

## **V. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO**

### **V.1. PROGRAMMA DI GOVERNO E RACCOMANDAZIONI AL PAESE**

La legislazione italiana prevede che nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza il Governo riveda il Programma Nazionale di Riforma (PNR) in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea<sup>1</sup>. Il PNR presentato al Parlamento a fine aprile, redatto da un governo dimissionario, presentava unicamente una fotografia delle riforme e delle politiche già legiferate e in fase di attuazione. Il presente capitolo costituisce quindi la prima occasione per il Governo in carica di presentare i propri orientamenti di riforma e l'avvio del proprio programma. Una trattazione più ampia ed approfondita sarà presentata fra sei mesi nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019.

Il Contratto di Governo firmato dai leader della coalizione di Governo formula degli obiettivi ambiziosi in campo economico e sociale, dall'inclusione alla tassazione e al welfare, dal controllo dell'immigrazione al ritorno ad una crescita più sostenuta dell'economia e dell'occupazione. A tal fine, il Governo ritiene prioritario rilanciare gli investimenti pubblici, che quest'anno probabilmente toccheranno un nuovo minimo dell'1,9 per cento in rapporto al PIL (da una media del 3,0 per cento nel decennio precedente la crisi del debito sovrano nel 2011).

La caduta delle opere pubbliche ha avuto un forte effetto depressivo sull'attività economica. Inoltre, come evidenziato drammaticamente dal recente crollo di un viadotto autostradale a Genova, le infrastrutture del Paese hanno urgente bisogno di manutenzione e modernizzazione. Lo sforzo deve coinvolgere non solo le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo, ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche. Gli opportuni cambiamenti organizzativi e regolatori saranno prontamente introdotti onde rimuovere gli ostacoli che hanno frenato le opere pubbliche e assicurare congrui livelli di investimento da parte delle società concessionarie.

Di importanza fondamentale è anche la riduzione del debito pubblico, che da ormai trent'anni vincola le politiche economiche e sociali dell'Italia e che va affrontato a prescindere dalle regole di bilancio europee al fine di liberare spazi di bilancio e di riduzione della pressione fiscale. Nel suo discorso inaugurale alle Camere, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha sottolineato l'importanza della stabilità finanziaria e della riduzione del debito pubblico per conseguire gli obiettivi economici e sociali che il Governo si propone.

I livelli di rendimento a cui lo Stato si indebita sono un termometro della fiducia nel Paese e nelle sue finanze pubbliche e giocano un ruolo cruciale nel determinare

---

<sup>1</sup> Art. 10-bis, comma 1.c, Legge 196 del 31 dicembre 2009.

le condizioni di finanziamento per le banche e le aziende italiane. La politica economica non può quindi prescindere dalla sostenibilità delle finanze pubbliche, è altresì necessario che le politiche europee e le regole fiscali comuni siano maggiormente orientate alla crescita e alla convergenza economica fra paesi membri dell'Area euro.

Il Governo intende giocare un ruolo critico ma anche propositivo e propulsivo riguardo all'approfondimento dell'Unione Monetaria e alle politiche dell'Unione Europea. È necessario non solo completare l'Unione Bancaria e del Mercato dei Capitali, ma ciò deve essere realizzato in un contesto di maggiore crescita economica e sociale e di ribilanciamento fra paesi membri in termini di livelli di reddito e di occupazione. Gli squilibri macroeconomici devono essere corretti in modo simmetrico, coinvolgendo maggiormente i paesi che attualmente presentano elevati surplus di partite correnti e di bilancio. Le distorsioni degli attuali meccanismi di sorveglianza multilaterale e delle regole di bilancio vanno superate al fine di debellare le pressioni deflazionistiche ancora oggi evidenti in alcuni paesi membri e ripristinare un clima di ottimismo circa le prospettive economiche dell'Area euro e più in generale dell'Europa.

Sul fronte UE, l'invasività delle direttive e dei regolamenti europei deve essere mitigata a favore di un maggiore grado di sussidiarietà. I flussi migratori devono essere controllati ed equamente distribuiti fra paesi membri. Gli aiuti allo sviluppo dei paesi di origine dei flussi migratori vanno incrementati facendo leva sul bilancio europeo. Il Quadro Finanziario 2021-2027 proposto dalla Commissione Europea va potenziato, soprattutto in termini di risorse finanziarie e di fondi destinati al controllo delle frontiere, alla difesa e alla sicurezza. Il Governo apprezza la rinnovata attenzione della Commissione alