore medio del 3,3 per cento.

Per quanto concerne l'**inflazione programmata**, prendendo atto dello scenario attuale con un'inflazione prossima allo zero, questa **viene rivista** fortemente al **ribasso** allo 0,2 per cento per il 2014 per poi aumentare allo 0,6 per cento nel 2015.

### **Mercato del lavoro**

Per quanto concerne il **mercato del lavoro**, la Nota sottolinea come malgrado l'intensità e l'ampiezza degli interventi dedicati dal Governo al problema occupazionale, esso rimane un elemento di debolezza per l'Italia. Il mercato del lavoro ha risentito della debolezza dell'economia, con il tasso di disoccupazione ancora prossimo ai massimi storici (12,6 per cento nel secondo trimestre del 2014) e valori preoccupanti per la fascia di età inferiore ai 25 anni (oltre il 40 per cento).

### Mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

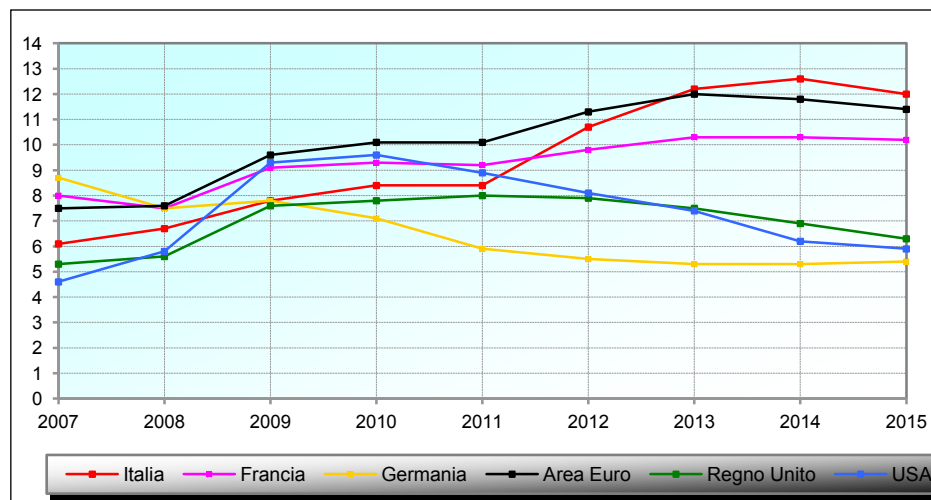
	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 PREVISIONI TENDENZIALI				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Occupazione (ULA)	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0	-0,9	0,0	0,4	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0	12,6	12,6	12,4	12,1	11,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,9	55,9	56,3	56,9	57,4	55,6	55,7	55,9	56,2	56,6

La Nota di aggiornamento rivede in leggero miglioramento le stime del **tasso di disoccupazione**, il quale si attesterebbe **nel 2014 al 12,6 per cento** (un valore più basso di circa 0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni di aprile), mantenendosi stabile anche nel 2015. Nel biennio successivo il tasso dovrebbe tornare a ridursi, più lentamente rispetto alle precedenti previsioni, fino all'11,8 per cento nel 2018.

Gli **occupati**, misurati in unità standard di lavoro (ULA), sono previsti **ridursi** nel 2014 di **-0,9 per cento**, un peggioramento consistente pari a 0,7 punti rispetto alla stima di aprile. Il dato dovrebbe poi raggiungere lo zero nel **2015** prima di risalire lentamente negli anni successivi.

Il tasso di disoccupazione nell'**Area euro**, è stato dell'11,5% ad agosto 2014 e rimane stabile rispetto al precedente mese di luglio, ma in diminuzione rispetto al 12% dell'agosto 2013. Allo stesso tempo il tasso di disoccupazione dei 28 paesi europei (**EU28**) si è attestato al 10,1%, il più basso dal febbraio 2012. Tra gli Stati membri, i tassi di disoccupazione più bassi sono stati registrati in Austria (4,7%) e Germania (4,9%), mentre i più alti sono in Grecia (27%) e Spagna (24,4%).

### Andamento del tasso di disoccupazione in Italia e in Europa (variazione percentuale)



Fonte: Per i consuntivi 2007-2013 dei paesi della UE, dati della Commissione Europea, per USA, dati FMI.  
Per le previsioni 2014-2015: FMI.

## Confronti con i principali paesi europei

La tabella che segue indica le stime di crescita più aggiornate elaborate dall'OCSE e dall'FMI per i principali paesi europei, nonché per USA e Giappone.

**OCSE ed FMI: Previsioni di crescita del PIL 2014-2015**  
(variazioni percentuali)

	Consuntivo	Nota agg. DEF Tendenziale ottobre 2014		OCSE Interim Assessment settembre 2014		FMI WEO ottobre 2014	
		2013	2014	2015	2014	2015	2014
<b>Italia</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,8</b>
Francia	0,2			0,4	1,0	0,4	1,0
Germania	0,4			1,5	1,5	1,4	1,5
Spagna	-1,2			-	-	1,3	1,7
<b>Area euro</b>	<b>-0,4</b>			<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>
Regno Unito	1,7			3,1	2,8	3,2	2,7
USA	1,9			2,1	3,1	2,2	3,1
Giappone	1,5			0,9	1,1	0,9	0,8

Fonte: Ocse, *Interim Assessment*, 15 settembre 2014. FMI: *World Economic Outlook* (7 ottobre 2014)..

L'OCSE, nell'*Interim Assessment* del 15 settembre 2014, ha aggiornato le stime di crescita per l'anno in corso delle principali economie, rilevando come, sebbene l'Area dell'euro globalmente considerata stia riemergendo dalla crisi, alcuni paesi che ne fanno parte continuano a evidenziare una crescita molto debole. In particolare, per l'Italia, l'OCSE stima una **contrazione del PIL nel 2014 dello 0,4 per cento**, leggermente più marcata di quanto indicato dal Governo italiano nella Nota di aggiornamento del DEF 2014, ed un recupero della crescita nel **2015** molto modesto, pari allo **0,1 per cento**.

Le previsioni di crescita per l'Italia sono molto al di sotto della media dell'Area Euro, per la quale è prevista una crescita dello 0,8 per cento nel 2014 e dell'1,1 per cento nel 2015.

Il quadro delineato dall'FMI, nelle più recenti previsioni elaborate il 7 ottobre scorso, conferma per l'Italia una **decrescita del PIL nel 2014** sebbene più contenuta di quanto previsto dal Governo e dall'OCSE, e stimata intorno a **-0,2 per cento**. Per il **2015**, invece, l'FMI prevede una andamento del PIL italiano in netta ripresa (**+0,8 per cento**), con una previsione **più favorevole** di quanto indicato dal Governo nello scenario programmatico della Nota di aggiornamento del DEF, che avvicina il paese alla crescita media prevista per l'Area dell'euro.

## Il quadro di finanza pubblica

Il **peggioramento del quadro macroeconomico** rispetto al quadro previsionale contenuto nel DEF 2014 di aprile – con un Pil che oltre a diminuire in termini reali decresce anche in termini nominali – **si riflette** sull'evoluzione della **finanza pubblica**.

### *Il quadro tendenziale*

La Tabella che segue mostra il Conto economico della P.A. a legislazione vigente riportato nella Nota. L'adozione del Sec 2010 da parte dell'Istat dal settembre 2014 ha modificato i criteri di registrazione di alcune poste del conto economico rendendo poco significativo il confronto tra i dati a legislazione vigente della Nota di aggiornamento e quelli del DEF dello scorso aprile; questi ultimi pertanto, non sono riportati nella Tabella.

### *Conto economico P.A. a legislazione vigente*

*(in % del PIL)*

	Consuntivo	Nota aggiornamento del DEF 2014 (settembre)				
		2013	2014	2015	2016	2017
Entrate correnti	47,7	47,9	48,0	48,2	48,0	47,9
Entrate tributarie di cui:	30,0	30,0	30,1	30,3	30,1	30,0
- Imposte dirette	14,9	14,6	14,8	15,0	14,8	14,8
- Imposte indirette	14,8	15,2	15,2	15,2	15,3	15,2
Contributi sociali	13,3	13,3	13,3	13,3	13,2	13,2
Entrate finali	48,3	48,3	48,5	48,7	48,4	48,2
Spese correnti	47,5	47,7	47,2	46,9	46,2	45,8
Interessi passivi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2
Spese correnti primarie	42,7	42,9	42,7	42,4	41,9	41,6
Spese finali	51,1	51,4	50,7	50,5	49,5	49,0
Spese finali netto interessi	46,3	46,6	46,2	46,0	45,2	44,8
Saldo corrente	0,2	0,3	0,8	1,3	1,8	2,1
Saldo primario	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8
<i>Pressione fiscale</i>	<i>43,3</i>	<i>43,3</i>	<i>43,4</i>	<i>43,6</i>	<i>43,3</i>	<i>43,2</i>

La Nota di Aggiornamento prevede per il 2014 un **indebitamento netto** a legislazione vigente del **3,0% del PIL**, pari, quindi, alla soglia definita dalle regole di bilancio europee, mentre le previsioni assunte **nel DEF** lo collocavano **al 2,6%**. Il peggioramento scaturisce dalla discesa dell'avanzo primario rispetto alle stime di aprile (dal 2,6 all'1,7% del PIL), solo in parte

compensata dalla flessione della spesa per interessi (-0,5% sul PIL, da 82,6 a 76,7 mld in valore assoluto).

Come accennato sopra, tale confronto è influenzato, e quindi parzialmente inficiato, dall'adozione del nuovo sistema contabile Sec 2010.

Ad esempio, la Nota evidenzia che parte del decremento dell'avanzo primario risente del diverso trattamento dei crediti di imposta vantati da alcune banche a fronte di crediti in sofferenza, che nel Sec 2010 sono contabilizzati come spesa per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formati, secondo il principio della competenza (l'aggravio è di circa 1,3 mld rispetto alle previsioni di aprile, basate sulla cassa).

Parte del peggioramento dell'avanzo primario è invece ascrivibile alle previsioni di crescita del PIL, meno favorevoli rispetto al DEF. **Nel 2015** l'indebitamento netto tendenziale dovrebbe attestarsi al **2,2%** del PIL, a fronte del 2% stimato nel DEF, per effetto delle medesime cause incidenti sul 2014.

Successivamente, **l'indebitamento netto** dovrebbe **ridursi** all'1,8% del PIL nel 2016 e quindi allo 0,8% nel 2018, beneficiando sempre della riduzione della spesa per interessi, in calo fino al 4,2% sul PIL nel 2018. Tale scenario rifletterebbe una graduale chiusura degli spread rispetto ai Bund tedeschi, dagli attuali valori ormai stabilmente inferiori ai 200 punti base, a 150 punti base e quindi fino ai 100 punti base del triennio 2016-2018.

L'evoluzione delle entrate finali e della **pressione fiscale** dovrebbero registrare una sostanziale **invarianza** alla fine del periodo di riferimento rispetto al 2014, con un picco nel 2016. Tale evoluzione risente anche delle innovazioni contabili introdotte dal Sec 2010, mentre viene ricordato che la riduzione del cuneo fiscale per i redditi da lavoro medio-bassi (il cd. *bonus* di 80 euro) non incide, essendo stata contabilizzata come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie.

**Le spese** diverse dagli interessi beneficiano invece degli **effetti di contenimento** delle misure varate negli anni precedenti e degli ulteriori risultati attesi dalla ristrutturazione della spesa avviata con la *spending review*. La spesa primaria è prevista ridursi dal 46,6% del 2014 al 44,8% del 2018, **in calo** quindi di quasi **2 punti** percentuali sul PIL.

Nel quinquennio 2014-2018 **l'avanzo primario** passa dall'1,7% del 2014 al 3,4 (tendenziale) del 2018. Pur permanendo per tutto il periodo su valori ampiamente positivi, per tale saldo si registra tuttavia, rispetto alle previsioni di aprile, un significativo peggioramento (circa 1 punto percentuale di PIL nel 2014 e nel 2015 e 1,5 punti percentuali nel triennio successivo).

La Nota di Aggiornamento prevede, invece, un consistente miglioramento del trend della **spesa per interessi** dal 2014 al 2018 rispetto a quello

riportato dal DEF. Nel periodo in esame il rapporto sul PIL scende di circa mezzo percentuale, passando da 4,7 a 4,2 punti percentuali di Pil.

### Il quadro programmatico

Sulla base dell'articolo 10-*bis* della legge di contabilità, la Nota presenta poi, oltre alle nuove previsioni macroeconomiche ed al nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica, un aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

#### Quadro programmatico di finanza pubblica

(in % PIL)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	Nota	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
	DEF	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Interessi	Nota	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
	DEF	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Saldo primario	Nota	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9
	DEF	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
Indebitamento netto strutturale(1)	Nota	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
	DEF	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*.

L'indebitamento netto programmatico per il **2014** è rivisto al 3% del PIL rispetto al 2,6% fissato nel DEF. Per quanto concerne il **2015**, il Governo ritiene di dover **finanziare gli impegni di spesa** e la riduzione della pressione fiscale che saranno contenuti nella prossima legge di stabilità **soltanto in parte mediante riduzioni di spesa**: in ragione di ciò **l'indebitamento netto** programmatico del 2015, fissato pari al 2,9% del PIL, oltre ad essere superiore al livello programmatico previsto nel DEF(1,8%), sarà anche **superiore di 0,7 punti** percentuali rispetto al valore tendenziale, pari al 2,2%.

**Lo spazio di bilancio** in tal modo creato nel 2015 verrebbe impiegato, secondo la strategia di bilancio che il Governo definirà in dettaglio nella legge di stabilità, alla riduzione permanente della pressione fiscale delle famiglie con redditi medio-bassi e delle imprese al fine di supportare la domanda aggregata e di migliorare la competitività. Per il **2016**, l'indebitamento netto nominale programmatico, pari all'1,8% del PIL, non prefigura alcuna correzione coincidendo con quello a legislazione vigente, il quale invece verrà migliorato di 0,4 punti percentuali nel **2017** e di 0,6 punti nel **2018**. Sulla base di quanto espone la Nota, il peggioramento dell'indebitamento netto programmatico del 2015 rispetto al tendenziale è interamente riconducibile alla riduzione dell'avanzo primario programmato,



mentre la correzione (migliorativa) del 2017 e del 2018 è parzialmente dovuta al più favorevole andamento della spesa per interessi.

Per quanto concerne l'**avanzo primario** programmatico del 2014, pari a 1,7% del PIL, questo coincide con il valore tendenziale, mentre nel **2015** i due valori presentano una differenza di 0,7 punti percentuali (1,6% programmatico contro 2,3% tendenziale) corrispondente a quella tra i valori dell'indebitamento netto che, come sopra detto, indica una **manovra di orientamento espansivo** di pari ammontare. La manovra programmata nel 2017 e nel 2018 torna invece ad assumere una direzione correttiva, con un andamento programmato dell'avanzo primario superiore – rispettivamente di 0,3 e 0,5 punti percentuali – ai livelli tendenziali per il biennio in questione.

### **Il pareggio di bilancio strutturale**

In considerazione delle circostanze economiche che configurerebbero un evento eccezionale, e del potenziale impatto negativo sulla crescita prodotto dalla manovra correttiva necessaria al raggiungimento dell'Obiettivo di medio termine (OMT - corrispondente, per l'Italia, al pareggio di bilancio strutturale), il Governo ritiene di dover **rivedere il percorso di consolidamento** di bilancio rispetto a quanto **previsto nel DEF** di aprile.

Per far ciò, il Governo intende avvalersi delle possibilità di discostarsi dal percorso di convergenza all'OMT prevista dalla normativa nazionale e da quella europea sia in presenza di eventi eccezionali che in associazione all'attuazione di riforme strutturali che migliorino la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo<sup>17</sup>.

Pertanto, in **termini strutturali**, cioè al netto della componente ciclica e delle misure una tantum, **l'obiettivo del pareggio di bilancio viene spostato**, rispetto al DEF di aprile, **dal 2016 al 2017**. Nel 2014 e nel 2015 è programmato un indebitamento netto strutturale pari a 0,9% del PIL (nel DEF erano programmati valori rispettivamente pari a 0,6% e 0,1% negli stessi anni) mentre nel **2016** l'indebitamento strutturale è fissato a 0,4% del PIL, con una variazione rispetto all'anno precedente di 0,5 punti percentuali che, sottolinea la Nota, prefigura una **ripresa della convergenza verso l'OMT**.

Sembra opportuno rammentare che sulla base delle regole vigenti nel sistema europeo dei conti pubblici, l'**indebitamento netto strutturale** consiste nell'ammontare del saldo nominale depurato

<sup>17</sup> Il caso di eventi eccezionali è disciplinato dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 e dall'articolo 5 del regolamento europeo n. 1466 del 1997, mentre la condizione delle riforme strutturali è disciplinata dall'articolo 3 della stessa legge n. 243 e ancora dall'articolo 5 del regolamento europeo n. 1466.

degli effetti della componente ciclica, vale a dire quelli derivanti dal ciclo economico: se negativa, tale componente migliora il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva. Per misurare la componente ciclica si fa ricorso all'*output gap*, che rappresenta la deviazione del Pil effettivo rispetto al Pil potenziale: esso è pari alla differenza tra Pil effettivo e Pil potenziale, rapportata a quest'ultimo. Il Pil potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Il prodotto tra l'*output gap* e la stima della sensibilità al ciclo economico delle entrate e delle spese correnti costituisce la componente ciclica del saldo di indebitamento. Indi tale saldo va depurato delle misure *una tantum*, costituite dalle entrate e spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle entrate sulle spese si ha un peggioramento del saldo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

Poiché per l'Italia, dato il valore negativo dell'*output gap* per tutto il periodo di previsione oggetto della Nota, la componente ciclica è anche essa negativa, l'indebitamento netto strutturale assume i valori *close to balance* esposti nella tabella sopra riportata.

Per quanto concerne **la pressione fiscale** a legislazione vigente, essa è prevista nella Nota di aggiornamento costante nel 2014 (43,3%) rispetto al 2013, e in leggero aumento nei due anni successivi (43,4 nel 2015 e 43,6 nel 2016) per poi tornare al livello precedente nel 2017 (43,3) e quindi diminuire lievemente nel 2018 (43,2).

## Il debito pubblico

Per quanto concerne l'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL, questo risente in misura significativa delle modifiche apportate per effetto dell'adozione del Sec 2010. Pertanto il **2014** dovrebbe chiudersi con un **rapporto debito/PIL** (al lordo dei sostegni finanziari agli altri Stati membri dell'UEM e dei debiti pregressi della PA) pari al **131,6%**, notevolmente inferiore rispetto a quello programmato nel DEF, 134,9%, in gran parte a causa delle revisioni statistiche che hanno riguardato sia la diversa classificazione delle poste che compongono il livello del debito pubblico sia di quelle che compongono il PIL. Il livello del debito, inoltre, è stato modificato anche in relazione alla diversa definizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. La Tabella seguente espone i livelli programmatici del rapporto debito/PIL della Nota di aggiornamento e del DEF.

		Consuntivo	Confronto Nota/DEF				
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA)*	Nota	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
	DEF		134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Debito pubblico (netto sostegni)*	Nota	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
	DEF		131,1	129,5	126,1	121,5	116,9

\* Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Nel 2014, le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazione pari a 0,28%. Per gli anni 2015-2018 le stime considerano proventi da privatizzazione pari a circa lo 0,7% di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi dal livello attuale del 2014, a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.

In assenza delle modifiche statistiche introdotte dal **Sec 2010**, la Nota di aggiornamento stima che si sarebbe avuto un rapporto debito/PIL nel 2014 pari a circa il 136,6%, superiore, quindi, rispetto alla stima del DEF per lo stesso anno a causa principalmente della minore crescita economica nominale, di un maggiore fabbisogno del settore pubblico e di minori introiti da privatizzazioni rispetto a quanto precedentemente previsto. Motivazioni analoghe spiegano la diversa dinamica del debito negli anni successivi rispetto a quanto programmato nel DEF. Infatti, mentre nel **DEF si prevedeva una riduzione** del rapporto debito/Pil già a partire **dal 2015**, nella Nota di aggiornamento tale inizio di riduzione è **posticipata al 2016**, mentre nel 2015 si avrebbe un aumento di 1,8 punti percentuali di PIL rispetto al precedente anno, soprattutto a causa - spiega la Nota - di una minore crescita del PIL nominale rispetto al previsto, nonché di un maggiore livello del fabbisogno del settore pubblico. **Dal 2016** il rapporto debito/PIL inizierebbe a scendere con una dinamica simile a quella prevista nel DEF nonostante il previsto rallentamento della crescita economica, ciò parzialmente grazie alle **privatizzazioni** da cui il Governo conta di ottenere un gettito pari allo **0,7% annui dal 2015**. Nel 2017 e nel 2018 le buone prospettive economiche (sia in termini di crescita reale che di andamento dei prezzi), il miglioramento dei saldi di cassa della finanza pubblica e gli introiti da privatizzazioni consentirebbero di imprimere al debito una **dinamica decrescente fino al livello del 124,6% del 2018**.

Per quanto attiene ai **profili patrimoniali**<sup>18</sup>, la Nota segnala come ai fini della riduzione del debito pubblico – nell'ambito del Piano pluriennale di valorizzazione del patrimonio pubblico - a seguito della costituzione, nel maggio 2013, della Società di gestione del risparmio Invimit SGR (sulla base di quanto dispone l'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011), nel mese di febbraio 2014 sia stato istituito il "Fondo dei fondi" denominato "i3 Core" e sia stato chiuso il primo periodo di sottoscrizione delle quote. La legge di stabilità 2014, inoltre, ha previsto un programma straordinario di cessione di immobili pubblici allo scopo di conseguire introiti pari ad almeno 1,5 miliardi di euro nel triennio 2014-2016.

<sup>18</sup> Tali aspetti, qui esposti sinteticamente, sono più ampiamente trattati nella parte di questo dossier relativo alle Raccomandazione dell'UE

Relativamente al programma di dismissioni di partecipazioni detenute dallo Stato delineato nel DEF di aprile (cessione della quota di minoranza in Poste Italiane, ENAV e cessione dell'intera partecipazione detenuta in STH, holding di controllo della società operativa STMicroelectronics (STM)), due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati il 16 maggio 2014 prevedono per Poste Italiane la cessione mediante Offerta Pubblica di Vendita (OPV) di una quota non superiore al 40% del capitale sociale e per ENAV la cessione, prioritariamente mediante OPV ed eventualmente mediante trattativa diretta, di una quota non superiore al 49% del capitale sociale.

Relativamente alla cessione delle quote di società indirettamente controllate dallo Stato previste dal programma delineato nel DEF, la Nota segnala che nel mese di giugno si è conclusa l'operazione di quotazione di Fincantieri mediante collocamento sul mercato di azioni di nuova emissione per un controvalore complessivo di circa 357 milioni di euro, mentre è in via di perfezionamento la dismissione di circa il 35%, per un controvalore di circa 2,1 miliardi, di CDP Reti da parte di CDP.

### La regola del debito

La Nota tratta anche l'applicazione della regola del debito prevista dalla *governance* economica europea.

Sembra utile rammentare che la regola del debito è stata introdotta nell'ordinamento europeo dal c.d. *Six pack* ed è poi stata recepita dall'ordinamento nazionale con la legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio (legge n. 243 del 2012).

La regola prevede che il rapporto debito/PIL nel 2015<sup>19</sup> debba convergere ad un ritmo adeguato verso la soglia limite del 60% seguendo il più favorevole di tre criteri numerici che variano a seconda che si prenda come punto di riferimento il 2015 (*benchmark backward-looking*), il 2017 (*benchmark forward-looking*) o il debito corretto per la componente ciclica. Nel periodo di transizione 2012-2015, prima dell'attuazione della regola, il Governo è tenuto a garantire un aggiustamento del saldo strutturale minimo annuale tale da consentire al debito di raggiungere uno dei livelli di riferimento previsti per il 2015.

Il Governo calcola che **l'aggiustamento del saldo strutturale** programmatico del 2015 necessario a rispettare il valore di riferimento (pari a 2,2 punti percentuali di PIL) **sarebbe eccessivamente elevato** sia in termini di fattibilità che di opportunità in un contesto economico come quello previsto. La Nota segnala che nel caso in cui il rapporto debito/PIL si discosti dal livello previsto dalla regola, la Commissione europea, prima di procedere all'eventuale apertura di una procedura di infrazione dovrà tener

<sup>19</sup> La regola diventa operativa per l'Italia a partire dal terzo anno successivo alla chiusura della procedura per deficit eccessivi avvenuta nel 2012.

conto di una serie di fattori qualitativi rilevanti ai fini della valutazione complessiva. Nella Nota, il **Governo osserva che diversi fattori rilevanti** hanno prodotto un **impatto sul livello del rapporto debito/PIL nel 2014 e nel 2015**, tra i quali la severità del ciclo economico, le variazioni del debito legate alle operazioni di assistenza finanziaria agli altri paesi europei, la liquidazione dei debiti commerciali della PA. Inoltre, la struttura e la dinamica del debito italiano sono relativamente **più favorevoli di quelli di altri paesi** (struttura per scadenze lunghe, denominazione in euro della quasi totalità del debito, frazione di detentori stranieri piccola, basse passività implicite). A ciò si aggiunga che il debito totale (pubblico più privato) in Italia è nettamente inferiore a quello di molte grandi economie europee e che le famiglie italiane presentano un'elevata ricchezza netta.



## PARTE II: LE POLITICHE PUBBLICHE SULLE RACCOMANDAZIONI

### **Raccomandazione 1** *(Sostenibilità delle finanze pubbliche)*

*La prima Raccomandazione, riferita alla **sostenibilità delle finanze pubbliche**, è incentrata sul rafforzamento delle misure di bilancio per gli anni 2014 e 2015, nel corso dei quali vanno garantiti progressi sia nel percorso di raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT) – costituito dal pareggio di bilancio strutturale, vale a dire al netto degli effetti, al momento sfavorevoli, ciclo economico – che nel percorso di riduzione del debito: a tal fine, ferma restando la operatività dell'Ufficio Parlamentare di bilancio entro settembre 2014, occorre tra l'altro operare sul versante delle privatizzazioni nonché sul piano del contenimento e del miglioramento della efficienza e qualità della spesa.*

#### **Raggiungimento dell'OMT**

In proposito nella Nota di aggiornamento, nel prendere atto del consistente deterioramento del quadro macroeconomico e dei conseguenti riflessi negativi che ciò determina sul percorso programmatico di risanamento delle finanze pubbliche previsto nel Documento di economia e Finanza dello scorso aprile, **si posticipa di un anno** (dal 2016 al 2017), rispetto a quanto esposto del DEF medesimo, il raggiungimento del **pareggio di bilancio strutturale** e, nel contempo, si prevede che il **debito pubblico inizi a diminuire dal 2016**, anziché dal 2015 come prima ipotizzato.

Viene peraltro evidenziato, sia nella Nota che nella annessa **Relazione al Parlamento** presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge di attuazione del pareggio di bilancio n.243/2012,<sup>20</sup> come il percorso di raggiungimento dell'OMT riprenda già nel 2016, con una correzione del deficit strutturale di 0,5 punti di Pil e poi di ulteriori 0,4 nell'anno successivo, con il raggiungimento in tale anno dell'Obiettivo. Tale percorso di consolidamento è basato anche su un **avanzo primario previsto in crescita** in tutto il periodo, da un livello dell'1,7 per cento del Pil nell'anno in corso

<sup>20</sup> Articolo il cui comma 3 prevede che qualora, in presenza di eventi eccezionali, il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

fino a quello del 3,9 nel 2018, nonché accompagnato da una **clausola**, che sarà inserita nella legge di stabilità 2015 con funzione di garanzia del raggiungimento dell'Obiettivo in questione, di **intervento sulle aliquote Iva e sulle altre imposte indirette** per il conseguimento di maggiori entrate per complessivi 51, 6 miliardi nel triennio 2016-2018.

Si tratta di una clausola che ha evidenti **effetti negativi sul Pil** degli anni di riferimento, effetti che vengono peraltro espressamente stimati nella Nota in circa 0,7 punti percentuali alla fine del quinquennio di previsione, e sulla quale potrebbe risultare opportuno un approfondimento. Ciò anche alla luce della considerazione che gli effetti suddetti sono inclusi nello scenario macroeconomico programmatico riportato nella Nota.

In ordine indicazioni in tema di privatizzazioni e spesa recate dalla Raccomandazione il Documento evidenzia quanto segue.

### **Privatizzazioni**

Quanto alle **privatizzazioni**, si prevede che le stesse dovranno produrre proventi pari a **0,7** punti percentuali di Pil per ciascuno degli anni dal **2015 al 2018**, mentre per **l'anno 2014** in corso tale stima è circoscritta ad un importo pari a poco meno dello **0,3** per cento (il quadro programmatico cifra in proposito una quota di 0,28 punti percentuali). Va peraltro rammentato che nel quadro programmatico esposto nel DEF di aprile anche per il 2014 erano stimati proventi pari allo 0,7 per cento del Pil.

In particolare la Nota dà conto del processo in corso di vendita delle partecipazioni dello Stato in Poste S.p.A. ed ENAV S.p.A.; si annuncia inoltre l'avvio della procedura di dismissione di quote del capitale di Ferrovie dello Stato (FS). Per quanto riguarda **Poste** ed **ENAV**, il Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2014 ha approvato definitivamente, dopo i pareri resi dalle Commissioni parlamentari di merito, i due decreti del Presidente del Consiglio che determinano i criteri per la privatizzazione e le modalità di alienazione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Poste italiane s.p.a.<sup>21</sup> e di ENAV s.p.a., rispettivamente fino al 40% e al 49%. I due decreti non sono stati ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>21</sup> Nella Relazione Finanziaria Semestrale approvata dal CdA di Poste Italiane il 16 settembre 2014 si evidenzia che la diminuzione dei volumi della corrispondenza, nel contesto degli obblighi del servizio Universale, si ripercuote sul margine operativo e che Poste Italiane ha quindi avviato un dialogo per condividere con il Governo e le Istituzioni la revisione del sistema delle regole che garantiscano la sostenibilità del servizio postale universale. La definizione di un quadro di regole certe e prevedibili viene considerata da Poste una condizione necessaria per finalizzare il piano aziendale di medio periodo e definire le prospettive economico-finanziarie dell'Azienda nel percorso della privatizzazione.



Per quanto riguarda la dismissione di quote di **Ferrovie dello Stato**, si ricorda che il Piano Nazionale delle Riforme individuava già una serie di obiettivi relativi alla holding Ferrovie dello Stato, tra cui (da realizzare entro il dicembre 2014) la privatizzazione, tramite Ferrovie dello Stato, di Grandi Stazioni – Cento stazioni.

Si dà poi conto del Piano di alienazioni in corso da parte **dell’Agenzia del demanio per il 2014**, nel quale al mese di luglio risultavano in vendita immobili per un valore di circa 400 milioni, nonché della attività in corso da parte della INVIMIT Sgr<sup>22</sup>, che ha recentemente approvato il piano 2014-2015. Si espone altresì che in relazione alla procedura che consente alle Regioni, alle Province e ai Comuni di presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato e di **beni i uso alla Difesa**, l’Agenzia del Demanio ha dato riscontro a **7.603 domande** (su 9.367) presentate tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale. Si rammenta in proposito che il programma di razionalizzazione, valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, include - ai sensi dell’articolo 66 del D.L. n. 1/2012 – anche la dismissione di **terreni demaniali agricoli** e a vocazione agricola<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda invece la **razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni centrali**, si ricorda che le stesse, ai sensi dell’articolo 24 del D.L. n. 66 del 2014, devono predisporre **entro il 30 giugno 2015** un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro dei metri quadrati per addetto, un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili e la riduzione delle locazioni passive, in modo da garantire per ciascuna amministrazione dal 2016 una **riduzione** rispetto al 2014 di almeno il 50 per cento della spesa per locazioni e di almeno il 30 per cento degli spazi utilizzati (sono esclusi i presidi di pubblica sicurezza, di soccorso pubblico e le carceri).

---

<sup>22</sup> INVIMIT (Investimenti Immobiliari Italiani, Società di Gestione del Risparmio, S.p.A.): costituita nel 2013 è diventata operativa da ottobre, con un capitale sociale di 8 milioni. A marzo 2014 INVIMIT ha istituito il Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti – *i3 Core*, un fondo di fondi suddiviso in due comparti: Territorio e Stato. Il fondo sarà totalmente sottoscritto da INAIL per 1,4 miliardi di euro con una durata di 30 anni.

<sup>23</sup> Un recente decreto del Mipaaf – D.M. 20 maggio 2014 – adottato di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze - consente la messa in vendita o in locazione di terreni agricoli pubblici (secondo notizie diffuse dal del Mipaaf si tratta di circa 5.550 ettari), con diritto di prelazione per la giovane imprenditoria agricola, che secondo la disciplina europea sono i giovani *under 40*.

## Interventi sulla spesa

Quanto agli interventi sulla **riduzione ed efficacia e qualità della spesa**, la Nota richiama gli interventi di contenimento della spesa per beni e servizi delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali disposte dai decreti legge n.66 e 133 del 2014. Per quanto riguarda il primo provvedimento<sup>24</sup>, il riferimento è da intendersi prevalentemente agli articoli 8, 15, 46 e 47, e, per il secondo decreto<sup>25</sup>, all'articolo 42. Il D.L. n.66 rileva altresì per altri interventi in tema di spesa evidenziati nella Nota, quali la razionalizzazione operata in ordine ai **soggetti aggregatori** nelle procedure di appalto (art. 9) e la riduzione delle spese relative agli investimenti per la **difesa nazionale** (art. 8, comma 11).

Una specifica linea di intervento concerne **la spesa per il pubblico impiego**, a valere prevalentemente sulla disciplina del *turn over* delle amministrazioni centrali e di quelle regionali, sull'incentivazione della mobilità del personale, sulla risoluzione unilaterale del contratto e sul divieto di trattenimento in servizio nonché, infine sul divieto di incarichi pubblici a soggetti in quiescenza, come dispongono rispettivamente gli articoli 3, 11, 4, 1 e 6 del D.L. n. 90/2014<sup>26</sup>. Sempre in tema di interventi sulla spesa, viene inoltre segnalato, con riferimento al già citato art.9 del D.L. n. 66/2014, il rafforzamento del potere contrattuale della pubblica amministrazioni mediante una maggiore **trasparenza della spesa per beni e servizi**, anche attraverso la pubblicizzazione dei prezzi effettivi di acquisto.

Il decreto-legge ha infatti introdotto una nuova disciplina per l'acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori (in numero non superiore a 35 unità) e prezzi di riferimento: dal 1° ottobre 2014 (con aggiornamento entro il 1° ottobre di ogni anno), attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC) è tenuta ad elaborare e pubblicare i prezzi di riferimento, che costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli (art. 9, comma 7).

Per l'attuazione di tale disciplina sono previsti numerosi decreti attuativi. Un primo decreto attuativo è stato emanato (in attuazione dell'art. 10, comma 3) dal

---

<sup>24</sup> D.L. 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per l'equità e la giustizia sociale, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

<sup>25</sup> D.L. 12 settembre 2014, n. 133, recante Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, in corso di conversione.

<sup>26</sup> D.L. 24 giugno 2014, n. 90, recante misure per la semplificazione e trasparenza amministrativa ed efficienza degli uffici giudiziari, convertito dalla legge n. 144/2014.

Ministero dell'economia e delle finanze e riguarda l'individuazione delle prestazioni principali. Lo stesso Ministero ha altresì pubblicato, per tali prestazioni, l'elenco dei c.d. "prezzi *benchmark*" relativi ai beni e servizi oggetto di convenzioni CONSIP<sup>27</sup>.

Con riferimento alla vigilanza sull'acquisizione di beni e servizi da parte della PA, i relativi compiti sono stati affidati all'ANAC. E' stata inoltre definita una nuova disciplina per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture per tutti i comuni non capoluogo di provincia

Altre misure di contenimento concernono infine la fissazione di un limite massimo al trattamento economico del personale pubblico (articolo 13 del D.L. n. 66/2014), la riduzione dei costi per i **consigli d'amministrazione** delle società controllate o partecipate (articolo 16 del D.L. 90/2014) e l'obbligo di **dismissione** da parte delle società medesime, entro il 2014, **delle partecipazioni** in talune tipologie di attività.

Uno specifico rilievo è dato all'intervento di **razionalizzazione delle società partecipate** dalle amministrazioni locali prefigurato dal **Commissario straordinario per la revisione della spesa** in un Documento predisposto il 7 agosto 2014. In esso si propone una strategia di riordino con l'obiettivo di ridurre il numero delle partecipate ("da 8.000 a 1.000" viene precisato) nel giro di un triennio, di favorirne l'aggregazione e lo sfruttamento di economie di scala e, anche per questa via, di migliorarne l'efficienza, con benefici per la finanza pubblica. I possibili risparmi a regime vengono stimati nel Documento del Commissario in almeno 2-3 miliardi annui.

#### *Gli obiettivi finanziari*

In ordine agli obiettivi finanziari perseguibili mediante l'attività di razionalizzazione e revisione della spesa La Nota non reca indicazioni ulteriori rispetto a **quanto già previsto nel DEF 2014** nel quale, si rammenta, nel Programma Nazionale di Riforma, a commento della Raccomandazione n.1 sulla riduzione del debito sono previsti risparmi fino a **4,5 miliardi nel 2014 e fino a 17 e 32 miliardi** rispettivamente **nel 2015 e 2016**. Va altresì ricordato che a valere sull'attività di *spending review* fa carico la **copertura di alcune disposizioni già previste a normativa vigente**, che in questa sede non si dettagliano, limitandosi a segnalare quanto prevede l'articolo **1, comma 430 della legge di stabilità 2014** (L. n. 147/2013), in cui, nel disporsi variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni delle agevolazioni e detrazioni fiscali tali da conseguire maggiori entrate pari a 3 miliardi di euro per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi a decorrere dal 2017, si stabilisce nel contempo che non si

---

<sup>27</sup> Tutti i testi e gli elenchi sono accessibili a partire dalla pagina:  
[www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2014/comunicato\\_0224.html](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2014/comunicato_0224.html).

procederà a tali misure ove entro il 1° gennaio 2015 intervengano provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, i predetti importi in termini di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa derivanti dall'attività di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.

## Il Patto per la salute

Nell'ambito delle linee di *policy* sulla spesa la Nota di aggiornamento registra inoltre l'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome sul **Patto per la salute 2014-2016**, sancito nel luglio 2014<sup>28</sup>.

Il Patto definisce il **quadro finanziario** per il triennio **2014-2016** fissando come segue il livello di finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato:

- **109.928.000.000** euro per l'anno **2014**;
- **112.062.000.000** euro per l'anno **2015**;
- **115.444.000.000** euro per l'anno **2016**.

Il Patto per la salute ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del SSN, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni. Dalla sua applicazione si attendono **risparmi**, non quantificati, che, come specificato all'articolo 1, comma 4, del Patto, rimangono nella disponibilità delle singole regioni per finalità sanitarie.

La Nota di aggiornamento, cita le seguenti misure del Patto per la salute 2014-2016:

- procedere all'**aggiornamento del Prontuario farmaceutico nazionale** dei farmaci rimborsabili (articolo 23 del Patto);
- incentivare l'uso dei **dispositivi medici** più efficaci e moderni che consentano il miglioramento della qualità della vita (articolo 24);
- procedere all'approvazione del **regolamento sugli standard** qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi **per l'assistenza ospedaliera** (lo [schema di decreto](#), recante il regolamento, è stato **approvato in sede di Conferenza Stato-regioni il 5 agosto 2014**, e si è dunque in attesa della pubblicazione del decreto ministeriale.
- riorganizzare l'**assistenza territoriale e domiciliare** (articolo 5 del Patto);
- rafforzare il sistema di *governance* nelle Regioni impegnate nei **Piani di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale** (articolo 12);
- promuovere la **digitalizzazione in campo sanitario** (articoli 15 e 16);
- fissare **standard generali di qualità** (articolo 28) .

## Il pagamento dei debiti da parte della PA

Un altro aspetto che rileva in ordine alle finalità perseguite dalla spesa pubblica attiene al **pagamento dei debiti commerciali** delle amministrazioni pubbliche, strumento volto anche a dare impulso al rilancio dell'economia del Paese, al cui riguardo viene precisato che nel biennio 2013 sono stati stanziati complessivamente **56,8 miliardi**, 38,4 dei quali sono stati finora (*il riferimento è alla data del 23 settembre, secondo*

<sup>28</sup> Va peraltro evidenziato che molte delle misure contenute nel Patto per la salute 2014-2016 non sono immediatamente applicabili, poiché, per divenire operative, richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi.

*l'ultimo aggiornamento disponibile sul sito del Ministero dell'economia*<sup>29)</sup> materialmente messi a disposizione delle amministrazioni richiedenti e, di questi, effettivamente **pagati 31,3** miliardi.

Si ricorda che l'accelerazione del pagamento dei debiti da parte della Pubblica Amministrazione è stata intrapresa nel corso dell'attuale legislatura con l'adozione del **D.L. n. 35/2013** e continuata con il **D.L. n. 102/2013** nonché con una serie di ulteriori interventi, principalmente contenuti nella legge di stabilità 2014 (**legge n. 147/2013**) e, da ultimo, negli articoli da 27 a 45 del **D.L. n.66/2014**.

Gli interventi hanno messo a disposizione risorse finanziarie - reperite nella gran parte attraverso maggiori emissioni di titoli del debito pubblico -, procedure nuove per la certificazione/comunicazione dei debiti commerciali della P.A, tramite apposita piattaforma elettronica istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché strumenti volti ad agevolare la cessione dei crediti da parte delle imprese a banche ed istituti finanziari.

Su quest'ultimo aspetto è intervenuto in particolare il **decreto legge n.66/2014**, che ha introdotto la **garanzia dello Stato sulla cessione** dei crediti maturati al 31 dicembre 2013 e certificati alla data di entrata in vigore del decreto (24 aprile 2014), ed ha esteso la stessa anche a quelli non ancora certificati a tale ultima data, qualora sussistano determinate condizioni. La cessione viene inoltre favorita introducendo la possibilità di ridefinirne i tempi di pagamento, con la concessione della garanzia dello Stato e l'intervento della **Cassa Depositi e Prestiti** (nonché di altre istituzioni finanziarie dell'UE e internazionali), che può acquisire i crediti in questione ai fini una ridefinizione degli stessi su un periodo quindicennale sulla base di apposite convenzioni con l'Associazione bancaria Italiana (ABI). Il provvedimento, inoltre:

- dispone, un *ampliamento* del perimetro delle **amministrazioni tenute alla certificazione** dei debiti non estinti, che oltre agli enti territoriali, agli enti pubblici nazionali e del Servizio sanitario nazionale ed alle amministrazioni centrali viene ora a ricomprendere tutto l'universo delle pubbliche amministrazioni;
- **estende inoltre di un anno** la data di scadenza dei debiti che possono essere estinti, stabilendo che le risorse stanziare per il pagamento dei debiti pregressi possano essere destinate ai debiti maturati al 31 dicembre 2013, anziché a quelli maturati fino al 31 dicembre 2012, come finora previsto;
- amplia l'utilizzabilità dell'istituto della **compensazione tra crediti commerciali e debiti tributari**, consentendo alle imprese ed agli altri contribuenti che vantano tali crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, e nel contempo hanno debiti tributari, di poter compensare le due voci.

---

<sup>29)</sup> [http://www.tesoro.it/primo-piano/article\\_0118.html](http://www.tesoro.it/primo-piano/article_0118.html)

## **L'Ufficio parlamentare di bilancio**

Quanto infine **all'Ufficio parlamentare di bilancio**<sup>30</sup>, la cui operatività è espressamente prevista nella Raccomandazione in commento, la Nota ne conferma l'intervenuto avvio dello svolgimento dei propri compiti nel mese di settembre 2014, nel corso del quale ha esaminato e **validato le previsioni del quadro macroeconomico tendenziale** esposto nella Nota stessa. Su tale validazione si è espresso anche il Presidente dell'Ufficio parlamentare nel corso di una **audizione** tenutasi presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato il **24 settembre** scorso, che in proposito ha anche segnalato come nel corso del corrente mese - e comunque entro il termine del 15 ottobre previsto per la trasmissione del Documento Programmatico di Bilancio da parte del Governo alle autorità europee - l'Ufficio **procederà alla valutazione** anche del **quadro macroeconomico programmatico**, sulla base di quanto verrà ad esso comunicato dal Ministero dell'economia in ordine ai contenuti in cui si articolerà la manovra di finanza pubblica 2015.

---

<sup>30</sup> L'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito in osservanza delle regole europee dalla legge sull'attuazione del pareggio di bilancio n. 243 del 2012, agli articoli da 16 a 19, è un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio

## Raccomandazione 2 (Sistema fiscale)

*Con la Raccomandazione n. 2, concernente il sistema fiscale, l'Italia è invitata a trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio. Viene inoltre raccomandata una valutazione di efficacia sulle misure di riduzione del cuneo fiscale, assicurandone il finanziamento per il 2015.*

### Tassazione

La Nota di aggiornamento al DEF ha anzitutto rammentato le misure volte ad **incrementare il reddito disponibile dei cittadini**, anticipandone la loro ulteriore implementazione. In particolare:

- per quanto concerne **l'alleggerimento del carico fiscale sui fattori produttivi**, si ricorda il *tax credit* previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 66 del 2014 per l'anno in corso, disposto in favore dei percettori di redditi da lavoro dipendente e assimilati. Esso è pari a 640 euro ove il reddito complessivo non superi i 24.000 euro, per decrescere oltre tale soglia ed ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 26.000 euro. Tale misura è stata finanziata con le risorse reperite nel medesimo decreto-legge n. 66 del 2014, tra cui gli interventi di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica. Il Governo intende rendere la **misura strutturale nel disegno di legge di Stabilità 2015**;
- sempre in relazione agli interventi di *tax design* volti allo spostamento del **baricentro dell'imposizione fiscale**, si ricorda l'incremento, a decorrere dal 1° luglio 2014, dell'aliquota di tassazione dei **redditi di natura finanziaria** che è passata dal **20 al 26 per cento** (articolo 3 del decreto-legge n. 66 del 2014), con affrancamento delle plusvalenze e minusvalenze maturate entro il 30 giugno 2014;
- per quanto concerne la **riforma della tassazione immobiliare**, la Nota ha ricordato che per effetto della legge di stabilità 2014, dal 1° gennaio 2014 è in vigore **l'Imposta unica comunale (IUC)** costituita dall'Imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dal Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e dalla Tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. La Nota di aggiornamento, riferendosi ai dati a disposizione a maggio 2014, rileva che nel passaggio dall'IMU 2012 alla TASI/IMU 2014 sull'abitazione principale (nel 2013 l'IMU su tali immobili sostanzialmente non è stata dovuta, per effetto di numerosi interventi legislativi), risulta che i comuni che hanno deliberato le aliquote TASI

registrano una **diminuzione del numero di contribuenti per l'abitazione principale** pari a 1,2 milioni. Tale flessione viene imputata all'introduzione da parte di alcuni comuni di esenzioni per l'abitazione principale, nell'esercizio della propria potestà impositiva. La Nota di aggiornamento riferisce che il gettito IMU 2012 relativo all'abitazione principale è risultato di circa 1,6 miliardi a fronte di un gettito TASI/IMU 2014 stimato, a fine 2014, in circa 1,2 miliardi, con una riduzione complessiva del 29,3 per cento.

Si ricorda che per effetto delle richiamate disposizioni della legge di stabilità 2014, le abitazioni principali non scontano l'IMU (tranne quelle appartenenti alle categorie catastali "di lusso") e sono soggette alla sola TASI. Gli immobili diversi dalle abitazioni principali sono invece assoggettati, con specifiche eccezioni, sia a TASI che ad IMU; in particolare, gli immobili produttivi sono gravati da entrambe le imposte.

Rispetto all'IMU 2012, la disciplina della TASI non ripropone il medesimo sistema di detrazioni sull'abitazione principale. Queste ultime, infatti, non sono stabilite dalla legge (come invece era prevista per l'IMU), ma vengono demandate ai Comuni; non è inoltre prevista *ex lege* una detrazione spettante sulla base dei figli conviventi.

In sostanza, tale sistema sembra avere reso l'imposta **più regressiva** rispetto all'IMU 2012.

In ogni caso, al fine di verificare la rispondenza delle misure intraprese con quanto raccomandato dalla Commissione dell'Unione europea, occorrerebbe esporre le stime di gettito relative al complesso degli immobili gravati dal nuovo sistema impositivo.

Infine, si ricordano le modifiche – operate dal decreto-legge n. 66/2014 - alla **tassazione immobiliare in agricoltura**, con la ridefinizione delle aree i cui terreni agricoli sono da considerarsi esenti ai fini dell'imposta Municipale Unica (IMU). Contestualmente, è stata prevista l'esenzione dall'IMU per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile non ricadenti in zone montane o di collina.

La misura predetta di revisione dell'IMU agricola è finalizzata all'ottenimento di un **maggior gettito** complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro a decorrere dal 2014. La misura in esame è in corso d'attuazione, posto che un D.M. del 29 luglio 2014 del Ministero dell'economia e finanze ha imposto ai comuni di inserire, entro il 15 settembre 2014, i dati relativi ai terreni interessati all'esenzione perché a destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile.

Possono inquadrarsi nel solco della **riduzione delle tasse sui fattori produttivi** i seguenti interventi:

- la diminuzione **del 10 per cento** delle aliquote ordinarie **IRAP (articolo 2 del richiamato D.L. n. 66 del 2014)** per tutti i settori produttivi, dal periodo



d'imposta 2014. Si prevede una **ulteriore riduzione** con la **legge di stabilità 2015**;

- le misure concernenti le **società cooperative** e i loro consorzi, con l'esenzione del 23 per cento degli utili dalle imposte dirette, entro i limiti dei regolamenti UE in materia;
- alcune **misure specifiche**, che hanno riguardato diversi settori:
  - in particolare, in relazione al **patrimonio culturale**, l'art. 1 del D.L. n. 83/2014 (L. n. 106/2014) ha introdotto un regime fiscale agevolato di natura temporanea, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo (c.d. **Art -bonus**). Il credito di imposta è riconosciuto anche ove le erogazioni sono destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni culturali pubblici. I contribuenti possono usufruire del credito nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate nel 2014 e nel 2015 e del 50 per cento per il 2016; Con [circolare dell'Agenzia delle entrate n. 24/E del 31 luglio 2014](#) sono state specificate le modalità di effettuazione delle liberalità e di utilizzo dell'agevolazione.
  - riguardo al **turismo**, con gli artt. 9 e 10 del decreto-legge 83/2014 sono stati previsti crediti d'imposta a favore degli esercizi ricettivi che investono nella digitalizzazione e nella riqualificazione edilizia delle strutture;
  - relativamente all'**agricoltura**, con il decreto-legge n. 91/2014, è concesso un **credito di imposta**, per il 2014, 2015 e 2016, nella misura del 40 per cento dell'investimento e non superiore a 50.000 euro **per le imprese agricole, agroalimentari e della pesca e dell'acquacoltura** per investimenti in infrastrutturazione elettronica per l'implementazione dell'*e-commerce*, nonché un ulteriore credito di imposta per il periodo 2014, 2015 e 2016, nella misura del 40 per cento delle spese e non superiore a 400.000 euro per lo sviluppo di nuovi prodotti e la cooperazione di filiera tra imprese che producono prodotti agricoli e agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura. Si consideri che tali crediti di imposta si applicano in modo differenziato nel caso in cui si tratti di imprese diverse dalle piccole e medie;
  - per il **settore edilizio**, le misure contenute nel decreto-legge n. 47 del 2014 riguardano in particolare la riduzione dal 15 al 10 per cento, per il quadriennio 2014-2017, dell'aliquota della cosiddetta 'cedolare secca', ovvero dell'imposta sostitutiva sui proventi delle locazioni, purché a canone concordato e stipulate in specifiche aree geografiche; il decreto-legge n. 133 del 2014 (articolo 21) consente di dedurre dall'imponibile delle persone fisiche non esercenti attività commerciali il 20 per cento della spesa sostenuta per la costruzione su terreno proprio o l'acquisto di immobili, se effettuati direttamente dall'impresa costruttrice o esecutrice dei lavori, a

- condizione che l'abitazione sia affittata per almeno otto anni a canone concordato, oppure con canoni da *social housing*;
- l'applicazione a **regime** delle deduzioni **IRAP per l'incremento di base occupazionale**, con particolare attenzione per le **imprese agricole**, le lavoratrici, per gli under 35 e per i lavoratori delle Regioni dell'Obiettivo convergenza.

Il Governo è altresì invitato a **riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile**, in particolare sui **consumi**.

Al riguardo si ricorda che la legge 11 marzo 2014, n. 23, (cd. delega fiscale) è anche orientata a proseguire il contrasto all'evasione e all'elusione e il riordino dei fenomeni di erosione fiscale (cosiddette *tax expenditures*), ferma restando la tutela, oltre che della famiglia e della salute, dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da imprese minori e dei redditi da pensione. A questo fine, nelle procedure di bilancio sono inseriti un rapporto in materia di contrasto all'evasione fiscale (articolo 3) e un rapporto sulle spese fiscali (articolo 4).

Per quanto concerne la **tassazione ambientale**, l'invito è a renderla più efficace anche intervenendo sulle **accise** ed eliminando le **sovvenzioni dannose per l'ambiente**.

Si ricorda che la legge di delega fiscale prevede nuove forme di fiscalità al fine di preservare e garantire l'equilibrio ambientale (*green taxes*), in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale e nel rispetto del principio della neutralità fiscale; secondo le modifiche introdotte al Senato, tale tassazione è finalizzata a orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili (articolo 15 della legge richiamata). Si prevede inoltre la revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici anche in funzione del contenuto di carbonio, come previsto dalla proposta di Direttiva del Consiglio europeo in materia di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Il gettito derivante dall'introduzione della carbon tax è destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro generato dalla green economy, e alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili. In relazione alla destinazione del gettito, il Senato ha specificato che le risorse dovranno essere finalizzate anche alla diffusione e innovazione delle tecnologie e dei prodotti a basso contenuto di carbonio e al finanziamento di modelli di produzione e consumo sostenibili. Al fine di non penalizzare, sotto il profilo della competitività, le imprese italiane rispetto a quelle europee, l'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti la fiscalità ambientale sarà coordinata con la data di recepimento della disciplina armonizzata decisa a livello europeo.

### **Attuazione della delega fiscale**

L'Europa invita l'Italia ad **attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015**, con particolare attenzione alla **riforma del catasto**, la cui

attuazione è strettamente connessa all'efficacia della riforma sulla tassazione immobiliare.

Si raccomanda inoltre di **sviluppare** ulteriormente il **rispetto** degli **obblighi tributari**, rafforzando la prevedibilità del fisco, **semplificando** le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale.

In merito si rammenta che:

- il 6 agosto 2014 la Commissione Finanze della Camera ha espresso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, allo schema di decreto legislativo riguardante la **revisione delle Commissioni censuarie** (Atto del Governo n. 100). Il giorno successivo (7 agosto) la medesima Commissione ha espresso parere favorevole, con condizioni e osservazioni, sullo schema di decreto legislativo relativo alle **semplificazioni fiscali** (Atto del Governo n. 99). In merito a quest'ultimo schema, a seguito del parziale accoglimento delle condizioni e osservazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, il 30 settembre 2014 è stata trasmessa richiesta di parere definitivo relativa allo schema sulle semplificazioni fiscali (Atto del Governo n. 99-*bis*). Le predette Commissioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 7 della legge delega n. 23 del 2014, hanno dieci giorni di tempo per l'espressione del nuovo parere (cd. procedura rafforzata). Inoltre è all'esame della Commissione anche lo schema di decreto legislativo concernente la **riforma della tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei e dei fiammiferi** (Atto del Governo n. 106).

In estrema sintesi, tra le misure previste nello schema di decreto sulle **semplificazioni**, si ricorda l'introduzione della dichiarazione dei redditi precompilata, la revisione della disciplina concernente i rimborsi IVA e lo snellimento degli adempimenti connessi ad operazioni intracomunitarie e con i Paesi esteri. Sono semplificati alcuni adempimenti in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali. Tra gli adempimenti fiscali da semplificare, la norma di delega richiama quelli che si ritengono superflui ai fini del controllo e dell'accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria, o comunque non conformi al principio di proporzionalità, nonché quelli relativi ai sostituti d'imposta, dei Caf e degli intermediari, attraverso il potenziamento dell'utilizzo dell'informatica. La richiesta di parere definitivo trasmessa dal Governo, rispetto al testo originario, introduce norme in materia di società in perdita e di responsabilità solidale negli appalti e sopprime la norma in materia di società tra professionisti.

Lo schema sulle **accise** propone modifiche anzitutto alla tassazione delle sigarette, riguardanti sia la struttura che la misura dell'imposta; viene introdotto un onere fiscale minimo, che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA. Per effetto delle modifiche proposte, dunque, la variazione dell'imposta dovrebbe - complessivamente - risultare meno influenzabile dalla variazione del prezzo dei prodotti. Le modifiche proposte investono anche i tabacchi lavorati diversi dalle sigarette; si prevede inoltre la nuova categoria dei "tabacchi da inalazione

senza combustione”, il cui livello di tassazione viene calibrato in base a quello che grava sulle sigarette. Anche in tale caso è prevista la possibilità, con decreto ministeriale, di variare l’aliquota dell’imposta di consumo sui prodotti da inalazione per le sigarette elettroniche e dell’accisa sui tabacchi da inalazione senza combustione. Si propone di abrogare l’imposta di fabbricazione sui fiammiferi, liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita. Le nuove norme dovrebbero trovare applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Lo schema di decreto sulle **commissioni censuarie** disciplina l’articolazione centrale e periferica di detti organi, con particolare attenzione alla loro articolazione, composizione e alla modalità di designazione dei loro componenti. Sono altresì disciplinati i requisiti di nomina, le incompatibilità e la durata degli incarichi. Contestualmente lo schema ridefinisce le attribuzioni delle commissioni censuarie locali e della commissione censuaria centrale, integrandole con le attività di revisione generale degli estimi prevista dalla legge delega. Sono poi previste norme in tema di organizzazione delle sedute, di validità delle deliberazioni e di scioglimento delle commissioni censuarie.

### **Modernizzazione dell’amministrazione fiscale e tax compliance**

Un ulteriore invito è quello a **perseverare nella lotta all’evasione fiscale** e adottare **misure aggiuntive per contrastare l’economia sommersa e il lavoro irregolare**.

In merito, si rammenta che le Commissioni Finanze ed Esteri della Camera hanno avviato l’esame del disegno di legge (A.C. 2577) che **ratifica** ed esegue l’accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d’America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale e ad applicare la normativa **FATCA** (*Foreign Account Tax Compliance Act*).

Le disposizioni contenute nell’accordo hanno l’obiettivo di fornire agli intermediari un quadro normativo completo circa gli adempimenti che questi dovranno assolvere a seguito della stipulazione di tali accordi, anche nell’ottica di garantire una disciplina sistematica della materia che consenta di conseguire sinergie applicative. L’accordo prevede una serie di adempimenti da parte degli intermediari italiani i quali, tramite l’Agenzia delle Entrate, saranno tenute a fornire alle autorità statunitensi specifici elementi informativi sulle attività dei contribuenti statunitensi nel nostro Paese.

La Nota di Aggiornamento rammenta che l’Italia è tra i promotori dell’iniziativa *‘early adopters’* in materia di **trasparenza e scambio automatico d’informazioni a fini fiscali** che prevede l’implementazione del nuovo standard globale approvato a luglio 2014 dal Consiglio OCSE. Viene precisato che, secondo l’accordo, gli intermediari finanziari raccoglieranno le informazioni sia sui conti intrattenuti al 31 dicembre 2015

che su quelli aperti successivamente, mentre il primo scambio di informazioni tra autorità fiscali avrà luogo nel 2017.

Il [6 settembre 2013](#) i leader del G20 si sono impegnati ad adottare quale global standard lo scambio di informazioni automatico e a supportare i lavori dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). L'OCSE infatti, in collaborazione con lo stesso gruppo di Paesi (Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito) che hanno stretto accordi con gli USA, ha redatto un [modello di Common Reporting Standard \(CRS\)](#), reso pubblico il 13 febbraio 2014. Il 21 luglio 2014 l'Ocse ha poi pubblicato il modello completo e definitivo dello "Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters". Il documento si propone come modello per lo scambio di informazioni tra Amministrazioni fiscali e delinea l'oggetto, la modalità e la tempistica delle informazioni da scambiare. Esso si compone di tre parti:

- la **prima** offre un'illustrazione di **sintesi** dello standard evidenziandone le premesse e le intenzioni;
- la seconda parte riporta il testo del *Model Competent Authority Agreement (Model CAA)* e del *Common Reporting Standard (CRS)*. Il modello CAA rappresenta un modello di accordo per lo scambio di informazioni in via automatica fra le autorità competenti degli Stati contraenti. Il CRS contiene le disposizioni sul contenuto dei dati da riportare, nonché l'illustrazione delle procedure cui gli istituti finanziari dovrebbero attenersi nell'individuazione dei *reportable accounts* e nella trasmissione dei dati;
- la terza parte contiene il commentario esplicativo del Model CAA e del CRS con l'obiettivo di chiarire e facilitare l'implementazione dello standard da parte delle Autorità competenti e degli istituti finanziari.

**Oggetto** di scambio automatico saranno le informazioni finanziarie tra cui saldi del conto, interessi, dividendi, ricavi dalla vendita di *asset* transitate per i conti detenuti da persone fisiche e giuridiche. In particolare i Paesi si impegnano a scambiare, in **via automatica e su base annua**, con riferimento ad ogni "*reportable account*" informazioni concernenti nominativo e dati identificativi del titolare del conto, il numero di conto, dati identificativi dell'istituto finanziario, il saldo o il valore del conto medesimo. Gli istituti finanziari tenuti a riportare le informazioni sono, oltre alle banche, gli intermediari finanziari, *brokers*, le compagnie assicurative e gli organismi di investimento collettivo. Il modello CAA prevede che gli Stati si impegnino a trasmettere in modo automatico le informazioni relative a un determinato anno solare **entro nove mesi** dal termine. Il primo effettivo scambio di informazioni automatico dovrebbe avvenire al più tardi **entro il 2017** e coinvolgere 40 Paesi.

Il [G20 dei ministri delle Finanze, riunito a Cairns, in Australia, il 20 ed il 21 settembre 2014](#) ha concentrato la propria attenzione sulla lotta contro l'evasione fiscale internazionale, approvando il predetto CRS e accolto positivamente il gruppo di documenti rilasciati dall'Ocse il 16 settembre 2014 nell'ambito del progetto "[Base Erosion and Profit Shifting](#)"- BEPS). Convinzione comune dei Paesi del G20 è la necessità che la lotta all'evasione fiscale internazionale passi da accordi internazionali che consentano negoziati multilaterali, in quanto le manovre antielusive poste in essere da singoli Stati rischiano di generare asimmetrie e

confusione allontanando gli investimenti dall'estero, con scarsi risultati da un punto di vista pratico in termini di gettito.

Il **progetto Beps** è stato avviato dall'Ocse nel 2013 e si inserisce nell'ambito dell'azione di contrasto alle politiche di pianificazione fiscale aggressiva. In particolare, mira a contrastare lo spostamento di base imponibile dai Paesi ad alta fiscalità verso giurisdizioni con pressione fiscale bassa o nulla da parte delle imprese multinazionali, puntando a stabilire regole uniche e trasparenti condivise a livello internazionale. Esso si basa su un *Action Plan* costituito da 15 *keys*. Scopo del progetto è coadiuvare i governi nell'ottica di proteggere la base imponibile, offrendo certezza ai contribuenti e al contempo con lo scopo di evitare che la legge nazionale consenta fenomeni di doppia imposizione e restrizioni al legittimo esercizio di attività di natura transnazionale.

Viene altresì rammentato che il D.Lgs. n. 29 del 2014 ha attuato la **Direttiva 2011/16/UE**, concernente la **reciproca assistenza** fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette e di altre imposte (con specifiche esclusioni: IVA, dazi doganali e contributi previdenziali). Il provvedimento disciplina le procedure relative allo scambio di informazioni di natura fiscale con le altre autorità competenti degli Stati Membri dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'attività del Governo in rapporto all'**evasione fiscale** interna e gli inviti alla *tax compliance*, nella Nota di Aggiornamento si fa riferimento ad un "**piano per la tax compliance**" previsto dal decreto-legge n. 66 del 2014, basato su una maggiore collaborazione con le amministrazioni finanziarie nazionali e internazionali e sulla revisione di alcuni degli attuali strumenti di *compliance*.

Sul punto si evidenzia che l'articolo 6, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014 dispone che il Governo, *anche sulla base degli indirizzi delle Camere*, definisce un **programma di ulteriori misure ed interventi al fine di implementare**, anche attraverso la cooperazione internazionale ed il rafforzamento dei controlli, **l'azione di prevenzione e di contrasto all'evasione fiscale** allo scopo di conseguire nell'anno **2015 un incremento di almeno 2 miliardi di euro di entrate** dalla lotta all'evasione fiscale rispetto a quelle ottenute nell'anno 2013. Il programma deve essere definito a seguito della valutazione del Parlamento sul **Rapporto** sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013, specificati per ciascuna regione, e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi (articolo 6, comma 1). Il Rapporto, che doveva essere presentato alle Camere entro giugno 2014, è stato presentato il 3 ottobre.

Peraltro il Governo nella Nota in esame anticipa i contenuti del c.d. piano per la *tax compliance*: per quanto riguarda la collaborazione nazionale e internazionale, si intende consentire l'utilizzo delle informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa in possesso di Autorità di controllo e vigilanza (Banca d'Italia,

CONSOB, IVASS) e procedere alla condivisione delle analisi di rischio tra Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza. Per contrastare le frodi fiscali internazionali, saranno accelerate le ratifiche degli accordi internazionali (attraverso una ‘corsia preferenziale’ in Parlamento) per lo scambio di informazioni con altri Paesi; un contributo essenziale sul punto è atteso dall’approvazione della *voluntary disclosure*. Dal punto di vista del perfezionamento degli attuali strumenti di *compliance*, il piano prevede: un forte impulso alla prevenzione dell’evasione dei grandi contribuenti, attraverso la gestione del rischio fiscale (adozione di sistemi di controllo bilanciati dalla riduzione del carico degli adempimenti tributari); l’aggiornamento degli studi di settore (per le imprese di minore dimensione e gli autonomi), da affiancare a un regime ‘premiale’ che preservi i contribuenti virtuosi dagli accertamenti; per le persone fisiche, un migliore utilizzo dei dati, per misurare gli scostamenti tra redditi e spese, e il potenziamento dell’adempimento spontaneo senza arrivare al contenzioso. Sul versante della riscossione, il Piano prevede di armonizzare gli strumenti di riscossione in base all’indice di rischio fiscale dei debitori.

Si segnala, sul punto, che l’Agenzia delle entrate il 6 agosto 2014 ha diramato la [circolare 25/E](#) contenente gli indirizzi operativi agli uffici per la prevenzione e il contrasto dell’evasione per l’anno 2014.

La Nota ricorda altresì le **misure**, contenute nel decreto-legge n. 47/2014, **contro le occupazioni abusive di immobili** e a tutela dei contratti di locazione sorti in seguito all’applicazione delle norme per contrastare la prassi delle cosiddette locazioni “in nero”.

### **Misure di sostegno fiscale alle imprese**

Per quanto riguarda le **misure di sostegno fiscale alle imprese**, la Nota rammenta le seguenti iniziative:

- **credito di imposta** per l’acquisto di nuovi **beni strumentali** (articolo 2 del D.L. n. 69 del 2013, attuata con D.M. 27 novembre 2013) pari al 15 per cento del valore degli investimenti realizzati fino al 30 giugno 2015, in eccedenza rispetto agli investimenti medi realizzati nei 5 periodi di imposta precedenti, per un importo minimo agevolabile pari a 10.000 euro;
- **credito di imposta IRES e IRAP** fino a un massimo del 50 per cento per tutte le opere pubbliche costruite in **project financing** (non più solo per gli interventi strategici nazionali previsti dalla Legge Obiettivo, ai sensi dell’articolo 11 del D.L. n. 133 del 2014, attualmente all’esame della Camera per la conversione in legge) che comportano un investimento superiore ai 50 milioni (prima erano 200 milioni) ma entro il limite massimo di 2 miliardi;
- emanazione di un bando per la concessione di agevolazioni (per un totale di 5 milioni) a favore di micro, piccole e medie imprese per la **valorizzazione di disegni e modelli industriali** al fine di accrescere la loro competitività sui mercati nazionali ed internazionali;

- possibilità (prevista dai commi 140-147 della legge n. 147 del 2013, legge di Stabilità 2014) per le società di capitali e per gli enti residenti sottoposti a IRES di effettuare la **rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni** risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2012, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, con aliquota del 16 per cento per i beni ammortizzabili, e del 12 per cento per i beni non ammortizzabili. Per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione è invece applicata un'imposta sostitutiva del 10 per cento;
- il **credito di imposta** a favore delle imprese che investono in attività di **ricerca e sviluppo** (articolo 3 del D.L. n. 145 del 2013) entrato in vigore nel 2014 nel limite complessivo di 600 milioni per il triennio 2014-2016, a valere sulla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali. In sintesi, la misura prevede un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese incrementalmente sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente, con un'agevolazione massima di 2,5 milioni per impresa ed una spesa minima di 50.000 euro in ricerca e sviluppo per poter accedere all'agevolazione. Inoltre, la norma definisce le attività di ricerca e sviluppo soggette all'agevolazione e le spese ammissibili. *Tale disposizione è in attesa del relativo decreto attuativo;*
- il **credito d'imposta** per investimenti nella **Banda Ultralarga**: l'art. 6, comma 1, del D.L. n. 133 del 2014 ha concesso, fino al 31 dicembre 2015, un credito d'imposta IRES e IRAP, entro il limite massimo del 50 per cento dell'investimento, per la realizzazione di interventi infrastrutturali di realizzazione di reti di comunicazione elettronica a Banda Ultralarga. Possono accedere al credito d'imposta gli interventi infrastrutturali, per i quali non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto, destinati alla realizzazione di servizi a banda ultralarga all'utente realizzati sia su rete fissa e mobile sia su impianti wireless e via satellite, compresi gli interventi di *backhaul*, cioè quelli la parte centrale delle reti di comunicazione.

Si ricorda che con il **Regolamento n. 651 del 2014**, entrato in vigore il 1° luglio 2014 e che si applica fino al 31 dicembre 2020, l'Unione europea ha ampliato le categorie di **aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica preventiva**. Tra le nuove categorie di aiuti "orizzontali" che beneficiano del regime di esenzione sono stati inseriti anche gli **aiuti per le infrastrutture a banda larga**. Il Regolamento definisce le precise condizioni (soglie di importo, caratteristiche dei soggetti, trasparenza degli aiuti, etc.) che devono essere soddisfatte per poter usufruire del regime di esenzione. Inoltre, la nuova **Direttiva 2014/61/UE**, il cui termine per il recepimento è fissato al 1° gennaio 2016, intende facilitare e incentivare l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità promuovendo l'uso condiviso dell'infrastruttura fisica esistente e consentendo un dispiegamento più efficiente di infrastrutture fisiche nuove in modo da abbattere i costi dell'installazione delle reti.



### **Raccomandazione 3** *(Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia)*

*La Raccomandazione 3 segnala la necessità, nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, di:*

- *precisare le competenze a tutti i livelli di governo;*
- *garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle regioni meridionali;*
- *potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione;*
- *monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.*

#### **Federalismo amministrativo**

Tra le azioni intraprese a sostegno dell'efficienza della pubblica amministrazione, il Governo dà nota dei tentativi tesi a ridefinire i livelli territoriali di governo e la ridistribuire le funzioni legislative e amministrative tra governo centrale ed autonomie territoriali.

In tema, il Parlamento, su iniziativa del Governo, ha avviato un processo di riforma costituzionale, nelle cui more è stata adottata una legge di riforma amministrativa degli enti locali (L. n. 56 del 2014).

Quanto alla revisione costituzionale, il Governo ha presentato un **disegno di legge costituzionale**, approvato dal Senato l'8 agosto 2014 ed ora all'esame della Camera (A.C. 2613 e abb.), che dispone il **superamento del bicameralismo perfetto** attribuendo al Senato la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, rivede il **riparto delle competenze legislative** tra Stato e regioni, nonché elimina dal testo costituzionale le **province**.

In attesa dell'approvazione della riforma del Titolo V e delle relative norme di attuazione, il Parlamento ha approvato la **legge n. 56 del 2014**, che detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'**istituzione e la disciplina delle Città metropolitane**, la **ridefinizione del sistema delle province** ed una **nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di**

**comuni.** Ulteriori disposizioni riguardano la normativa sugli organi dei comuni.

Le nuove disposizioni sulle **città metropolitane** riguardano Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la città metropolitana di Roma capitale. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima.

Contestualmente, la legge ha riordinato la disciplina delle **province, definite enti di area vasta.**

Il provvedimento individua le funzioni fondamentali delle province: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Tutte le funzioni attualmente esercitate dalle province che non rientrano in quelle definite fondamentali sono riassegnate dallo Stato e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, nel rispetto di alcuni principi fissati dalla legge. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante

La legge ha delineato un procedimento articolato per la prima istituzione delle città metropolitane e delle nuove province, che prevede al 1° gennaio 2015 il subentro delle città metropolitane alle province omonime.

Tra il 28 settembre e il 12 di ottobre, in date differenti da provincia a provincia, si svolgono le prime elezioni con sistema di secondo livello per i Presidenti di Provincia e i **Consigli provinciali di 64 province** e per il **Consigli metropolitani di 8 Città metropolitane.**

Per controllare lo stato di attuazione delle disposizioni della legge n. 56 del 2014, è consultabile una [pagina dedicata](#) del sito del Governo.

## **Efficienza della P.A.**

### **Organizzazione e personale**

Per quanto concerne la necessità di *“un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione”*, la Nota

richiama, in particolare: la nuova disciplina introdotta dal D.L. 90/2014 di riforma della P.A. in tema di mobilità, di demansionamento, di prerogative sindacali, nonché di razionalizzazione dei costi e delle funzioni delle Autorità indipendenti; la soppressione, ad opera dell'articolo 21 del richiamato D.L. 90/2014, di 5 scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni<sup>31</sup> e la contestuale assegnazione delle funzioni degli organismi soppressi alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA).; il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577).

Il **D.L. n. 90/2014**, contenente misure volte ad una semplificazione e ad una maggiore trasparenza amministrativa, ha innovato la disciplina di diversi istituti tra cui, per quelli che rilevano maggiormente in questa sede, la mobilità del personale, il demansionamento e i permessi sindacali.

L'articolo 4 del citato D.L. n. 90/2014 ha introdotto una nuova disciplina della **mobilità nella pubblica amministrazione**, prevedendo, in particolare, il trasferimento dei dipendenti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nello stesso Comune o ad una distanza massima di 50 chilometri dalla sede cui sono adibiti senza bisogno del consenso del lavoratore interessato; specifiche deroghe sono previste per i dipendenti con figli di età inferiore a 3 anni che hanno diritto al congedo parentale e per i dipendenti che possono usufruire dei permessi lavorativi retribuiti per l'assistenza di un parente o di un affine disabile in situazione di gravità i quali possono essere trasferiti dalla propria attività lavorativa in un'altra sede solo con il loro consenso.

Per quanto riguarda il cosiddetto **demansionamento**, ossia l'adibizione del lavoratore a mansioni inferiori rispetto a quelle originariamente assegnategli, l'articolo 5 del D.L. 90/2014 dispone, al fine di ampliare le possibilità di ricollocamento, che il personale in disponibilità possa presentare (nei 6 mesi anteriori alla data di scadenza del termine di 24 mesi previsto come periodo massimo di godimento dell'indennità spettante al seguito del collocamento in disponibilità) istanza di ricollocazione, nell'ambito dei posti vacanti in organico, anche in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore (della stessa o di inferiore area o categoria di un solo livello per ciascuna delle fattispecie richiamate), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2103 del codice civile; la ricollocazione non può comunque avvenire prima dei 30 giorni anteriori alla data di scadenza del richiamato termine di 24 mesi.

In tema di **prerogative sindacali**, l'articolo 7 del D.L. 90/2014 dispone, a decorrere dal 1° settembre 2014, la riduzione del 50%, per ciascuna associazione sindacale, dei contingenti complessivi dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, come attribuiti dalle disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti (disposizioni specifiche sono previste per le forze di polizia e per i vigili

---

<sup>31</sup> Queste sono: la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Istituto diplomatico «Mario Toscano», la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche

del fuoco). In attuazione di quanto previsto, il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato la Circolare n. 5 del 20 agosto 2014 che fornisce alle PA ed alle associazioni sindacali indicazioni circa le modalità di applicazione della suddetta riduzione.

Per quanto concerne il tema della **semplificazione amministrativa**, si segnala, oltre il disegno di legge delega citato nella Nota e diretto alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577), anche quello **di riforma del mercato del lavoro** (AS 1428, attualmente all'esame del Senato in prima lettura), contenente, tra l'altro, una delega per la **semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative in materia di politiche attive del lavoro**. L'AS 1577 richiamato è attualmente all'esame della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato, presso la quale è tuttora in corso lo svolgimento di audizioni di esperti e rappresentanti di istituzioni ed enti associativi nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la stessa Commissione, lo scorso 9 settembre, ha convenuto di svolgere all'interno dell'istruttoria legislativa per l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 1577.

### **Fatturazione elettronica**

La Nota di aggiornamento, sempre nell'ambito delle misure di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, evidenzia come il sistema di digitalizzazione delle fatture e del ciclo di approvvigionamento delle singole amministrazioni abbia prodotto notevoli miglioramenti.

Si rammenta che **l'articolo 25 del D.L. n. 66 del 2014** ha anticipato al 31 marzo 2015 **l'obbligo di fatturazione elettronica** per i pagamenti dovuti da tutte le pubbliche amministrazioni, inclusi gli enti locali. Nei confronti dei Ministeri, delle Agenzie fiscali e degli enti nazionali di previdenza è già decorso il termine del 6 giugno 2014, a partire dal quale non possono più essere accettate fatture emesse o trasmesse in forma cartacea. Per le restanti amministrazioni pubbliche il precedente termine del 6 giugno 2015 è stato anticipato al 31 marzo 2015.

In tale direzione si muove anche **l'articolo 9 della legge delega sulla riforma del sistema fiscale (legge n. 23 del 2014)** che prevede una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti e, in particolar modo, l'incentivo all'utilizzo della **fatturazione elettronica** e la trasmissione telematica dei corrispettivi. Il legislatore ha quindi inteso inquadrare l'utilizzo della fattura elettronica all'interno di una strategia più ampia da attuare nei confronti dei contribuenti Iva, al fine di perseguire finalità di semplificazione e parallelo rafforzamento dei sistemi di controllo.

L'Agenzia delle Entrate, in forza delle disposizioni contenute nel Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'8 marzo 2008, gestisce il

Sistema di interscambio - SDI istituito dalla legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007, articolo 1, comma 211) ed è deputata:

- al presidio del processo di ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle Amministrazioni destinatarie;
- alla gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica.

L'SDI intermedia la trasmissione delle fatture elettroniche destinate alle PA, con modalità di funzionamento sono definite dal Decreto interministeriale n. 55 del 3 aprile 2013.

Secondo quanto riferito dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, tenutasi il 24 settembre 2014, nel periodo dal 6 giugno 2014 al 17 settembre 2014 il Sistema ha correttamente gestito più di 550.000 file fattura. La digitalizzazione del processo ha permesso di rilevare ambiti di miglioramento dei processi di gestione delle fatture e, più in generale, del ciclo di approvvigionamento delle singole Amministrazioni. A tre mesi dalla partenza, il Direttore dell'Agenzia ha riferito che si registra un *trend* positivo del periodo transitorio, con una riduzione dell'incidenza degli scarti per errori formali sul totale dei file ricevuti: 40% dal 6 al 30 giugno 2014; 26% dal 1 al 31 luglio 2014; 19 % dal 1 al 31 agosto 2014. Complessivamente, dal 6 giugno al 17 settembre i file scartati rappresentano il 23% di quelli ricevuti.

### Gestione dei Fondi Europei

Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea per gli **anni 2007-2013** è stato finora caratterizzato da significativi **ritardi nell'utilizzo** delle risorse, con il rischio di perderne le disponibilità per effetto del meccanismo del disimpegno automatico, qualora le risorse non siano spese entro la fine del secondo esercizio dal loro impegno contabile.

La Nota di aggiornamento specifica che la **spesa certificata** dall'Italia alla Commissione europea relativamente all'utilizzo dei fondi comunitari ha raggiunto, a settembre 2014, il **58 per cento** della dotazione<sup>32</sup>.

Sulla base delle informazioni disponibili (fornite dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito delle attività di monitoraggio ad essa assegnate), alla data del **30 giugno 2014** le **risorse ancora da spendere** entro il 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti) ammontano a circa **20 miliardi** di euro, la maggior parte dei quali (15 miliardi) nell'area della "Convergenza".

Rispetto al contributo totale, la percentuale dei **pagamenti** risulta pari al **59,6%**.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Al momento (6 ottobre 2014) il portale del DPS *OpenCoesione* riporta i dati relativi alla spesa certificata al 31 maggio 2014 indicandola al 56,0%, valore prossimo all'obiettivo (*target*) del 56,6% fissato per tale periodo.

Sul tema del ritardo negli utilizzi si segnala che, come recentemente affermato, il 30 settembre scorso, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Delrio) nell'audizione presso la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, le **principali criticità** che hanno riguardato l'utilizzo dei fondi 2007-2013 sono dovute alla dispersione delle risorse in un numero eccessivo di progetti (solo per il FSE ci sono stati oltre 700.000 progetti monitorati, su una disponibilità di 14 miliardi), ed alla mancata presenza di condizionalità *ex ante* necessarie per avere efficacia ed efficienza, nonché in particolar modo al tema della capacità amministrativa.

Si rammenta che in proposito l'**articolo 10 del D.L. n. 101 del 2013** ha istituito l'**Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, **ripartendo**, fermo restando le attribuzioni del Ministro delegato, le **funzioni** relative alla politica di coesione tra la **Presidenza del Consiglio** dei Ministri e l'**Agenzia**. In particolare, tra i compiti assegnati all'Agenzia per la coesione territoriale figura il **monitoraggio** sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, ferme restando le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato.

Ulteriori interventi legislativi che hanno rinforzato l'azione di utilizzo dei fondi strutturali sono stati previsti con il **D.L. n. 66 del 2014**, che all'**articolo 9, comma 8-bis**, ha stabilito che nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvalga di **Consip S.p.A.**, nella sua qualità di centrale di committenza, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'**acquisizione**

---

<sup>33</sup> Il risultato migliore sotto il profilo dell'attuazione finanziaria è registrato dall'Obiettivo "Competitività regionale ed Occupazione", relativo alle Regioni del Centro Nord, con pagamenti pari a circa il 71,8% delle risorse per esso stanziato, mentre la percentuale dei pagamenti nell'area della "Convergenza" delle Regioni del Sud è pari al 53,8%. In particolare risultano in grave ritardo, relativamente alle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le regioni Campania (35,3%, con circa 3 miliardi di pagamenti ancora da effettuare), Calabria (43%, con ancora 1,1 miliardi), Sicilia (46,2%, con disponibilità di 2,3 miliardi) e Puglia (59,6%, ma ancora 1,8 miliardi da spendere), a cui si aggiungono 1,6 miliardi del Programma operativo nazionale (PON) "Ricerca e competitività", nonché 1 miliardo del PON "Reti e mobilità". I pagamenti nell'ambito del Fondo di sviluppo europeo (FSE) – Obiettivo Convergenza raggiungono il 64,5% della dotazione, ma ne devono essere effettuati ancora per 2,4 miliardi.

**di beni e di servizi** strumentali all'esercizio delle relative funzioni, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea.

Da ultimo, l'**articolo 12 del D.L. n. 133 del 2014** (c.d. Sblocca Italia), in corso di esame alla Camera (A.C. 2629), interviene in tema di utilizzo delle risorse dei fondi strutturali dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, prevedendo, al comma 1, che il Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata, possa proporre al CIPE il **definanziamento** e la **riprogrammazione** delle risorse non impegnate qualora le amministrazioni pubbliche responsabili si siano rese responsabili di inerzia, ritardo o inadempimento. Il comma 2 attribuisce al Presidente del Consiglio l'esercizio dei **poteri ispettivi e di monitoraggio** sullo stato di attuazione degli interventi a valere su tali risorse – anche con l'ausilio di amministrazioni statali e non statali dotate di specifica competenza tecnica, mentre il comma 3 attribuisce ad esso i **poteri sostitutivi** già previsti dalla normativa vigente in caso di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione di tali interventi.

Per quanto riguarda le risorse dei fondi UE relative al **ciclo di programmazione 2014-2020**, si ricorda che, come ha affermato il sottosegretario Delrio nella citata audizione, è stata conclusa la procedura di confronto con la Commissione in merito alla versione definitiva dell'**Accordo di partenariato**, la cui approvazione finale sarà a breve formalizzata dalla Commissione europea. Le risorse dei Fondi europei (FSE, FESR, FEASR e FEAMP) sono ripartiti tra **11 obiettivi tematici**, individuati dall'articolo 9 del Regolamento UE n. 1303/2013. Escludendo le risorse del FEASR e del FEAMP (circa 11 miliardi complessivi) le risorse del FSE e del FESR ammontano a oltre 32 miliardi, cui si aggiungono le risorse destinate all'occupazione giovanile (YEI) e al Fondo indigenti (FEAD), per circa 1,2 miliardi. A tali risorse comunitarie si affiancano 32 miliardi di cofinanziamento nazionale, di cui 24,5 miliardi a carico del bilancio dello Stato e 7,5 miliardi a carico delle Regioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 240, della legge di stabilità 2014.

### **Comparto difesa**

La Nota di aggiornamento al Def dà particolare risalto alla prossima pubblicazione da parte del Ministero della Difesa di un nuovo "**Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa**". Si tratta di un documento mirato a definire gli obiettivi che il Paese intende perseguire nei prossimi quindici anni, le modalità e gli strumenti da utilizzare per la protezione e la tutela dei suoi cittadini, del territorio, degli interessi vitali e

strategici e dei valori nazionali. Il Documento, attraverso una attenta analisi dello scenario internazionale, dei rischi, delle esigenze di sicurezza e degli interessi del Paese, **ridefinirà**, in particolare, **il quadro strategico di riferimento per lo Strumento militare**, i lineamenti strutturali e organizzativi che dovrà assumere al fine di renderlo efficace ed efficiente nei confronti degli effettivi rischi e minacce che, incombono sull'Italia e sull'Europa.

Su tale iniziativa il Ministro della difesa ha riferito alle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera e del Senato lo scorso 24 giugno, in occasione della sua audizione sul Documento programmatico pluriennale per il triennio 2014-2016. In quella sede il Ministro Pinotti ha precisato che la stesura di un nuovo libro bianco consentirà di “tornare a ragionare sui rischi e le minacce che gravano sull'Italia, sugli interessi da tutelare e sulle scelte da compiere in tema di organizzazione e impiego dello strumento militare”.

Nelle more della definitiva elaborazione del Libro bianco, sono state definite da un apposito gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della difesa **le linee guida** che rappresentano “il risultato di un'analisi preliminare finalizzata alla raccolta di un complesso di elementi di informazione e di valutazione ai fini della successiva fase di elaborazione del nuovo Libro Bianco”.

La Nota di aggiornamento pone, poi, in risalto talune iniziative destinate a garantire la “conciliazione delle esigenze di vita e del lavoro “ dei pubblici dipendenti. Per quanto riguarda il comparto della difesa è prevista la realizzazione di **asili nido presso le caserme del Ministero della difesa**, fruibili da minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché delle amministrazioni locali o da minori che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

### **Misure anticorruzione**

La Nota di aggiornamento richiama, in particolare, l'ulteriore potenziamento **dei compiti dell'ANAC** (Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza) ad opera del **D.L. n. 90 del 2014** (L. n. 114 del 2014) con il trasferimento a detta Autorità dei compiti e le funzioni svolti dall'*Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. La Stessa ANAC cui è attribuito anche il cd. **precontenzioso** su questioni insorte durante le gare pubbliche<sup>34</sup>, è ridenominata “*Autorità nazionale anticorruzione*”. In relazione alle nuove attribuzioni dell'Autorità anticorruzione è previsto che in presenza di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, **il dipendente**

<sup>34</sup> Con il provvedimento del 2 settembre 2014 l'ANAC ha emanato il nuovo Regolamento sull'esercizio della funzione di componimento delle controversie, sollevate su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, di cui all'articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 163/2006 (Codice degli appalti).



*pubblico possa inoltrare denuncia*, oltre che all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti, anche *all'A.N.A.C.* (Autorità nazionale anticorruzione).

Lo stesso D.L. n. 90/2014 attribuisce al Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) – che si avvale a tal fine di una Unità operativa speciale - compiti di sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento “**EXPO Milano 2015**”. Si segnala che; in tale ambito, il presidente dell'ANAC ha formulato al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 e alla Società Expo 2015 S.p.A. una serie di *raccomandazioni* per la corretta gestione delle procedure di appalto connesse alla realizzazione dell'evento, distinte con riferimento alle diverse fasi della procedura.

Su iniziativa del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Raffaele Cantone, è stato firmato a Milano il **3 ottobre scorso** un **accordo con l'OCSE** che prevede che un gruppo di esperti dell'Organizzazione possa effettuare un monitoraggio esterno delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015. La finalità è, sostanzialmente, una **validazione dell'Ocse sui controlli anticorruzione effettuati dall'ANAC**.

Va ulteriormente ricordato che il D.L. n. 90 definisce, in funzione anticorruzione, nuove norme per la *gestione di imprese aggiudicatrici di appalti pubblici indagate per specifici delitti contro la PA* (corruzione, concussione, ecc.) in relazione all'attività delle quali si registrino rilevanti anomalie o comunque situazioni sintomatiche di condotte illecite. In tali ipotesi, il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati, può proporre in via alternativa al Prefetto competente di intimare all'impresa il rinnovamento degli organi sociali oggetto di indagine; di assumere direttamente il controllo dell'impresa attraverso un'*amministrazione straordinaria temporanea* fino all'esecuzione del contratto pubblico.

La Nota di aggiornamento ricorda, inoltre, nell'ambito delle misure anticorruzione, il *D.M. Economia n. 57/2014* (entrato in vigore l'8 aprile 2014) con il quale sono state stabilite le modalità attraverso cui si tiene conto del *rating di legalità delle imprese* sia in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni che di accesso al credito bancario.

Va segnalato, poi, l'avvio dell'esame al Senato di un d.d.l. di iniziativa governativa, relativo alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (A.S. 1577) che delega il Governo alla *revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza delle PA*.

Il citato D.L. n. 90/2014 ha, altresì, stabilito che, per concentrare l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, le funzioni

della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance previste dal D.Lgs. n. 150 del 2009, siano trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## **Monitoraggio ed efficienza della giustizia**

### **Processo civile**

L'ultimo *Rapporto Doing Business in Italy (2014)*<sup>35</sup> ha evidenziato come le riforme della giustizia, con particolare riferimento alla necessità di ridurre la durata dei processi civili, siano prioritarie per un rilancio dell'efficienza del sistema e per la ripresa degli investimenti dall'estero.

La Commissione Europea, nell'ultimo *Quadro di valutazione sui sistemi giudiziari europei* (pubblicato nel marzo 2014), riferisce, tuttavia, di un **miglioramento della durata dei processi civili italiani**. Per la conclusione di un procedimento di primo grado si è infatti passati dai circa 850 giorni del 2010 ai meno di 700 del 2012.

Tale miglioramento dovrebbe trovare conferma anche nell'imminente 5° rapporto del Cepej<sup>36</sup> (di cui è prevista la presentazione il 9 ottobre 2014) sul funzionamento dei sistemi giudiziari europei.

**In relazione alla lunghezza del processo civile, la Nota di aggiornamento al DEF riferisce delle primissime positive esperienze del cd. PCT (processo civile telematico) previsto dal D.L. n. 90/2014.**

L'intervento del D.L., che fa seguito a una lunga serie di modifiche legislative dirette a favorire la digitalizzazione del processo, **prevede, infatti l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti del processo civile (entro il 31 dicembre 2014, per i tribunali, entro il 30 giugno 2015, per le corti d'appello).**

**Il Governo, nella Nota di aggiornamento del DEF evidenzia come solo grazie alle 11,6 milioni di comunicazioni consegnate via PEC negli ultimi 12 mesi (da agosto 2013 a luglio 2014) sono valse un risparmio di oltre 40 milioni (somma che è quasi pari alla metà della spesa informatica per la Giustizia nell'anno 2013).**

<sup>35</sup> *Doing Business* è un rapporto della Banca Mondiale che, monitorando l'economia di 185 Paesi in tutto il mondo, individua dove sia più facile fare impresa. L'Italia è al 65° posto della classifica, in leggera salita rispetto al precedente rapporto (era al 73° posto).

<sup>36</sup> Si tratta della *Commissione europea per l'efficienza della giustizia*, organo del Consiglio d'Europa.

**In tal senso, appaiono incoraggianti i dati forniti dallo stesso Governo nella Nota di aggiornamento in esame in relazione al primo mese di vigenza delle nuove norme (il deposito telematico è infatti vigente da subito per i processi avviati dal 30 giugno 2014).**

**Al di là dei dati contenuti nella Nota di aggiornamento (riferiti al miglioramento dei tempi di emissione del decreto ingiuntivo e: all'aumento dei depositi telematici degli atti da parte dei magistrati ed all'uso della PEC) non risultano dati più recenti sulla durata complessivi dei procedimenti civili.**

La Nota di aggiornamento al DEF dà conto dell'avanzato stato della  *riforma della geografia giudiziaria*  e del “recupero” di 386 magistrati; della positiva esperienza della mediazione obbligatoria (20% di successo), degli effetti dell'aumento del contributo unificato. In specifica relazione all'arretrato civile si osserva come, pur rimanendo a fine 2013 più di 5 milioni di cause pendenti, dal 2009 al 2013 l'arretrato è diminuito di circa il 15%. Si conferma, quindi, il trend in diminuzione già evidenziato dal Primo Presidente della Cassazione nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014.

Per quanto riguarda l'azione del Governo per la riduzione dell'arretrato dei processi civili - dopo che nell'attuale legislatura un consistente intervento sul processo civile proprio finalizzato allo smaltimento dell'arretrato si è avuto con il decreto-legge n. 69/2013 (L. n. 98/2013) - il recentissimo **D.L. 12 settembre 2014, n. 132** – in corso di conversione - interviene con una serie di misure volte: all'eliminazione del contenzioso pendente; al trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili in corso; all'introduzione di una nuova procedura di negoziazione assistita da un avvocato; alla semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio; a garantire la funzionalità del processo civile di cognizione tramite, in particolare, un maggior ricorso al rito sommario; alla tutela dei crediti e all'accelerazione e semplificazione del procedimento di esecuzione forzata.

**Nel Consiglio dei ministri del 29 agosto 2014 sono stati, inoltre, approvati:**

- **un disegno di legge delega del Governo sul processo civile. L'intervento persegue i seguenti obiettivi: migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; realizzare un processo civile più lineare e comprensibile; speditezza del processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di**

rimessione in decisione. La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo;

- un d.d.l. che amplia la *responsabilità civile dei magistrati*;
- un d.d.l. di *ristrutturazione organica della magistratura onoraria*.

La Nota di aggiornamento riferisce, inoltre, di ulteriori misure volte alla razionalizzazione e all'efficienza della giustizia come l'istituzione dell'*Ufficio per il processo* e la *soppressione di sezioni distaccate dei TAR*.

### Processo penale

La Raccomandazione n. 3 invita esplicitamente a rivedere l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014.

In merito, più in generale per quanto riguarda il settore **penale**, risultano approvati o in corso di elaborazione da parte del Governo una serie di disegni di legge di revisione della disciplina processuale e delle norme sull'estradizione; per l'introduzione del reato di autoriciclaggio; per il ridisegno del reato di falso in bilancio nonché per la citata riforma della **disciplina della prescrizione**.

Nel **Consiglio dei ministri del 29 agosto 2014** è stato approvato un disegno di legge (non ancora presentato alle Camere) di *modifica della normativa penale, sostanziale e processuale e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi*; il d.d.l., che contiene una nuova disciplina della prescrizione, prevede anche misure inerenti l'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.

In particolare, in riferimento alla **prescrizione**, la stessa relazione finale dell'aprile 2013 della cd. *Commissione Fiorella*, istituita presso il Ministero della giustizia affermava come la situazione attuale della normativa "*frustra la legittima pretesa punitiva dello Stato e le istanze di tutela della vittima del reato, disincentivando al contempo i riti alternativi e favorendo la presentazione di impugnazioni a scopo puramente dilatorio per conseguire l'obiettivo della prescrizione. Ne consegue l'ingolfamento del rito dibattimentale e dei procedimenti innanzi alle Corti d'appello e alla Corte di cassazione e complessivamente un sistema processuale sempre più incapace di gestire in tempi ragionevoli il proprio imponente carico di lavoro*".

Secondo i **dati del Ministero della giustizia**, pur *in calo* nel triennio 2010-2012, il numero delle prescrizioni si mantiene ancora troppo alto. Si sono conclusi con la prescrizione del reato 141.851 processi nel 2010, 128.891 nel 2011 e "solo" 113.057 nel 2012.

Tipo di ufficio	Tipo di provvedimento	Numero	%
-----------------	-----------------------	--------	---

		provvedimenti	provvedimenti
Corte di cassazione	Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione	435	0,4
Corte d'appello	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	18.592	16,4
Ufficio GIP/GUP	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	4.725	4,2
Tribunale ordinario	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	20.246	17,9
Ufficio GIP (noti)	Decreti di archiviazione per prescrizione	63.376	56,1
Ufficio GIP (ignoti)	Decreti di archiviazione per prescrizione	3.876	3,4
Giudice di pace	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	1.807	1,6
<b>Totale numero provvedimenti di prescrizione</b>		<b>113.057</b>	<b>100</b>

Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale di statistica

Elaborazioni: Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale della giustizia penale - Ufficio I

In attesa della presentazione alla Camere del disegno di legge governativo, si segnala in materia l'avvio, nel maggio 2014, dell'esame presso la **Commissione Giustizia** della Camera di due **proposte di legge** d'iniziativa parlamentare in materia di riforma dell'istituto della prescrizione (AC 1174 e AC 1128). La Commissione è attualmente impegnata in un ciclo di audizioni nell'ambito di una indagine conoscitiva.

### Misure per il sovraffollamento carcerario

Il sovraffollamento delle carceri italiane è stato in più occasioni condannato dalla **Corte europea dei diritti dell'uomo** (da ultimo, con la sentenza Torreggiani e altri contro l'Italia dell'8 gennaio 2013).

L'azione del Governo si è concretizzata in una serie di interventi migliorativi delle condizioni di detenzione. In questa legislatura il Parlamento: ha convertito i **decreti-legge n. 78 del 2013 e n. 146 del 2013** relative a misure legislative volte - tra l'altro - a ridurre il numero dei reclusi in carcere, attraverso interventi tanto di diritto penale quanto di diritto processuale penale e relativi all'ordinamento penitenziario; ha approvato la **legge 28 aprile 2014, n. 67** di delega al Governo in materia di *pene detentive non carcerarie*, di riforma del sistema sanzionatorio e messa alla prova nel processo penale.

Effetti deflattivi ulteriori sono risultati effetto della *sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014* che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previgente normativa sugli *stupefacenti* introdotta nel 2006 (cd. legge Fini-Giovanardi) facendo rivivere la disciplina della meno severa legge Jervolino Vassalli del 1990 come emendata dal referendum del 1993. Il successivo **DL 79 del 2014** ha, quindi, previsto che i fatti di lieve entità siano puniti con la reclusione da sei mesi a quattro anni (al di sotto, quindi, del limite edittale di 5 anni che prevede l'applicazione della custodia cautelare).

Inoltre, il Parlamento sta tuttora esaminando una proposta di legge di iniziativa parlamentare in tema di **custodia cautelare** (A.C. 631-B) che, se approvata, potrebbe ulteriormente contribuire alla riduzione del sovraffollamento carcerario.

<b>Detenuti presenti negli istituti penitenziari per posizione giuridica (30 settembre 2014)</b>						
In custodia cautelare				Condannati definitivi	internati	Da impostare
<i>In attesa di primo giudizio</i>	<i>Appellanti</i>	<i>Ricorrenti</i>	<i>Misto</i>			
9.607	4.108	2.882	1.221			
<b>17.818</b>				<b>35.197</b>	<b>1.099</b>	<b>81</b>
<b>54.195</b>						

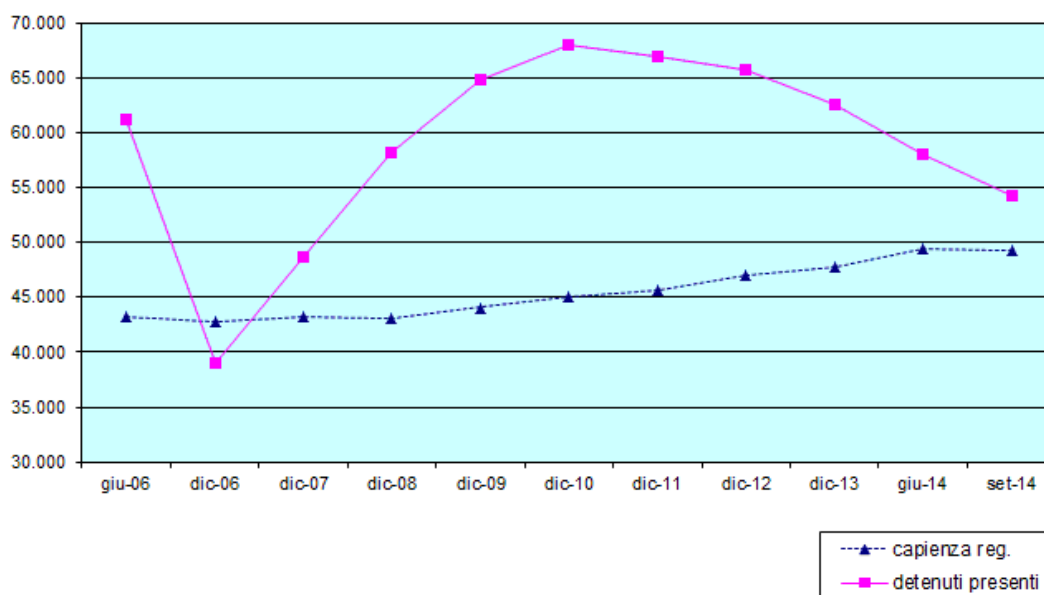
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

Solo nell'ultimo triennio, mentre la capienza degli istituti è migliorata (49.347 posti al 30 settembre 2014) a seguito, soprattutto, di interventi di ristrutturazione di padiglioni esistenti, si registra - anche grazie ai numerosi interventi legislativi - una netta tendenza alla diminuzione delle presenze, fino ad arrivare ai 54.195 detenuti (al 30 settembre 2014). Ci sono quindi 4.848 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti. Rispetto alla stessa data del 2013, **il miglioramento della situazione di sovraffollamento** è evidente: a tale data, infatti, le presenze erano di 64.758 unità, a fronte di una capienza degli istituti di 47.615 posti; l'eccedenza di detenuti era, quindi, ben 17.143 unità.

<b>Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione: aggiornamento 30 settembre 2014</b>			
REGIONE DI DETENZIONE	NUMERO ISTITUTI	CAPIENZA REGOLAMENTARE	DETENUTI PRESENTI
Abruzzo	8	1.502	1.886
Basilicata	3	470	428
Calabria	13	2.620	2.372
Campania	17	6.085	7.372
Emilia Romagna	12	2.799	2.902
Friuli Venezia Giulia	5	484	602
Lazio	14	5.113	5.629
Liguria	7	1.180	1.359
Lombardia	19	6.068	7.708
Marche	7	823	919
Molise	3	274	358
Piemonte	13	3.833	3.535
Puglia	11	2.378	3.372
Sardegna	12	2.427	1.888
Sicilia	24	5.986	6.054
Toscana	18	3.345	3.421
Trentino Alto Adige	2	509	301
Umbria	4	1.314	1.466
Valle d'Aosta	1	180	133
Veneto	10	1.957	2.490
<b>Totale nazionale</b>	<b>203</b>	<b>49.347</b>	<b>54.195</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

Il grafico che segue evidenzia come nel corso dell'attuale legislatura (dal marzo 2013) la forbice capienza regolamentare/detenuti presenti si sia costantemente e progressivamente ridotta per effetto degli interventi di Governo e Parlamento e - da ultimo - della sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2014 sulle c.d. droghe leggere.



Elaborazione Servizio studi di dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

Sul versante della **capienza degli istituti penitenziari**, è in corso di realizzazione il c.d. **Piano Carceri**, la cui ultima versione è stata approvata il 18 luglio 2013: In questa legislatura sono stati ulteriormente ampliati i compiti del *Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie*, i cui poteri si sono tuttavia esauriti il 31 luglio 2014 (decreto-legge n. 92/2014). Le competenze sulla costruzione di infrastrutture carcerarie tornano, quindi, al Ministro della giustizia in concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto concerne le **misure alternative alla detenzione** (affidamento in prova, semilibertà e detenzione domiciliare), la Nota di aggiornamento al DEF riferisce di 23.509 detenuti beneficiari al 31 luglio scorso. I più recenti dati (al 30 settembre 2014) registrano una lieve flessione con 22.093 detenuti beneficiari delle misure.



## **Raccomandazione 4** **(Settore bancario e mercato dei capitali)**

*Relativamente al settore bancario e del mercato dei capitali, l'Unione Europea ha raccomandato al Governo di rafforzare la **resilienza del settore bancario**, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale.*

### **Rafforzamento del settore bancario**

Sotto un primo profilo, il Governo ha riferito sulle **misure adottate direttamente dagli istituti di credito**: le iniziative intraprese sul piano interno hanno arginato il **deterioramento della profittabilità** tramite misure di contenimento dei costi (che ha abbassato il **rapporto tra costi e ricavi** dal 66,7 al 62,1 per cento); le banche italiane hanno inoltre aumentato le richieste di collaterali ed hanno operato interventi di ricapitalizzazione, per un ammontare complessivo superiore a 10 miliardi.

La Nota di aggiornamento menziona altresì gli **interventi della BCE** e le conseguenti misure adottate dalla Banca d'Italia.

Per quanto concerne la politica monetaria, occorre ricordare che il 4 settembre 2014 il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha operato una riduzione dei tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale di 10 punti base, rispettivamente dallo 0,15% allo 0,05%, dallo 0,40% allo 0,30% e dal -0,10 al -0,20%, dopo un periodo di invarianza di tali tassi.

A luglio 2014 la BCE ha definito i dettagli tecnici delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine (*Targeted Long-Term Refinancing Operations*, TLTROs): si tratta di prestiti a un tasso di 10 punti base sopra quello di riferimento (dunque lo 0,25%) con scadenza a 4 anni che la Bce lancerà in settembre con una prima operazione, cui ne seguiranno altre sette ogni tre mesi, fino a giugno 2016, per un ammontare complessivo di mille miliardi di euro. L'obiettivo è di migliorare il sostegno del credito bancario all'economia reale: infatti, a differenza delle due LTRO di dicembre 2011 e febbraio 2012, che erano state utilizzate dalla banche in gran parte per acquistare titoli di Stato, in questo caso i prestiti sono vincolati alla concessione di crediti a famiglie e imprese: se non soddisfano questa condizione, le banche dovranno restituire i fondi dopo i primi due anni.

La Banca d'Italia ha reso nota, con un [comunicato stampa dell'8 settembre 2014](#), la decisione di ampliare la gamma dei prestiti che le banche possono utilizzare a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema. Le misure sono entrate in vigore il 10 settembre 2014 e sono conformi alle regole stabilite dal

Consiglio direttivo della BCE per lo schema ordinario dell'Eurosistema e per quello temporaneo degli *Additional Credit Claims* (ACC), che ammette la stanziabilità di crediti con caratteristiche di rischio meno stringenti.

Più in dettaglio, la BCE ha reso noto che il programma di acquisto durerà almeno due anni e avrà lo scopo di amplificare gli effetti di trasmissione della politica monetaria, aumentare la provvista di credito all'economia dell'Area Euro e, di conseguenza, agire come ulteriore strumento di politica monetaria. L'acquisto degli *assets* inizierà negli ultimi mesi del 2014 e avrà inizio nella seconda metà di ottobre con l'acquisto di *covered bonds*.

### **Regolazione bancaria**

Per quanto invece concerne specificamente la **regolamentazione del sistema bancario**, all'Italia si raccomanda di continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di **governo societario** in tutto il **settore**, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

Per quanto concerne il **governo societario delle banche**, il Governo ricorda le misure adottate dalla Banca d'Italia per la regolamentazione del settore da essa vigilato.

La Banca d'Italia, nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti dal TUB, ha pubblicato numerosi aggiornamenti alle [Disposizioni di vigilanza per le banche](#) (contenute nella circolare n. 285 del 2013).

In particolare, il primo aggiornamento del 6 maggio 2014 ha integrato il testo della Circolare con un nuovo titolo IV denominato "**Governo societario, controlli interni, gestione dei rischi**" e con un capitolo 1 denominato "Governo societario". Le nuove norme danno attuazione alla direttiva CRD IV, per le parti relative agli assetti di governo societario delle banche, e tengono conto delle indicazioni date dall'Autorità Bancaria Europea e dagli altri organismi internazionali, tra cui il Fondo Monetario Internazionale. Le disposizioni sono state elaborate ad esito dell'analisi delle osservazioni pervenute durante la consultazione pubblica che si è conclusa il 23 gennaio 2014.

Il nuovo quadro regolamentare, composto da principi generali e disposizioni di contenuto specifico, è finalizzato a rafforzare gli assetti di *governance* delle banche italiane. Le norme confermano principi già presenti nelle recedenti disposizioni, tra cui: la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l'adeguata dialettica interna; l'efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie.

Le principali novità introdotte dalla disciplina riguardano:

- l'esigenza che il consiglio si concentri sulle questioni di rilievo strategico e che abbia una composizione diversificata, anche per professionalità e genere, al fine di ampliare le prospettive di analisi e proposta;
- la presenza di almeno un quarto di amministratori indipendenti, per un più efficace contributo alla dialettica e al confronto interno;
- il processo di nomina dei componenti, affinché sia trasparente e basato su un'analisi ex ante e una verifica ex post dei profili richiesti per l'efficace svolgimento dei compiti;
- limiti quantitativi alla numerosità dei consiglieri, per evitare composizioni pletoriche che possono ostacolare la funzionalità del consiglio e accrescere i costi per le banche;
- la figura del presidente, con il fine di valorizzarne i compiti e il ruolo *super partes*, anche attraverso il divieto di essere componente del comitato esecutivo;
- l'istituzione di comitati composti da amministratori non esecutivi, in maggioranza indipendenti, destinati a meglio supportare il consiglio in materie delicate e complesse (rischi; remunerazioni; nomine).

Con specifico riferimento alle **Banche Popolari**, le disposizioni intendono favorire la **rappresentanza** negli organi aziendali delle diverse componenti della base sociale e la più ampia **partecipazione** dei soci alle assemblee. A questo fine, sono dettati norme e orientamenti in tema di deleghe conferibili a ciascun socio, esercizio del voto a distanza e, limitatamente alle banche popolari quotate, presentazione di liste per la nomina degli esponenti e integrazione dell'ordine del giorno per i soci che rappresentino la percentuale del capitale sociale indicata in statuto.

Si ricorda in merito che il **Fondo Monetario Internazionale** ha pubblicato, nel mese di settembre 2014, un [working paper dedicato alla riforma della governance delle banche italiane](#).

In particolare, l'FMI considera un solido sistema di governo societario essenziale per il corretto funzionamento del sistema bancario e per l'integrità dei mercati finanziari. Si discute la corporate *governance* delle banche italiane, il suo quadro di vigilanza e le sfide specifiche che derivano che sorgono dal ruolo rivestito dalle fondazioni bancarie e dalle banche popolari.

Al riguardo si sottolinea come, in Italia, l'assetto proprietario di alcune banche – fondazioni senza azionisti e cooperative – solleva specifiche questioni concernenti il governo societario. Le fondazioni per propria natura non hanno azionisti e sono soggette all'influenza politica, fattore che influenza la composizione degli organi decisionali e le attività delle banche italiane. Le fondazioni sono infatti azionisti primari nel 23 per cento degli *asset* bancari italiani, attraverso la partecipazione in più del venti per cento del capitale bancario. In aggiunta a tale fattore, in diversi grandi gruppi bancari, riescono a esercitare il controllo dei *board* delle banche anche con una partecipazione inferiore, spesso per effetto di accordi tra azionisti. Nelle banche popolari, le restrizioni sull'assetto proprietario e il voto capitarario indeboliscono il funzionamento del mercato e la capacità della banca di raccogliere capitale esterno. Sia le banche popolari che le banche possedute da

fondazioni tendono ad avere riserve finanziarie inferiori e parametri qualitativi più deboli rispetto alla media del sistema.

Sebbene si riconosca che le banche italiane hanno fatto progressi nel migliorare la propria *governance*, l'FMI reputa necessari i seguenti, ulteriori passi avanti:

- rafforzare la regolazione bancaria, attraverso regole più stringenti e più aderenti al caso specifico, specialmente per i dirigenti e gli azionisti di controllo;
- implementare la vigente disciplina in materia di operazioni con parti correlate con definizioni più stringenti;
- rafforzare la supervisione sulle fondazioni bancarie, qualora esse siano azionisti di controllo di banche;
- agevolare la trasformazione delle banche popolari in società per azioni

A parere del Governo, la recente revisione delle norme in materia di governo societario delle banche migliorerà anche la *governance* delle **Fondazioni**. In materia sono ritenute particolarmente rilevanti le nuove regole che rafforzano le procedure per la nomina dei membri del consiglio; enfatizzano il ruolo del presidente e, in particolare, il suo ruolo nella promozione del dialogo interno e nel garantire controlli adeguati; incoraggiano l'autovalutazione da parte dell'Ente.

### Accesso al mercato dei capitali

**La Commissione UE ha raccomandato** all'Italia l'adozione di misure volte a promuovere **l'accesso delle imprese**, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai **finanziamenti non bancari**.

Tra le misure **non legislative adottate sul punto** il Governo ha ricordato:

- l'operatività del **Fondo Centrale di Garanzia**, sottolineando che circa il 60 per cento del totale delle imprese assistite sono micro imprese, mentre le operazioni di finanziamento a favore delle medie imprese pesano per poco meno del 10 per cento; Il governo fornisce i dati delle operazioni accolte (52.537 operazioni accolte per 7,6 miliardi di controvalore nei primi 7 mesi del 2014);
- le iniziative avviate **dall'accordo tra la BEI, il MEF e il MISE**: 1) l'impiego di 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI per coprire i rischi di prima perdita in progetti d'innovazione industriale di imprese di qualunque dimensione; il Governo stima che grazie a tali fondi la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni; 2) un accordo quadro per aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti, attraverso: i) l'individuazione di progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare le forme di finanziamento delle opere; ii) l'identificazione di progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi; iii)

l'assistenza tecnica a soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali per il ciclo 2014—2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI;

- la creazione della *task force* '**Finanza per la crescita**', presso le segreterie tecniche del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello Sviluppo economico e della Banca d'Italia, volte a individuare soluzioni concrete in grado di facilitare la disponibilità di risorse finanziarie per le imprese. Questo obiettivo è stato perseguito favorendo lo sviluppo delle emissioni obbligazionarie e dei fondi di credito – anche attraverso l'estensione dell'intervento del Fondo Centrale di Garanzia a questi strumenti - e un maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali che veicolano il risparmio di lungo termine, anche nell'erogazione diretta del credito.

Il Governo ha sottolineato come le proposte elaborate dalla suddetta *task force* siano anche confluite in **misure legislative** intese a favorire l'accesso al credito non bancario e a invitare le imprese alla quotazione nei mercati regolamentati.

Le misure più rilevanti in materia sono contenute nel Decreto 'Competitività' (decreto-legge n. 91 del 2014) e in parte nel Decreto 'Sblocca Italia' (decreto-legge n. 133 del 2014, attualmente all'esame del Parlamento per la conversione in legge) e, in particolare si ricordano i seguenti **interventi**:

- è stata concessa anche alle imprese di assicurazione e alle società di cartolarizzazione italiane la possibilità di **concedere finanziamenti** diretti alle imprese (articolo 22 del D.L. n. 91 del 2014);
- è stato progressivamente **potenziato l' Aiuto alla Crescita Economica (ACE)**, sia sotto il profilo dell'operatività soggettiva che per quanto riguarda l'ampiezza dell'agevolazione per le imprese quotate (articolo 19 del D.L. n. 91 del 2014);
- è stata **ridotta la misura del capitale sociale minimo per le società per azioni (Spa)** da 120 a 50 mila euro (articolo 20 del D.L. n. 91 del 2014);
- un altro gruppo di norme ha specificamente riguardato le **agevolazioni per la quotazione delle PMI** e delle **imprese familiari** (articolo 20 del D.L. n. 91 del 2014): in estrema sintesi, le modifiche principali riguardano l'introduzione di una specifica definizione dimensionale di PMI emittenti azioni quotate; la possibilità delle PMI rientranti in tale definizione di modificare in via statutaria la soglia rilevante per le offerte pubbliche di acquisto (OPA) obbligatorie; le modifiche alla disciplina dell'OPA da consolidamento delle PMI; l'innalzamento dal 2 al 5 per cento della soglia delle partecipazioni rilevanti da comunicare alla Consob e alla società partecipata; la possibilità di prevedere - in via statutaria - l'attribuzione di un diritto di voto maggiorato, con un limite di due

voti, per tutte le azioni detenute da uno stesso azionista per un periodo consecutivo indicato nello statuto, non inferiore a 24 mesi;

- ulteriori misure riguardano il **mercato obbligazionario** e l'incentivazione delle imprese all'**emissione di strumenti finanziari** e, in particolare la rimozione dei vincoli fiscali gravanti sulle operazioni di *private placement*: gli interessi e gli altri proventi su tali strumenti non saranno più gravati dalla ritenuta alla fonte (pari al 26 per cento dal 1° luglio), per effetto dell'articolo 21 del decreto-legge n. 91 del 2014.

Tra le **misure regolamentari** promosse dal Governo si segnala l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 12 del decreto-legge n. 145 del 2013 (DM 5 giugno 2014) che consente di fatto l'accesso al Fondo Centrale di Garanzia anche a favore delle società di gestione del risparmio che sottoscrivano obbligazioni o titoli similari emessi da piccole e medie imprese (**'mini bond'**).

Il decreto 5 giugno 2014 del MISE ha attuato la norma che estende l'operatività del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese anche nei confronti delle società di gestione del risparmio che, in nome e per conto dei fondi comuni di investimento da esse gestiti, sottoscrivano titoli obbligazionari emessi da piccole e medie imprese (articolo 12, comma 6-bis, del D.L. n. 145 del 2013).

Il Governo rammenta in proposito come lo strumento dei 'mini bond' sia sempre più diffuso tra le piccole e medie imprese che intendono accedere al mercato per reperire risorse di finanziamento alternative al credito bancario, con un valore complessivo dei *bond* emessi da compagnie non quotate ammonta a **7,5 miliardi**.

Si rammenta che nel [risposta scritta all'interrogazione in Commissione VI \(Finanze\) 5-03187](#), il 9 luglio 2014 il Governo aveva reso alcune informazioni sullo stato di attuazione dello strumento dei "mini-bond". La Banca d'Italia, che analizza regolarmente l'evoluzione del mercato obbligazionario tra le fonti di finanziamento delle imprese, ha comunicato di aver ricostruito un elenco di emissioni di mini bond sulla base di informazioni di stampa e di quelle rilasciate periodicamente da Borsa Italiana con riferimento ai titoli scambiati sul segmento professionale dell'ExtraMOT, un sistema multilaterale di negoziazione (MTF) per gli strumenti obbligazionari a cui possono accedere i soli investitori professionali. Una lista aggiornata di mini-bond emessi è disponibile sul sito ExtraMOT Pro.

Sulla base delle informazioni così raccolte, emerge che **dal novembre del 2012 al giugno 2014** avevano emesso mini-bond 36 imprese non finanziarie italiane, per un **importo di 5,7 miliardi**. A queste si aggiungono due **società non finanziarie estere** che hanno emesso mini-bond per un valore **prossimo a un miliardo**. Le società emittenti appartengono a comparti eterogenei dei servizi e della manifattura. Il Governo ha inoltre riferito che, fino alla fine del 2013 le emissioni sono state generalmente di importo unitario elevato e hanno fatto capo quasi interamente a società di grandi dimensioni: in media i collocamenti sono stati pari a circa 290 milioni per impresa. Nel primo semestre del 2014 è aumentato il

numero di emissioni di importo più contenuto, verosimilmente da imprese di dimensione inferiore: in questi mesi l'importo medio dei collocamenti è sceso a circa 45 milioni.

Con [comunicato stampa del 28 agosto 2014](#), il Mef ha reso noto che nei precedenti due mesi 26 PMI avevano emesso mini bond per un valore pari complessivamente a **circa 1 miliardo**, con emissioni aventi un minimo di 5 milioni di euro ed un massimo di 200 milioni di euro.

### **Strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito**

Tra gli **strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito** il Governo cita prima di tutto lo strumento agevolativo (istituito dal decreto-legge c.d. "Del Fare" n. 69/2013) della **c.d. "Nuova Sabatini"** rivolto alle PMI, operanti in tutti i settori produttivi, inclusi agricoltura e pesca, che realizzano investimenti (anche mediante operazioni di leasing finanziario) in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché investimenti in hardware, software e tecnologie digitali.

Il Governo informa che a fine settembre 2014, alla chiusura della sesta tornata di prenotazioni di richieste di finanziamenti relativi a tale misura agevolativa sono state registrate richieste di risorse per oltre 2 miliardi, per favorire gli investimenti di 6.815 imprese.

Inoltre il Governo ha rammentato le **misure pattizie** di sospensione delle rate dei finanziamenti delle PMI concluse e, in particolare, **l'Accordo per il credito 2013** (prorogato al 31 dicembre 2014).

Si ricorda che nel febbraio del 2012 è stata sottoscritta l'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, l'ABI e le altre Associazioni di rappresentanza delle imprese, denominata "Nuove misure per il credito alle PMI" volta alla sospensione dei pagamenti da parte di talune imprese e all'allungamento dei piani di finanziamento. Il 1° luglio 2013 l'Abi e le associazioni di impresa hanno sottoscritto l'"[Accordo per il credito 2013](#)", con misure analoghe a quelle già messe a disposizione delle PMI con l'accordo di febbraio 2012. Da ultimo, tale accordo è stato prorogato al 31 dicembre 2014. I contenuti principali dell'accordo restano immutati; si prevede la sospensione per 12 mesi della quota capitale delle rate dei mutui, anche se agevolati o perfezionati tramite il rilascio di cambiali; la sospensione per 12 ovvero per 6 mesi della quota capitale dei canoni di operazioni di leasing, rispettivamente immobiliare o mobiliare; l'allungamento della durata dei mutui per un massimo del 100% della durata residua del piano di ammortamento e comunque non oltre 3 anni per i mutui chirografari e a 4 anni per quelli ipotecari; l'allungamento fino a 270 giorni delle scadenze delle anticipazioni bancarie su crediti per i quali si siano registrati insoluti di pagamento; l'allungamento per un massimo di 120 giorni delle scadenze del credito agrario di conduzione.

Le **misure legislative** di sostegno **all'economia reale** comprendono anche le disposizioni volte ad ampliare **l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti**, sia della gestione separata (finanziata con risparmio postale e titoli assistiti da garanzia statale) sia della gestione ordinaria (finanziata con risorse tratte sul mercato), per effetto di quanto disposto dall'articolo 10 del D.L. n. 133 del 2014. Per quanto riguarda la gestione separata, la norma mira a consentire l'utilizzo delle risorse di tale gestione per operazioni con finalità di interesse economico generale (nell'ambito, tra l'altro, dei settori ricerca, sviluppo e innovazione, educazione, protezione civile, immobiliare, energia, ambiente). Con riguardo alla gestione ordinaria, la norma consente a CDP di intervenire anche a supporto delle politiche pubbliche nazionali, per progetti di investimento che contribuiscano allo sviluppo di tecnologie innovative e alla ricerca applicata in campo industriale, nel settore energetico e in quello ambientale.

L'incentivazione al ricorso del mercato dei capitali è stata attuata anche attraverso **incentivi fiscali e semplificazioni finanziarie all'emissione di titoli obbligazionari**; in tale filone si inseriscono le disposizioni che hanno equiparato il trattamento fiscale dei *project bond* a quello dei titoli di Stato. Accanto alle misure fiscali si collocano alcune, che prevedono la possibilità di utilizzo di titoli al portatore, per favorirne la migliore trasferibilità sul mercato dei capitali e lo snellimento delle garanzie (articolo 13 del D.L. n. 133 del 2014).

Il supporto **all'internazionalizzazione delle imprese** è stato garantito attraverso la disposizione (articolo 32 del D.L. n. 91 del 2014) che estende la garanzia dello Stato per rischi non di mercato anche a favore delle operazioni effettuate dalla SACE, in caso di operazioni riguardanti settori strategici oppure società di rilevante interesse nazionale, in termini di livelli occupazionali, di fatturato o di ricaduta per il sistema economico.

L'articolo 32 del D.L. n. 91/2014 ha previsto l'istituzione di un Fondo dotato, inizialmente, di 100 milioni di euro per l'anno 2014, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, a copertura delle garanzie dello Stato concesse in favore di Sace S.p.A.

La definizione dell'ambito di applicazione della disposizione è rinviata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. I termini per l'emanazione del suddetto D.P.C.M. sono stati fissati, dal comma 1-bis, in 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (scadono quindi il 21 ottobre 2014).



Con riguardo ai criteri e alle procedure per accedere ai finanziamenti per l'internazionalizzazione il Governo rinvia alle Circolari adottate dalla SIMEST sulla base di precedenti disposizioni normative.

La riserva del 70 per cento del Fondo per l'internazionalizzazione alle PMI citata nel testo è stata introdotta dall'art. 42, comma 1, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83. In attuazione della suddetta norma, il Ministro dello Sviluppo economico il 12 dicembre 2012 ha emanato un decreto di natura non regolamentare, che apporta alcune modifiche agli strumenti di finanziamento già previsti, in particolare ai finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici, e introduce un nuovo intervento (marketing e/o promozione del marchio italiano) destinato a finanziare la partecipazione a fiere e mostre nei mercati extra UE da parte delle PMI. Si ricorda che la legge n. 147/2013 (art. 1, comma 27) autorizza la spesa di 50 milioni di euro per il 2014, al fine di incrementare la dotazione del Fondo.

Il Governo ricorda inoltre i dati relativi ai **programmi di sviluppo nel settore industriale** riguardanti territori regionali privi di risorse per la concessione delle agevolazioni, con l'obiettivo di favorire la realizzazione di investimenti di grandi dimensioni, anche esteri, e di incentivare i progetti di sviluppo d'impresa in grado di contribuire allo sviluppo economico e al rafforzamento della competitività del territorio nazionale.

L'articolo 3 del D.L. n. 69/2013 attribuisce 150 milioni di euro una tantum - a valere sulle disponibilità esistenti del Fondo per la crescita sostenibile - per il finanziamento dei contratti di sviluppo nel settore industriale, riguardanti territori regionali attualmente privi di copertura finanziaria. Si prevede che i detti programmi siano agevolati tramite la concessione del solo finanziamento agevolato, nel limite massimo del 50% dei costi ammissibili. Dal 21 luglio 2014 sono stati approvati 36 programmi di investimento strategici localizzati per l'80 per cento nelle Regioni dell'obiettivo convergenza. Gli investimenti previsti sono circa 1, 44 miliardi; le risorse finanziarie pubbliche concesse sono circa 700 milioni.

Il Governo ha inoltre ricordato che, ai sensi dell'articolo 15 del richiamato decreto-legge n. 133 del 2014, esso ha il compito di promuovere l'istituzione di un **Fondo di servizio**, avente durata di dieci anni prorogabili, avente lo scopo di **rilanciare le imprese industriali italiane caratterizzate da "equilibrio economico positivo"** e che necessitino di **adeguata patrimonializzazione**. Scopo del Fondo (comma 2) è il sostegno finanziario e patrimoniale attraverso nuove risorse che favoriscano, tra l'altro, processi di consolidamento industriale rivolgendosi alle imprese con un numero di addetti non inferiore a 150 e con prospettive di mercato. L'intervento del Fondo sarà costituito da operazioni di patrimonializzazione al servizio dello sviluppo operativo e dei piani di medio-termine.

Sarà compito di un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individuare le caratteristiche delle

imprese beneficiarie dell'intervento del Fondo, le caratteristiche della tipologia di investimento nel Fondo, al fine di evitare remunerazioni di carattere speculativo, e le modalità organizzative del Fondo stesso.

Inoltre, per ciò che riguarda le azioni di sostegno al **comparto agricolo**, il Governo ricorda le misure contenute nel decreto-legge n. 91/2014, il quale ha disposto la riforma della disciplina degli incentivi alla giovane imprenditoria agricola.

Si ricorda, al riguardo, che la riforma interviene sulle tipologie di contributi, già previsti dalla legislazione, **eliminando i contributi a fondo perduto** e prevedendo i soli **mutui a tasso zero**. La riforma interviene anche sui requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso ai benefici. **Le risorse sono quelle già previste a legislazione vigente**, nonché le ulteriori che potranno derivare dalla programmazione nazionale ed europea.

Rientrano sempre tra le misure a sostegno del settore agricolo la già menzionata (vedi misure di risposta alla raccomandazione 2) concessione ai giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli fino a 35 anni di una detrazione pari al 19 per cento per l'affitto dei terreni.

Il Governo ricorda infine il **Piano** per la promozione straordinaria del **Made in Italy** previsto dal decreto-legge n. 133/2014 in corso di conversione. Tra gli obiettivi del Piano il Governo ricorda le azioni volte all'attrazione degli investimenti esteri e la lotta *all'Italian sounding*.

## **Raccomandazione 5** *(Mercato del lavoro)*

*La **Raccomandazione n.5** richiede, in primo luogo, di valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di nuovi interventi.*

Al riguardo la Nota di aggiornamento richiama (unicamente) il **sistema di monitoraggio previsto dalla legge Fornero** (articolo 1 della legge n.92/2012)<sup>37</sup> e, in particolare, gli atti di monitoraggio fin qui adottati, ossia il primo Rapporto di monitoraggio di gennaio 2014 e il Quaderno di monitoraggio di agosto 2014 (quest'ultimo dedicato esclusivamente agli ammortizzatori sociali).

In ottemperanza a quanto disposto dal citato articolo 1 della L. n. 92/2012 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel gennaio 2014, ha pubblicato il **primo Quaderno di monitoraggio e valutazione della riforma**.

Il primo Rapporto di monitoraggio analizza i risultati del primo anno di applicazione della riforma (da luglio 2012 a giugno 2013) attraverso una serie di indicatori di monitoraggio individuati in relazione alle principali aree di intervento, ossia:

- flessibilità in entrata: principali misure introdotte riguardo alle tipologie contrattuali (art. 1, commi 9-36);
- flessibilità in uscita: disciplina dei licenziamenti (art. 1, commi 37-41);
- ammortizzatori sociali (artt. 2 e 3);
- incentivi e tutele (art. 4, fino al comma 32).

*Merita evidenziare che il sistema di monitoraggio previsto dalla legge n. 92/2012 non riguarda taluni dei profili indicati dalla Raccomandazione (come la valutazione del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro e la competitività di costo), rispetto ai quali la Nota non indica in quale sede il Governo procederà alla richiesta attività di valutazione.*

Per quanto concerne la necessità di *adoperarsi per una globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori*, la Nota richiama, in

---

<sup>37</sup> Si ricorda che al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure previsti dalla legge e di valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego, l'articolo 1, commi 2-6, della legge n.92/2012 ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione basato su dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan).

particolare, il disegno di legge delega sul mercato del lavoro (AS 1428, attualmente all'esame del Senato in prima lettura), il decreto ministeriale entrato in vigore ad agosto 2014 che definisce i nuovi criteri per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga<sup>38</sup>, l'entrata in vigore (da gennaio 2013) dell'ASpI e della mini-ASpI e il processo di progressiva istituzione di fondi bilaterali.

Per quanto riguarda il **disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro (AS 1428)**, occorre fare riferimento, in particolare, alla delega prevista all'articolo 1 per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali. La delega è intesa ad assicurare, per la disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, a razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale ed a favorire il coinvolgimento attivo dei soggetti espulsi dal mercato del lavoro ovvero beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi.

Per quanto riguarda la necessità di *rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione della tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese*, la Nota non fornisce indicazioni specifiche, limitandosi a richiamare il disegno di legge delega sul mercato del lavoro (AS 1428, attualmente all'esame del Senato in prima lettura).

Per quanto riguarda il **disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro (AS 1428)**, occorre fare riferimento, in particolare, alla delega prevista all'articolo 2, in materia di **servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro**<sup>39</sup>.

Si ricorda, inoltre, che la XI Commissione (lavoro) della Camera sta svolgendo una **indagine conoscitiva** sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati.

Per quanto riguarda la sollecitazione a *intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015*

<sup>38</sup> Si tratta del DM 1° agosto 2014, n. 83473

<sup>39</sup> Tra i principali interventi legislativi in materia di politiche attive realizzati nella attuale legislatura si ricorda, in primo luogo, l'articolo 8 del D.L. n. 76/2013, che ha istituito, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Banca dati delle politiche attive e passive, al fine di razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti, nonché di garantire l'attivazione del programma di Garanzia per i Giovani. La Banca dati ha il compito di raccogliere le informazioni concernenti i soggetti da collocare nel mercato del lavoro, i servizi erogati per una loro migliore collocazione nel mercato stesso e le opportunità di impiego. Si ricorda, inoltre, la Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013), che all'articolo 1, c. 215, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per le politiche attive del lavoro (con dotazione pari a 15 milioni di euro per il 2014, e 20 milioni di euro annui per il biennio 2015-2016), per la realizzazione di iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione.

*misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia* la Nota non fornisce indicazioni specifiche, limitandosi a richiamare il disegno di legge delega sul mercato del lavoro (AS 1428, attualmente all'esame del Senato in prima lettura).

Per quanto riguarda il **disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro (AS 1428)**, occorre fare riferimento, in particolare, alla delega prevista all'articolo 5, per la revisione e l'aggiornamento delle misure intese a **tutelare la maternità** e le forme di **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**.

Per quanto riguarda la sollecitazione a *fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato ad offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani*, la Nota non fornisce indicazioni specifiche, limitandosi a richiamare, in particolare, le misure adottate per incentivare il contratto di apprendistato, l'emanazione del decreto attuativo della concessione di un credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati, progetto "PhD ITalents", il Fondo per l'attivazione di tirocini nel settore culturale a favore di giovani fino a 29 anni e il Fondo "Mille giovani per la cultura".

Importanti novità per **promuovere l'utilizzo dell'apprendistato** sono contenute all'articolo **2 del D.L. n. 34/2014**. A tal fine, il provvedimento ha modificato in più parti il D.Lgs. n. 167/2011 e la L. n. 92/2012, prevedendo, in primo luogo, modalità semplificate di redazione del **piano formativo individuale** (*per il quale il testo-originario del decreto-legge faceva venir meno l'obbligo previgente di redazione in forma scritta*), sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali.

Per quanto concerne la **stabilizzazione degli apprendisti** (ossia la loro assunzione con contratto a tempo indeterminato a conclusione del periodo di apprendistato), il decreto-legge riduce gli obblighi previsti dalla legislazione previgente ai fini di nuove assunzioni in apprendistato (obbligo di stabilizzazione del 30% degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti), da un lato circoscrivendo l'applicazione della norma alle **sole imprese con più di 50 dipendenti**, dall'altro **riducendo al 20% la percentuale** di stabilizzazione.

Inoltre, viene consentito, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che abbiano definito un sistema di alternanza scuola-lavoro, che i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, prevedano specifiche modalità di utilizzo del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, per lo **svolgimento di attività stagionali**.

Per quanto concerne la semplificazione dei profili formativi, si prevede che la Regione provveda a comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'**offerta formativa pubblica**, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarate disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 febbraio 2014.

Per quanto attiene, infine, alla retribuzione dell'apprendista, fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva, si prevede che, in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, si debba tener conto **delle ore di formazione almeno in misura del 35%** del relativo monte ore complessivo.

Tra le misure per incentivare l'occupazione, si ricorda che, a seguito dell'art. 24 del D.L. n. 83/2012 (L. n. 134/2012) e del [D.I. 23 ottobre 2013](#), è stato emanato il [D.D. del 28 luglio 2014](#), con il quale sono state definite le modalità di presentazione delle istanze, da parte delle imprese, per la richiesta del **credito d'imposta per l'assunzione a tempo indeterminato di personale altamente qualificato in attività di ricerca e sviluppo**.

In particolare, è previsto un **credito d'imposta del 35%**, con un **tetto massimo di € 200.000 annui per impresa**, sulle spese effettuate per le nuove assunzioni relative a personale in possesso di: dottorato di ricerca; laurea magistrale in discipline di ambito tecnico o scientifico, impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo.

Le risorse inizialmente stanziare per la concessione del credito d'imposta ammontavano a € 25 mln il 2012 e a € 50 mln annui a decorrere dal 2013. Successivamente, il Ministero dello Sviluppo economico ha [comunicato](#) che le **risorse finanziarie effettivamente disponibili** ammontano a € 25 mln per il 2012, € 33,2 mln per il 2013, € 35,5 mln per ciascuno degli anni 2014 e 2015, per effetto degli accantonamenti effettuati ai sensi dell'art. 12, co. 4, del D.L. n. 35/2013 (L. n. 64/2013), e delle disposizioni di cui al [DPCM 20 febbraio 2014](#).

Nella seduta del 1° agosto 2014, il CIPE ha approvato la proposta del MIUR di assegnare, a valere sul Fondo integrativo speciale della ricerca (FISR), € 11 milioni per il [progetto "PhD ITalents"](#), che prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca.

Il finanziamento totale dell'iniziativa – sviluppata in collaborazione con la Fondazione della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e con Confindustria – ammonta a € 16,2 mln. Le rimanenti risorse provengono da soggetti privati.

A seguito della delibera del CIPE, dovrà essere stipulato uno specifico Accordo di programma tra il MIUR e i soggetti che hanno proposto il progetto).

**L'art. 7, co. 3, del D.L. n. 83/2014** (L. n. 106/2014) ha previsto il **rifinanziamento del Fondo Mille giovani per la cultura** per un ammontare di **1 milione di euro** per il 2015.

Il Fondo, destinato alla promozione di **tirocini formativi e di orientamento** nei settori delle attività e dei servizi per la cultura, rivolti a soggetti **fino a 29 anni di età**, è stato istituito dall'art. 2, co. 5-*bis*, del D.L. n. 76/2013 (L. n. 99/2013) con una dotazione pari ad 1 milione di euro per il 2014.

In seguito, l'utilizzo dei giovani tirocinanti in questione è stato previsto dall'art. 1 del D.L. n. 91/2013 (L. n. 112/2013), nell'ambito del piano strategico elaborato dall'Unità "Grande Pompei", nonché a supporto delle attività della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia e della Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Napoli e della Reggia di Caserta (commi 6 e 10), e nell'ambito del piano strategico di sviluppo del percorso turistico-culturale integrato delle residenze borboniche (comma 13).

**Criteri e modalità di accesso** al Fondo "Mille giovani per la cultura" sono stati definiti con [DM 9 luglio 2014](#).

In particolare, il DM (pubblicato nella G.U. n. 217 del 18 settembre 2014) specifica che i tirocini formativi – per un **totale complessivo di 150** – saranno utilizzati, oltre che per le finalità sopra

indicate, anche nell'ambito dei programmi di intervento in **aree colpite da calamità naturali** (con particolare riguardo alle regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna) e per promuovere attività formativa nei settori degli **archivi e delle biblioteche**. Si prevede, dunque, l'emanazione di 3 distinti bandi<sup>40</sup> entro 30 e 45 giorni dalla data di pubblicazione del decreto.

*Si segnala che le risorse cui si fa riferimento all'ultimo punto del sottoparagrafo "Misure per incentivare l'occupazione" (un milione di euro per 150 tirocini a favore di giovani di età non superiore ai 29 anni nel settore dei beni e delle attività culturali: pag. 110 della nota) sono le medesime con le quali è stato rifinanziato il Fondo Mille giovani per la cultura (cui si fa riferimento già al primo periodo del penultimo punto del medesimo sottoparagrafo).*

L'**art. 8** del medesimo **D.L. n. 83/2014** ha inoltre previsto che, per esigenze temporanee di rafforzamento dei **servizi di accoglienza e di assistenza al pubblico**, gli istituti e i luoghi della cultura di Stato, regioni ed enti territoriali possono impiegare, mediante **contratti di lavoro a tempo determinato**, giovani professionisti, di **età non superiore a 40 anni**, competenti ad eseguire interventi sui beni culturali, ai sensi dell'art. 9-*bis* del D.Lgs. n. 42/2004 (articolo inserito dall'art. 1 della L. n. 110/2014, in materia di professionisti dei beni culturali). I destinatari dei contratti saranno individuati mediante apposita procedura selettiva.

La nota di aggiornamento del DEF specifica, inoltre, che la disposizione è rivolta a "Laureati o in possesso del diploma rilasciato dalle scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica".

*Al riguardo, si evidenzia, da un lato, che l'art. 8 del D.L. n. 83/2014, come modificato dalla L. di conversione n. 106/2014, non reca tale specifica; dall'altro, che la già citata L. n. 110/2014 (all'art. 2) rinvia ad un decreto ministeriale – non ancora intervenuto – la definizione dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi nazionali dei professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali.*

La stessa finalità di miglioramento dei servizi di valorizzazione dei luoghi della cultura può essere conseguita, relativamente a professionisti di **età non superiore a 29 anni**, attraverso la presentazione di apposite iniziative nell'ambito del **servizio civile nazionale**, relativamente al settore del patrimonio artistico e culturale.

Infine, per quanto riguarda la sollecitazione a *estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione, nonché a migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli*, la Nota richiama le misure già attivate per la povertà e l'esclusione sociale con la sperimentazione del "Sostegno all'inclusione attiva (SIA)" in 12 grandi città.

*Merita evidenziare che la Nota di aggiornamento non fa riferimento alle risorse stanziare dalla legge di stabilità 2014 per la Carta acquisti*

<sup>40</sup> Si tratta, in particolare, di:

- bando n. 1: Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia e Unità "Grande Pompei" (50 giovani) e Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Napoli e della Reggia di Caserta (20 giovani);
- bando n. 2: Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo (15 giovani) e Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna (15 giovani);
- bando n. 3: Archivio centrale dello Stato, soprintendenze archivistiche e archivi di Stato presenti sul territorio nazionale, nonché presso le Biblioteche Nazionali di Roma e di Firenze (50 giovani).

*ordinaria e per l'estensione della sperimentazione del Sostegno all'inclusione attiva (SIA) a tutto il territorio nazionale.*

**Per quanto riguarda il SIA**, si ricorda che la misura deriva direttamente dalla Carta acquisti ordinaria, istituita dal decreto-legge n. 112/2008. La Carta acquisti è configurata come un trasferimento monetario mensile, riconosciuto agli anziani di età superiore o uguale ai 65 o ai bambini di età inferiore ai tre anni, nella fascia di bisogno assoluto, subordinatamente al soddisfacimento di un insieme di requisiti economici.

L'articolo 60 del decreto-legge n. 5/2012 ha poi configurato una **nuova carta acquisti**, la **Carta per l'inclusione** anche definita **Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)**, prevedendone una **sperimentazione**, di durata **non superiore ai dodici mesi**, nei **comuni con più di 250.000 abitanti** (le 12 grandi città italiane: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona)<sup>41</sup>. La sperimentazione si colloca nel processo di definizione di una **misura di contrasto alla povertà assoluta** quale livello essenziale da riconoscere sull'intero territorio nazionale e riprende l'orientamento strategico della Raccomandazione della Commissione europea sull'inclusione attiva (2008/867/EC), che prevede, accanto al sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi sociali di qualità.

Il decreto-legge n. 5/2012 ha destinato alla fase di sperimentazione della Carta per l'inclusione **50 milioni di euro** e ha ampliato la **platea dei beneficiari** anche ai **cittadini degli altri Stati dell'Ue** e ai **cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**. Le **modalità attuative**, sono state indicate dal [decreto ministeriale 10 gennaio 2013](#) che **stabilisce i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari** - da individuare per il tramite dei Comuni - e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte, calcolato in funzione della numerosità del nucleo familiare. La Carta per l'inclusione - il cui importo varia da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili - è rivolta esclusivamente ai nuclei familiari con minori e con un forte disagio lavorativo. Il nucleo familiare beneficiario dell'intervento stipula un patto di inclusione con i servizi sociali degli enti locali di riferimento, il cui rispetto è condizione per la

<sup>41</sup> Sul punto, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, [Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva \(SIA\) nei grandi comuni](#), Quaderni della ricerca sociale flash 29, settembre 2014. Con la pubblicazione, il Ministero ha fornito i primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni. In esito all'approvazione delle graduatorie definitive, in tutti i Comuni (eccetto Roma) più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone, in condizione di povertà percepiscono oggi il SIA. Il beneficio medio mensile attribuito a ciascuna famiglia è stato pari a 334 euro, con una variabilità tra città dipendente dalla media nel numero dei componenti il nucleo familiare. Il numero relativamente basso di domande raccolte combinato al numero relativamente alto di nuclei familiari non in possesso dei requisiti richiesti ha comportato che, nella prima fase della sperimentazione, in diverse città le risorse disponibili non siano andate esaurite. La gran parte delle città ha «impegnato» tra la metà e i due terzi del totale delle risorse. Sono comunque tre le città – Catania, Palermo e sostanzialmente Torino – che hanno esaurito subito il *budget* disponibile. Tra queste, Catania è l'unica in cui il numero di domande idonee (in possesso cioè dei requisiti richiesti) è superiore – di circa il 50% – al numero di domande ammissibili sulla base del budget.

Queste, in sintesi, le criticità emerse:

1. "approccio prudente" per evitare la presentazione di un numero troppo elevato di richieste a fronte delle risorse disponibili. Per questo molti Comuni hanno introdotto ulteriori criteri di selezione più stringenti rispetto a quelli previsti dal decreto ministeriale del gennaio 2013;
2. aggravii procedurali conseguenti alla necessità di verifica puntuale del possesso dei requisiti attraverso l'utilizzo degli archivi amministrativi dell'INPS.



fruizione del beneficio. I servizi sociali si impegnano a favorire, con servizi di accompagnamento, il processo di inclusione lavorativa e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo.

L'articolo 3 del decreto-legge n. 76/2013 ha esteso la **sperimentazione della Carta per l'inclusione**, già prevista per le grandi città meridionali di Napoli, Bari, Palermo e Catania, ai **restanti territori delle regioni del Mezzogiorno**, nel limite di **140 milioni per il 2014 e di 27 milioni per il 2015**. Tali risorse sono state stanziare a valere sulla riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, già destinate ai Programmi operativi 2007-2013 (cioè della quota di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali), nonché mediante la rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione. L'estensione della sperimentazione della Nuova *social card* sarà realizzata nelle forme e secondo le modalità stabilite dal **decreto interministeriale 10 gennaio 2013**.

In ultimo, l'**articolo 1, comma 216**, della **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013) ha previsto uno **stanziamento per la Carta acquisti ordinaria pari a 250 milioni di euro per il 2014**, parte dei quali, in relazione all'effettivo numero dei beneficiari, da riservare all'estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione della SIA. La stessa disposizione stanziava **40 milioni all'anno, per ciascuno degli anni del triennio 2014-2016**, al solo scopo di raggiungere un ammontare di risorse sufficiente per la progressiva **estensione della sperimentazione della SIA a tutto il territorio nazionale**.

La Nota di aggiornamento richiama, infine, le numerose **disposizioni** introdotte dal **D.L. n. 47/2014** recante **misure urgenti per l'emergenza abitativa**.

Nel dettaglio il decreto-legge (art. 1) ha incrementato le dotazioni del cosiddetto "**Fondo locazioni**" (di complessivi 100 milioni nel biennio 2014-2015) e del **Fondo a favore degli inquilini in situazione di morosità incolpevole** (di complessivi 226 milioni per il periodo 2014-2020).

I decreti di riparto di tali nuovi stanziamenti non sono ancora stati emanati.

L'art. 2 **modifica la disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** anche al fine di prevedere agevolazioni per i comuni che acquisiscono in locazione immobili da privati per contrastare l'emergenza abitativa.

L'art. 4 prevede poi un **Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica**, anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico e statico degli immobili (secondo la relazione governativa al decreto il programma consentirebbe il recupero di oltre 12 mila alloggi pubblici, tale dato viene ribadito dalla Nota in esame), finanziato, nel limite di 400 milioni di euro<sup>42</sup>, con le risorse provenienti da finanziamenti revocati che erano stati in precedenza destinati alle infrastrutture strategiche. Ulteriori 67,9 milioni sono destinati, nell'ambito del citato programma, al recupero di ulteriori alloggi pubblici da destinare alle categorie sociali disagiate (secondo la relazione governativa il

---

<sup>42</sup> La norma prevede 500 milioni, ma 100 milioni vengono destinati ad altre finalità dall'art. 10, comma 10, del medesimo decreto-legge.

numero di tali alloggi sarebbe pari a 2.300 unità, dato che viene ribadito dalla Nota in esame).

Il decreto di approvazione del programma non risulta essere stato emanato.

La Nota segnala invece l'emanazione del **decreto interministeriale** (avvenuta con D.M. economia e finanze 31 luglio 2014), attuativo dell'art. 1, comma 48, della L. 147/2013, che ha istituito il **Fondo di garanzia per la prima casa** (con cui lo Stato si fa garante di ultima istanza, nella misura massima del 50% della quota capitale, per i finanziamenti concessi per l'acquisto, la ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica della prima casa) assegnandovi una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016. Il D.L. n. 47/2014 è intervenuto in materia prevedendo un ampliamento della platea dei beneficiari.

La Nota ricorda poi l'importanza del **Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa**, il cui ultimo rifinanziamento è stato operato dall'art. 6, comma 2, del D.L. n. 102/2013 (20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015), nonché le detrazioni fiscali, concesse dall'art. 7 del D.L. n. 47/2014 per il triennio 2014-2016, in favore dei conduttori di alloggi sociali adibiti ad abitazione principale.

Infine la Nota ricorda le norme (contenute nell'art. 10 del D.L. n. 47/2014) volte a favorire l'aumento dell'offerta di **alloggi sociali** in locazione nei Comuni ad alta tensione abitativa, a condizione che avvenga senza consumo di nuovo suolo, valorizzando il risparmio energetico e accelerando l'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il *social housing*.

## **Raccomandazione 6** **(Istruzione e formazione)**

*La Raccomandazione n. 6 relativa a Istruzione e formazione fa riferimento:*

- 1) all'operatività del sistema nazionale per la valutazione delle scuole;*
- 2) al rafforzamento del collegamento fra scuola e lavoro e dell'istruzione terziaria professionalizzante;*
- 3) all'istituzione del registro nazionale delle qualifiche;*
- 4) all'assicurazione che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità di istruzione superiore e ricerca.*

- 1) In particolare, l'operatività del sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici è finalizzata a **migliorare i risultati della scuola** e, di conseguenza, a **ridurre il tasso di abbandono scolastico** (tasso fissato dal PNR 2014 al 16% entro il 2020, a fronte di un obiettivo europeo del 10%).

Al riguardo, si ricorda che il 18 settembre 2014 è stata emanata la [Direttiva n. 11](#), recante le **priorità strategiche del Sistema nazionale di valutazione per gli anni scolastici 2014/15, 2015/16, 2016/17**.

In base alla stessa direttiva, emanata ai sensi dell'art. 2, co. 3, del regolamento adottato con D.P.R. n. 80/2013 e dell'art. 2, co. 3, del D.Lgs. 286/2004:

- dall'a.s. 2014/2015, tutte le scuole dovranno redigere un **Rapporto di autovalutazione** contenente gli obiettivi di miglioramento, da pubblicare **entro luglio 2015** nel portale [Scuola in chiaro](#) e nel sito della stessa scuola. A tal fine, entro ottobre 2014 l'INVALSI definirà un quadro di riferimento, corredato di indicatori. Inoltre, il MIUR avvierà piani di formazione per tutte le scuole;
- le attività di **valutazione esterna**, con le visite dei nuclei di valutazione costituiti da dirigenti tecnici ed esperti, avranno inizio **dall'a.s. 2015/2016**. Entro marzo 2015 saranno adottati i protocolli di valutazione e gli indicatori di efficienza e di efficacia per individuare le scuole da sottoporre a verifica esterna, che nel primo triennio saranno fino ad un massimo del 10% per ogni a.s. (di cui il 7% da individuare attraverso gli indicatori e il 3% da individuare in base a campionamento casuale);
- **entro dicembre 2014** l'INVALSI definirà gli **indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici**, da inserire nell'ambito di una proposta organica di valutazione della dirigenza scolastica che sarà oggetto di confronto con le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali;
- **entro ottobre 2015, e per ciascun anno successivo**, l'INVALSI predisporrà un **rapporto sul sistema scolastico italiano**, volto a consentire un'analisi su base nazionale e una comparazione su base internazionale;
- **al termine dell'a.s. 2016/2017** sarà pubblicato nel portale [Scuola in chiaro](#) il **primo rapporto di rendicontazione sociale**, con il quale saranno diffusi i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi di miglioramento individuati e perseguiti.

Qui la [timeline](#) dettagliata.

Per ulteriori approfondimenti sul nuovo Sistema nazionale di valutazione della scuola, si veda l'apposita [pagina web](#) del sito Camera.

Inoltre, il 15 settembre 2014 è stata avviata una consultazione on line sul piano [La buona scuola](#) - presentato il 3 settembre 2014 - che si concluderà il 15 novembre 2014.

L'obiettivo è quello di rinnovare la scuola italiana sotto svariati aspetti, per migliorare la qualità degli apprendimenti e dotare il Paese di un meccanismo permanente di innovazione e sviluppo.

Il [Piano](#) prevede, fra l'altro: un piano straordinario per l'assunzione, a settembre 2015, di tutti i docenti presenti nelle graduatorie ad esaurimento; dal 2016, l'ingresso nel mondo della scuola solo per concorso; la disponibilità di un team di docenti che possa garantire le supplenze e il tempo pieno; una modifica del meccanismo di avanzamento di carriera per i docenti, basato su valutazione e merito, e la formazione continua per gli stessi; la pubblicità, dal 2015, dei dati relativi ad ogni scuola; la diffusione di banda larga e wi-fi in tutte le scuole; maggiore attenzione a musica, sport, storia dell'arte, lingue straniere, competenze digitali; il rafforzamento del collegamento fra scuola e lavoro, fra l'altro attraverso l'obbligatorietà dell'alternanza negli ultimi 3 anni degli istituti tecnici e professionali; la stabilizzazione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa e l'attrazione di investimenti privati.

- 2) Con riguardo al **rafforzamento del collegamento fra scuola e lavoro e dell'istruzione terziaria professionalizzante**, si rammenta che, a seguito dell'art. 8-*bis* del D.L. n. 104/2013 (L. n. 128/2013) – che ha previsto, fra l'altro, un **programma sperimentale** per il triennio 2014/2016, per lo svolgimento di **periodi di formazione in azienda degli studenti degli ultimi due anni della scuola secondaria di secondo grado**, che contempla la conclusione di contratti di **apprendistato** –, è stato emanato il [D.I. 473 del 17 giugno 2014](#).

Al decreto interministeriale ha fatto seguito, in particolare, il [Protocollo d'intesa tra MIUR, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, regioni interessate e il Gruppo Enel](#), siglato nel luglio 2014.

Lo stesso art. 8-*bis* del D.L. n. 104/2013, inoltre, ha previsto giornate di formazione in azienda per gli studenti, a partire dal primo biennio della scuola secondaria di secondo grado, con particolare riferimento a quelli degli istituti tecnici e professionali, e la diffusione dell'apprendistato di alta formazione nei percorsi degli istituti tecnici superiori (ITS), anche attraverso misure di incentivazione finanziaria.

Nello stesso ambito, il 5 agosto 2014 è stato raggiunto in Conferenza Unificata l'**accordo per la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi degli ITS**.

Lo stesso accordo prevede che per l'anno 2015, a titolo sperimentale, le risorse destinate agli ITS verranno distribuite in questo modo: il 20% in relazione alla popolazione residente nella regione di età compresa fra i 20 e i 34 anni; il 70% sulla base degli studenti ammessi al secondo anno e di quanti sono stati ammessi all'esame finale; il 10% a titolo di premialità per

gli ITS che hanno ottenuto un punteggio almeno di sufficienza piena secondo criteri riguardanti, fra l'altro, l'occupazione dei diplomati a 6 e a 12 mesi dalla fine del corso.

Il nuovo sistema è stato presentato dal MIUR il 23 settembre 2014.

3) L'istituzione del **Registro nazionale delle qualifiche** è finalizzata a garantire un ampio riconoscimento delle competenze.

In proposito, la Nota richiama, in particolare: il D.Lgs. n. 13/2013, che ha introdotto il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze a livello nazionale; l'adozione di un cronoprogramma di lavoro interistituzionale, diretto ad assicurare (entro novembre 2014) un riferimento unitario per il riconoscimento a livello nazionale delle qualifiche regionali nell'ambito del Repertorio delle qualificazioni; la creazione di un primo quadro omogeneo di riferimenti operativi e applicativi volto all'attuazione del citato cronoprogramma (i cui risultati saranno formalizzati in un D.M. da adottarsi entro dicembre 2014); l'adozione di una metodologia simile per la definizione del Repertorio delle professioni.

Il **D.Lgs. n. 13/2013**, in attuazione dell'art. 4, co. 58 e 68, della L. n. 92/2012 (di riforma del mercato del lavoro, c.d. legge Fornero), definisce le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali ed informali, nonché degli standard minimi di certificazione, validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali, per l'implementazione del **Sistema nazionale di certificazione delle competenze** previsto dalla stessa L. n. 92/2012 la quale, all'articolo 4, commi da 64 a 68, dispone che il suddetto Sistema si basi su *standard* minimi di servizio, omogenei su tutto il territorio nazionale, e che riguardi le competenze acquisite nei contesti formali, non formali ed informali. Si tratta di un atto pubblico finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, in coerenza con gli indirizzi fissati dall'Unione europea. La certificazione è attestata con il rilascio di un certificato, un diploma o un titolo da parte di un ente pubblico o un soggetto accreditato o autorizzato.

Sul tema, si segnala la delega contenuta all'art. 2 del **disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro** (AS 1428, attualmente all'esame del Senato in prima lettura), volta alla semplificazione e alla razionalizzazione delle procedure amministrative in materia di politiche attive. Tale delega inserisce tra i criteri direttivi la valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, da attuarsi anche attraverso l'istituzione del **fascicolo elettronico unico** contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi.

4) Con riferimento all'assicurazione che i **finanziamenti pubblici** premiano in modo più congruo la **qualità** di istruzione superiore e ricerca, la Nota di aggiornamento del DEF fa riferimento:

- alla prossima pubblicazione del **Programma nazionale della ricerca**; Il programma nazionale della ricerca 2014-2020 era stato presentato dall'allora Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca al [Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2014](#).

In materia, si ricorda, peraltro, che l'art. 23, co. 2, del D.L. n. 104/2013 (L. 128/2013) ha disposto che per la ripartizione del finanziamento premiale agli enti di ricerca - introdotto dall'art. 4, co. 2, del d.lgs. 213/2009 nell'ambito del Fondo ordinario (FOE) e operativo dal 2011 - si fa riferimento ai risultati della Valutazione della qualità della ricerca (VQR).

Il [rapporto finale](#) sulla VQR 2004-2013 è stato presentato dall'ANVUR nel giugno 2013. La prima ripartizione che ha tenuto conto del nuovo indirizzo riguarda il 2013 ([Decreto Ministeriale n. 304 del 9 maggio 2014](#)).

- alla prossima emanazione del decreto di riparto del **Fondo di finanziamento per le università** (FFO) “che prevede l’allocazione di una parte dei fondi (18%) in base alla valutazione dei risultati raggiunti”;

In materia di premialità, si ricorda, peraltro, che l'art. 60, co. 01, del D.L. n. 69/2013 (L. n. 98/2013) ha previsto un **incremento progressivo** della c.d. “**quota premiale**” del **Fondo di finanziamento per le università** (FFO).

In particolare, è stato previsto che la quota del FFO destinata, ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 180/2008 (L. n. 1/2009), alla promozione e al **sostegno dell'incremento qualitativo** delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse (inizialmente fissata in misura pari ad almeno il 7% del fondo<sup>43</sup>), è determinata in misura non inferiore al **16%** per il **2014**, al **18%** per il **2015** e al **20%** per il **2016**, con **successivi incrementi annuali non inferiori al 2% e fino ad un massimo del 30%**.

Almeno tre quinti di tale quota premiale sono ripartiti tra le università sulla base dei **risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca** (VQR) e un quinto sulla base della **valutazione delle politiche di reclutamento**, effettuata ogni 5 anni dall'ANVUR.

- ai contributi per la **diffusione della cultura scientifica**;  
Al riguardo si ricorda che il 1° luglio 2014 è stato emanato il [bando](#) per la concessione degli stessi. Hanno potuto concorrere scuole, soggetti pubblici e soggetti privati.

Il bando ha messo a disposizione € 3.720.000 e ha previsto tre tipologie di finanziamento:

- € 1.300.000 riservati a progetti annuali presentati dalle scuole (di valore compreso tra € 20.000 ed € 50.000). Il contributo sarà pari al 100% dei costi giudicati ammissibili;
- € 700.000 come contributi annuali destinati a soggetti diversi dalle istituzioni scolastiche (i cui progetti dovranno avere un costo compreso tra € 20.000 e € 100.000). Il contributo sarà pari all'80% dei costi giudicati ammissibili;
- € 1.720.000 per accordi e intese con soggetti pubblici e privati (che dovranno prevedere un costo compreso tra € 200.000 ed € 1.000.000). Il contributo sarà pari all'80% dei costi giudicati ammissibili.

<sup>43</sup> Il decreto ministeriale recante i criteri di ripartizione del FFO per l'anno [2010](#) ha riservato a tale quota premiale circa il 10% del totale delle risorse disponibili. Nei decreti di riparto relativi agli anni successivi, la quota premiale è stata pari al 12%, al 13% e al 13,5% del totale (rispettivamente per il [2011](#), per il [2012](#) e per il [2013](#)).

- all'**accordo** per sostenere la realizzazione di infrastrutture, promuovere il **credito a studenti universitari** e favorire l'occupazione giovanile sottoscritto tra la Banca Europea per gli Investimenti e il Ministro dell'Economia e delle Finanze. In pratica, verranno impiegati 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI del MISE per coprire i rischi di prima perdita in progetti di ricerca e sviluppo delle imprese, grazie ai quali la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni;

Per approfondimenti si veda la [scheda informativa](#) sul sito del MiSE.

- alla previsione di utilizzo del **Fondo per la crescita sostenibile** per agevolare i **progetti di ricerca industriale** e di sviluppo sperimentale di piccola e media dimensione negli ambiti tecnologici individuati dal programma "Horizon 2020" (progetti di importo compreso fra 800 mila e 3 milioni di euro). Il [decreto direttoriale 25 luglio 2014](#) ha individuato i termini e le modalità di presentazione delle domande per l'accesso alle agevolazioni del Fondo (*la nota n. 127, per un refuso, richiama, invece, il decreto ministeriale 24 luglio 2014*).

## **Raccomandazione 7** **(Semplificazione e concorrenza)**

*La Raccomandazione n. 7 è volta a:*

- a)** *approvare la normativa in itinere volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore;*
- b)** *promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali;*
- c)** *potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso l'uso degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione;*
- d)** *applicare con rigore la normativa in materia di servizi pubblici locali, che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house.*

In considerazione dell'incidenza delle misure segnalate dal Governo su numerosi ambiti e della corrispondenza ai diversi obiettivi precedentemente enunciati, per la Raccomandazione n. 7 è stata predisposta la seguente tabella.

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
7a	Moduli unificati e semplificati per la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in edilizia e il permesso di costruire.	D.L. 90/2014 Art. 24 co. 3	L'accordo, siglato tra Governo, Regioni ed enti locali in data 12 giugno 2014, è stato pubblicato nella G.U. del 14 luglio, S.O. n. 56.
7a	Semplificazioni in materia edilizia (possibile eseguire interventi di manutenzione straordinaria con una semplice comunicazione di inizio lavori, asseverata da un tecnico; accorpamenti e frazionamenti non più soggetti a permesso di costruire ma a SCIA; ampliata la casistica delle varianti attuabili in corso	D.L. 133/2014 4 Art. 17	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.



Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	<p>d'opera mediante una semplice SCIA; semplificazioni in materia di cambio di destinazione d'uso).</p> <p><i>Nella Nota di aggiornamento viene sottolineata anche la riduzione dei tempi per il rilascio del permesso di costruire. Tale affermazione sembra fare riferimento all'art. 17, co. 1, lettera i), che esclude il raddoppio automatico dei tempi citati per i comuni con più di 100.000 abitanti.</i></p>		
7a	<p>Disegno di legge in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana.</p> <p><i>Si fa notare che diverse disposizioni di carattere urbanistico sono contenute nell'art. 17 del D.L. 133/2014: è il caso ad esempio delle norme sul permesso di costruire convenzionato, sugli interventi di conservazione, sul mutamento d'uso urbanisticamente rilevante.</i></p>		Il disegno di legge non è ancora stato presentato alle Camere.
7a	<p>Semplificazione ed accelerazione delle procedure relative agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico, operata, in primo luogo, attraverso il subentro dei Presidenti delle Regioni nelle funzioni commissariali ed una serie di norme per velocizzare l'autorizzazione e l'esecuzione degli interventi. Vengono, altresì, fissati tempi per l'affidamento dei lavori (confermando il termine del 31 dicembre 2014 stabilito dalla L. 147/2013); per gli interventi per i quali sono trasferite le relative risorse statali o regionali entro il 30 giugno 2014 è fissato un termine di conclusione al 31 dicembre 2015. Ulteriori norme principalmente finalizzate all'utilizzo delle risorse per interventi di mitigazione del</p>	<p>D.L. 91/2014 Art. 10, co. da 1 a 7-bis, 9, 11 e 13</p>	<p>Il comma 11 dell'art. 10 dispone che criteri, modalità ed entità delle risorse destinate agli interventi sono definiti con apposito D.P.C.M., che non risulta essere stato ancora emanato.</p>

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	<p>rischio idrogeologico, nonché disposizioni volte ad agevolare la realizzazione degli interventi stessi, sono contenute nei commi 2-5 del D.L. 133/2014.</p>		
7a	<p>Semplificazione delle procedure di bonifica di siti contaminati e per il recupero dei rifiuti.</p> <p>L'art. 13, comma 1, ha introdotto una procedura semplificata, su istanza e a spese dei soggetti interessati, per la bonifica dei siti contaminati. Gli articoli 33 e 34 del D.L. 133/2014 intervengono nuovamente nella materia delle bonifiche. L'art. 33 detta una disciplina speciale per la realizzazione di interventi di bonifica e rigenerazione urbana in aree territoriali di rilevante interesse nazionale, individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. L'articolo 34 contiene invece norme finalizzate a semplificare e accelerare le procedure di affidamento dei contratti pubblici relativi alle bonifiche, nonché semplificare le norme per l'effettuazione di opere nei siti inquinati.</p> <p>Si segnala altresì che l'art. 14, comma 8, lettera b-ter), del D.L. 91/2014 è finalizzato ad agevolare l'utilizzo dei materiali derivanti da operazioni di dragaggio.</p> <p>In materia di rifiuti si segnalano l'art. 13, commi 4 e 4-ter (procedure semplificate di recupero e utilizzo di rifiuti in "lista verde" e di materie prime secondarie) e il comma 2 dell'art. 14 disciplina le modalità per adottare un intervento di semplificazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti</p>	<p>D.L. 91/2014 Art. 13</p> <p>D.L. 133/2014 4 Artt. 33 e 34</p>	<p>Relativamente alla norma dell'art. 33, sarà necessaria l'emanazione di un decreto di individuazione delle aree. L'art. 33 dichiara il comprensorio di Bagnoli-Caroglio "area di rilevante interesse nazionale".</p>

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	(SISTRI).		
7a	Semplificazioni in materia di valutazioni ambientali. La Nota segnala lo snellimento della Commissione VIA/VAS operato dall'art. 12 del D.L. 91/2014. Si segnala altresì l'art. 15 del medesimo decreto che, al fine di superare la procedura d'infrazione 2009/2086, modifica i criteri per la verifica di assoggettabilità alla VIA (c.d. <i>screening</i> ) dei progetti.	D.L. 91/2014 Artt. 12 e 15	L'art. 12 prevede l'emanazione di un decreto del Ministero dell'ambiente per il riparto dei membri della Commissione VIA/VAS per profili di competenze ed esperienze, che non risulta essere stato ancora emanato. L'art. 15, comma 1, lett. c), del D.L. 91/2014 prevede l'emanazione di un decreto interministeriale che dovrà definire i nuovi criteri per lo <i>screening</i> di VIA.
	Semplificazioni in materia agricola, attuative del Piano di azione per il settore agricolo 'Campolibero', tra cui: i) l'istituzione di un registro unico dei controlli ispettivi sulle imprese agricole (art. 1, commi 1 e 2); ii) l'estensione dell'istituto della diffida a tutte le infrazioni agroalimentari punite con sanzione amministrativa pecuniaria (art. 1, commi 3-4); iii) semplificazioni nel settore vitivinicolo (art. 2).	D.L. n. 91/2014 Art. 1 e 1-bis e art.2	Le modifiche contenute nell'art. 1 incidono direttamente sull'attuale sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie
7a	Liberalizzazione del mercato delle locazioni a uso non abitativo di maggiore entità (con canone annuo superiore a 150.000 euro): l'art. 18 del D.L. 133/2014 stabilisce che nei citati contratti di locazione, anche alberghiera, le parti possano liberamente stabilire i termini e le condizioni contrattuali.	D.L. 133/2014 Art. 18	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.
7a	Modifica della disciplina civilistica e fiscale delle Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ). La modifica è finalizzata a facilitare l'accesso al regime fiscale di favore previsto con la legge finanziaria 2007: sono quindi modificati i requisiti partecipativi dei soci e si	D.L. 133/2014 Art. 20	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	uniforma il regime fiscale a quello dei fondi immobiliari. Si introducono inoltre ulteriori misure agevolative e un nuovo regime fiscale di esenzione e distribuzione delle plusvalenze realizzate sugli immobili oggetto di locazione. Viene incentivata la detenzione di azioni da parte di soggetti esteri che accedono alle convenzioni contro la doppia imposizione, nonché sono agevolati i passaggi di beni immobili tra SIIQ e fondi immobiliari. E' infine favorito l'investimento in alloggi sociali mediante la riduzione della ritenuta sui relativi utili dal 20% al 15%.		
7a	Semplificazione della disciplina delle terre e rocce da scavo L'art. 8 del D.L. 133/2014 prevede l'emanazione di un regolamento di delegificazione per il riordino e la semplificazione della disciplina in questione. Tale intervento normativo si innesta su una disciplina sulla cui applicazione è intervenuto, in precedenza, l'art. 41- <i>bis</i> del D.L. 69/2013.	D.L. 133/2014 4 Art. 8	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.
7a	Divieto di <i>overdesign</i> nella progettazione delle opere pubbliche. L'art. 14 del D.L. 133/2014 stabilisce che per la progettazione delle opere pubbliche non possono essere richieste modifiche rispondenti a livelli di sicurezza superiori a quelli minimi definiti dalla normativa europea, e che tali modifiche devono essere eventualmente accompagnate da una analisi di sostenibilità economica e finanziaria e da una stima dei tempi di attuazione dell'opera.	D.L. 133/2014 4 Art. 33	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.
7a	Semplificazione per l'utilizzo di beni demaniali inutilizzati. L'art. 26 del D.L. 133/2014 detta	D.L. 133/2014 4	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	norme che perseguono tale finalità. In particolare il comma 1 riconosce all'accordo di programma avente ad oggetto il recupero di immobili pubblici non utilizzati, sottoscritto tra le amministrazioni interessate, il valore di variante urbanistica.	Art. 26	
7a	Semplificazione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. La Nota di aggiornamento ricorda le misure contenute nel decreto legge n. 133 del 2014 (previsione di un termine per la conclusione del procedimento in caso di mancata pronuncia del parere da parte del soprintendente; ampliamento della delega per la semplificazione degli interventi di lieve entità), nonché la norma che fa decorrere l'efficacia dell'autorizzazione da quella del titolo edilizio, che in verità è stata introdotta dal D.L. 83/2014 (art. 12, comma 1, lettera a)).	D.L. 133/2014 4 Art. 25, co. 2-3	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.
7a	Semplificazioni in materia di riproduzione dei beni culturali e di consultazione degli archivi. In particolare, sono state ampliate le ipotesi nelle quali non è dovuto alcun canone per le riproduzioni ed è stato previsto che alcune operazioni sono libere (e, dunque, non necessitano di preventiva autorizzazione). Inoltre, è stato ridotto (da 40) a 30 anni il termine previsto per il versamento della documentazione degli organi statali all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato ed è stata prevista la libera consultabilità dei documenti versati prima di tale termine.	D.L. 83/2014 Art. 12, co. 3-4	
7a	Possibilità di avviare ed esercire strutture turistico-ricettive e agenzie di viaggi e turismo semplicemente	D.L. 83/2014 Art. 13	

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	tramite SCIA.		
7a	<p>Acquisizione del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) per via telematica e in tempo reale. In particolare, si prevede che la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL (e, per le imprese operanti nel settore dell'edilizia, delle Casse edili), avvenga, da parte di chiunque vi abbia interesse, in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi dei citati enti che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione.</p>	D.L. 34/2014 Art. 4	La definizione della nuova disciplina della materia è rimessa a un decreto interministeriale che attualmente non risulta ancora adottato.
7a	Semplificazione degli adempimenti per la sicurezza sul lavoro nei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, individuati sulla base di parametri desunti dagli indici infortunistici dell'INAIL.	D.L. 69/2013 Art. 32	Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, del 18 aprile 2014, sono stati approvati modelli uniformi per la presentazione della notifica.
7b	Si annuncia la presentazione nel mese di ottobre della Legge Annuale sulla Concorrenza per dare seguito alle segnalazioni dell'AGCM del luglio 2014 in materia di concorrenza e liberalizzazione in alcuni settori nei quali l'AGCM richiede interventi più incisivi.	L. n. 99/2009	<p>L'AGCM ha segnalato al Governo e al Parlamento la necessità di intervenire in settori quali le telecomunicazioni, le poste, gli aeroporti, i porti ed i servizi di trasporto pubblico locale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-nel settore postale per favorire l'ingresso di nuovi operatori e ampliare il mercato contendibile, intervenendo sia sulle attività rientranti nel servizio universale che sulle modalità del suo affidamento;</li> <li>-nel settore aeroportuale riorganizzando gli scali nel Piano nazionale aeroporti senza limitare troppo gli spazi di concorrenza tra scali e favorendo un'effettiva apertura alla concorrenza nella gestione degli</li> </ul>

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
			<p>aeroporti – ancora caratterizzati da un'eccessiva rappresentanza pubblica (locale) nel capitale sociale – a soggetti privati; si auspica anche l'effettuazione di gare per l'assegnazione delle zone commerciali, c.d. "non aviation", nelle aree aeroportuali;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per lo sviluppo della banda larga e ultra-larga proponendo un "programma strategico nazionale" con precisi obiettivi intermedi (c.d. <i>milestones</i>), nonché l'introduzione di semplificazioni amministrative per l'installazione degli impianti;</li> <li>- nel trasporto pubblico locale per consentire anche ad imprese diverse dal concessionario del servizio pubblico di fornire servizi di trasporto locale di passeggeri in sovrapposizione alle linee gestite in regime di esclusiva;</li> <li>- nel settore portuale per limitare lo svolgimento da parte delle sole Autorità portuali dell'attività di impresa portuale e di ogni attività di natura industriale e commerciale nell'ambito portuale, nonché per fissare una durata non sproporzionata per le concessioni di aree e banchine portuali</li> </ul>
7b	<p>Nel settore dei servizi postali la Nota di aggiornamento cita l'emanazione da parte dell'AGCOM del provvedimento che definisce le modalità di calcolo e quantifica il costo del servizio universale postale.</p>		<p>Con Delibera n. 385/13/CONS del 20 giugno 2013 l'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, competente sul settore postale, ha approvato le Condizioni Generali di Servizio da parte di Poste Italiane, per l'espletamento del Servizio universale postale. Con Delibera n. 728/13/Cons del 19 dicembre 2013 l'AGCOM ha determinato le tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale. In Allegato alla Delibera sono contenute le "Linee guida" per la</p>

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
			separazione contabile e la contabilità dei costi di Poste italiane, come richiesto dalla disciplina comunitaria.
7b	Nel settore dei diritti dei passeggeri si cita l'emanazione da parte dell'Autorità dei trasporti del regolamento sul regime delle sanzioni per il mancato rispetto dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario	D.Lgs. n. 70/2014	L'Autorità dei trasporti ha approvato il 4 luglio 2014 il Regolamento ed il Modulo di reclamo per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni per le violazioni ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, come previsto dal Decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70 (sul cui schema di decreto la IX Commissione aveva espresso parere il 5 marzo 2014), in attuazione del regolamento (CE) n. 1371/2007.
7c	Attribuzione all'ANAC dei compiti di vigilanza sull'acquisizione di beni e servizi da parte della PA. L'art. 10 del D.L. 66/2014 ha attribuito tali compiti all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), la quale è stata soppressa dall'art. 19 del D.L. 90/2014 e sostituita dall'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC).		Con la delibera n. 143/2014 l'ANAC ha disposto in merito alla revisione dell'organizzazione e individuazione dei centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'ANAC come ridefinita con l'entrata in vigore del D.L. 90/2014, nelle more della presentazione e approvazione del piano di riordino.



Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
7c	<p>Nuova disciplina per l'acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori (in numero non superiore a 35 unità) e prezzi di riferimento.</p> <p>Dal 1° ottobre 2014 (con aggiornamento entro il 1° ottobre di ogni anno), attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), l'ANAC è tenuta ad elaborare e pubblicare i prezzi di riferimento, che costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli.</p> <p>Il D.L. 66/2014 ha definito altresì una nuova disciplina per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture per tutti i comuni non capoluogo di provincia.</p>	D.L. 66/2014 Artt. 9 e 10	<p>Sono previsti numerosi decreti attuativi.</p> <p>Un primo decreto è stato emanato (in attuazione dell'art. 10, comma 3) dal Ministero dell'economia e delle finanze e riguarda l'individuazione delle prestazioni principali. Lo stesso Ministero ha altresì pubblicato, per tali prestazioni, l'<a href="#">elenco dei c.d. "prezzi benchmark"</a> relativi ai beni e servizi oggetto di convenzioni CONSIP.</p>
7c	<p>Previsione di una specifica procedura per la tracciabilità finanziaria dei pagamenti e per l'acquisizione delle informazioni relative alle movimentazioni dei conti correnti dedicati facenti capo alle imprese impegnate nella realizzazione delle infrastrutture strategiche.</p>	D.L. 90/2014 Art. 36	<p>Viene prevista l'emanazione di una nuova delibera del CIPE per l'aggiornamento della precedente delibera che ha approvato l'utilizzo del sistema CAPACI (<i>Creation automated procedures against criminal infiltrations in public contracts</i>). Tale delibera non è stata ancora emanata.</p>
7c	<p>Gestione di imprese aggiudicatrici di appalti pubblici indagate per specifici delitti contro la PA (o in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'impresa). In tali ipotesi il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati può</p>	D.L. 90/2014 Art. 32	

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	proporre al Prefetto di intimare all'impresa il rinnovamento degli organi sociali o di assumere direttamente il controllo dell'impresa attraverso un'amministrazione straordinaria temporanea fino all'esecuzione del contratto pubblico.		
7c	Vigilanza sulle varianti in corso d'opera. Tali varianti devono essere trasmesse all'ANAC entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza..	D.L. 90/2014 Art. 37	
7c	Semplificazione degli oneri formali per la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici (attraverso il potenziamento del potere di "soccorso istruttorio" della stazione appaltante; non è inoltre necessaria alcuna regolarizzazione in caso di irregolarità non essenziali delle dichiarazioni presentate dall'impresa)	D.L. 90/2014 Art. 39	
7c	In materia di controversie nell'aggiudicazione di appalti pubblici, misure acceleratorie del giudizio amministrativo nonché la possibilità di una sua definizione già in sede cautelare.	D.L. 90/2014 Art. 40	
7c	Misure per limitare le c.d. liti temerarie (aumento delle sanzioni).	D.L. 90/2014 Art. 41	
7ac	Lavorazioni specialistiche. Le disposizioni dell'art. 12 del D.L. 47/2014 disciplinano la qualificazione delle imprese che hanno affidato lavorazioni specialistiche in subappalto, al fine di colmare il vuoto normativo conseguente all'annullamento di alcune norme del D.P.R. 207/2010 (regolamento di attuazione del	D.L. 47/2014 Art. 12	Tali disposizioni dovranno essere sostituite da un regolamento, che dovrà essere emanato entro il 28 maggio 2015.

Racc.	Misura segnalata dal Governo	Rif. norm.	Stato di attuazione
	Codice dei contratti pubblici) da parte del D.P.R. 30 ottobre 2013.		
7d	<p><i>La Nota di aggiornamento non segnala le disposizioni contenute nell'art. 7 del D.L. 133/2014. In particolare si ricorda l'introduzione del principio di unicità della gestione (in luogo di quello della "unitarietà") nonché la norma contenuta nella lettera i) del comma 1, il cui fine è quello di garantire che in tutti gli ambiti territoriali il servizio idrico sia affidato a gestori unici.</i></p> <p><i>Relativamente ai servizi pubblici locali, la Nota non segnala, infine, che il disegno di legge di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1577), contiene una delega legislativa per il riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali secondo criteri direttivi specificamente individuati, diretti a razionalizzarne la gestione (art. 15).</i></p>	<p>D.L. 133/2014 4 Art. 7</p>	Il decreto-legge è in corso di esame presso la Camera.

## **Raccomandazione 8** **(Infrastrutture)**

*La **Raccomandazione n. 8** richiede in primo luogo di garantire la pronta e piena operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014.*

Al riguardo la Nota di aggiornamento richiama l’avvio, nel gennaio 2014, dell’attività **dell’Autorità di regolazione dei trasporti**.

In particolare vengono richiamate le tre consultazioni con i soggetti interessati intraprese dall’Autorità, che dovrebbero condurre all’adozione di provvedimenti regolatori in materia. Si tratta delle seguenti consultazioni:

- sull’accesso all’infrastruttura ferroviaria (vedi [qui](#) la delibera e il materiale depositato nelle audizioni fin qui svolte);
- sulle regole per le gare nel trasporto pubblico locale ([qui](#) i materiali relativi)

La Nota di aggiornamento fa anche riferimento a un procedimento di consultazione in materia autostradale; si tratta in realtà della consultazione sullo schema di bando di gara relativo alla concessione per la costruzione e la gestione dell’Autostrada A22 Modena-Brennero.

La Nota richiama anche i due provvedimenti di regolazione fin qui adottati:

- Il [regolamento](#) sul procedimento sanzionatorio per le violazioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in attuazione del decreto legislativo n. 70/2014;

*Si segnala che l’Autorità dovrebbe essere presto chiamata un analogo regolamento in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto su autobus. Il decreto legislativo in materia, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell’8 agosto 2014 non è stato ancora pubblicato sulla “Gazzetta Ufficiale”.*

- I [modelli tariffari](#) per la determinazione dei diritti aeroportuali.

Al riguardo si ricorda che gli articoli da 71 a 82 del decreto-legge n. 1/2012 hanno previsto il recepimento della direttiva 2009/12/CE, che ha istituito un quadro comune per la disciplina dei diritti aeroportuali. In particolare, l’articolo 76 prevede che l’importo dei diritti sia determinato, in un quadro di libera concorrenza, attraverso il confronto fra gestori e utenti aeroportuali, sulla base di modelli tariffari adottati dall’Autorità dei trasporti. L’Autorità dei trasporti ha approvato i modelli tariffari il 22 settembre 2014. Tuttavia in materia è intervenuto anche l’articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 133/2014 (in vigore dal 13 settembre

2014) che ha previsto l'approvazione con decreto ministeriale, da adottarsi entro 60 giorni, dei contratti di programma tra ENAC e gestori, rinviando così di fatto alla scadenza degli stessi la prima applicazione della procedura prevista dal decreto-legge n. 1/2012.

La Nota di aggiornamento si sofferma anche sul personale dell'Autorità: in particolare viene segnalato che si è conclusa la prima fase di reclutamento del personale in comando da altre amministrazioni e che le risorse, tra personale a tempo indeterminato ed esperti<sup>44</sup> dell'Autorità ammontano attualmente a 40 unità. La Nota indica che il rimanente personale, a tempo indeterminato e determinato, da selezionare ammonta a ulteriori 100 unità e si ricorda che sulle procedure di reclutamento potrebbe avere un impatto la disposizione di cui dell'articolo 22 del decreto-legge n. 133/2014.

La disposizione citata prevede una gestione unitaria delle procedure concorsuali di una serie di autorità indipendenti, tra le quali l'Autorità dei trasporti, previa stipula di apposite convenzioni tra tali autorità.

In base all'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011, la pianta organica dell'Autorità è determinata in 80 unità di personale. Una quota non superiore al 50% di tale personale è reclutata, in sede di prima attuazione e nei limiti delle risorse disponibili, mediante apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso dei necessari requisiti di professionalità, esperienza e competenza. Il personale come sopra selezionato è comandato da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. A seguito del versamento del previsto contributo a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, il predetto personale è immesso nei ruoli dell'Autorità nella qualifica assunta in sede di selezione.

La Raccomandazione richiede anche il ***potenziamento della gestione portuale e dei collegamenti tra i porti e l'entroterra.***

Al riguardo, la Nota di aggiornamento richiama la prevista adozione, ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge n. 133/2014, attualmente all'esame della Camera, del piano strategico nazionale per la portualità e la logistica, finalizzato a migliorare la competitività del sistema portuale, la promozione dell'intermodalità nel traffico merci nonché il riassetto e l'accorpamento delle autorità portuali esistenti. In base al citato articolo 29, il riassetto e

---

<sup>44</sup> In base all'articolo 17 del [regolamento sul trattamento economico e giuridico del personale](#) dell'Autorità per esigenze cui non possa far fronte con personale in servizio, l'Autorità può assumere personale in numero non superiore alle 10 unità, in qualità di esperti e collaboratori esterni, con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni, rinnovabili per non più di due volte. La selezione degli esperti avviene sulla base della valutazione e dell'esperienza professionale ed a seguito di colloquio.

l'accorpamento delle autorità portuali dovrà comunque avvenire **ai sensi della legge n. 84/1994**.

Si segnala che la legge n. 84/1994 (riassetto della legislazione in materia portuale) ha istituito le autorità portuali come organismi pubblici responsabili delle funzioni di programmazione e controllo delle infrastrutture portuali, separate dalle funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate ai privati (in questo modo veniva superato il precedente modello basato su porti interamente pubblici). L'articolo 6 disciplina l'istituzione e la soppressione delle autorità portuali, ma non il loro accorpamento: per sopprimere un'autorità portuale si deve procedere con D.P.R. su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nel caso in cui siano venuti meno i requisiti previsti per l'istituzione di nuove Autorità (volume di traffico nell'ultimo triennio non inferiore a tre milione di tonnellate al netto del 90 per cento delle rinfuse liquide o a 200000 TEU (*Twenty Feet Equivalent*, unità di misure per i container).

*Sembra quindi potersi desumere che l'accorpamento delle autorità portuali potrà avvenire solo attraverso la soppressione di quelle autorità che abbiano perso i requisiti previsti dall'articolo 6 della legge n. 84/1994 ed utilizzando la procedura prevista da tale norma.*

La Nota segnala anche il finanziamento da parte della Banca europea degli investimenti dei lavori di **ammodernamento dello scalo di Fiumicino**, all'interno di un più generale piano di investimenti per 2,5 miliardi fino al 2021.

La Raccomandazione richiama anche le **infrastrutture strategiche in campo energetico**. In particolare, per quanto concerne l'individuazione degli impianti, la Nota ricorda che il D.L. n. 13372014 (cd. Sblocca Italia) identifica le categorie di opere da considerare strategiche. Tali opere saranno assoggettate ad un iter semplificato.

Si ricorda che il decreto Sblocca Italia qualifica come opere strategiche di pubblica utilità, urgenti e indifferibili:

- i **gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale**, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazioni dei progetti e le relative opere connesse. Inoltre, la norma (articolo 37) cerca di incentivare gli investimenti per lo sviluppo di ulteriori prestazioni di punta degli stoccaggi a decorrere dal 2015;
- le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di **idrocarburi** e quelle di **stoccaggio sotterraneo di gas naturale**. Vengono inoltre stabiliti **nuovi principi per il conferimento di titoli minerari**, in modo da semplificare e ridurre i tempi necessari per il rilascio dei titoli abilitativi per la ricerca e la produzione di idrocarburi, prevedendo il rilascio di **un titolo concessorio unico**. La norma mira a sbloccare investimenti per la valorizzazione dei giacimenti di idrocarburi nazionali per una stima di 15 miliardi (articolo 38). Con la medesima finalità, l'articolo 36 prevede deroghe dai

vincoli del patto di stabilità interno per le regioni in cui si svolgono ricerca e coltivazione di idrocarburi.

La Nota rileva inoltre che la procedura per l'individuazione delle infrastrutture energetiche si concluderà entro l'anno con l'adozione di un provvedimento che individuerà **i criteri per selezionare le infrastrutture energetiche strategiche**, in particolare i nuovi terminali GNL, coerenti con le previsioni contenute nella Strategia Energetica Nazionale, a cui applicare il meccanismo incentivante.

La Nota richiama inoltre una serie di **misure in materia di appalti ed infrastrutture contenute nel decreto-legge n. 133/2014**, che però **non sono strettamente attinenti** alle richieste formulate dalla Commissione UE nella **Raccomandazione n. 8**.

La Nota fa innanzitutto riferimento alle misure contenute nell'art. 3 e destinate al rifinanziamento del fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture dal comma 1 dell'art. 18 del D.L. n. 69/2013 (cd. "sblocca cantieri") per 3,89 miliardi fino al 2020.

Vengono altresì ricordate le misure (contenute nell'art. 1, commi 1-9 e 11) per velocizzare gli interventi di potenziamento delle tratte ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo (tramite la nomina di un commissario straordinario e la previsione di una conferenza di servizi semplificata) nonché gli investimenti aeroportuali (prevedendo che il parere favorevole della Regione e degli enti locali interessati sui piani regolatori aeroportuali comprenda ed assorba, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere inserite negli stessi piani regolatori).

La Nota ricorda inoltre le disposizioni dettate dall'art. 4 per il completamento delle opere segnalate dagli enti locali, che prevedono procedure accelerate e l'esclusione delle spese dal Patto di Stabilità interno fino ad un massimo di 250 milioni per il 2014.

Ulteriori disposizioni richiamate dalla Nota sono quelle relative alle concessioni relative ad infrastrutture strategiche (art. 2); alle concessioni autostradali (art. 5); agli interventi di adeguamento dei sistemi di fognatura e depurazione e di mitigazione del rischio idrogeologico (art. 7, co. 2-7).

La Nota ricorda inoltre che per gli interventi funzionali alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio, all'adeguamento alla normativa antisismica e alla tutela ambientale e del patrimonio culturale, l'art. 9 introduce deroghe al Codice dei contratti pubblici in particolare aumentando la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando per lavori con importi complessivi inferiori alla soglia comunitaria.

La Nota ricorda infine la particolare valenza ambientale di alcune misure del D.L. n. 133/2014: dalla sistemazione idraulica dei corsi d'acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione (art. 7, comma 8), cui sono destinati 110 milioni di euro, al programma di bonifica delle aree di rilevante interesse nazionale, individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni (art. 33).

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Ago 2014

[Nota di lettura n. 59](#)

**A.S. 1541-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"

"

[Nota breve n. 6](#)

Gli incentivi agli investimenti privati: misure adottate e valutazioni dell'efficacia dal 2000 ad oggi

Set 2014

[Elementi di documentazione, n. 12](#)

**A.S. 1594:** "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2013" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Elementi di documentazione, n. 13](#)

**A.S. 1595:** "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 60](#)

**A.S. 1558:** "Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 61](#)

**A.S. 1324:** "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"

"

[Nota di lettura n. 62](#)

**A.S. 1613:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 63](#)

**A.S. 1612:** "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"

"

[Nota di lettura n. 64](#)

**A.S. 1577:** "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"

"

[Nota di lettura n. 65](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi (**Atto del Governo n. 106**)

"

[Nota breve n. 7](#)

Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010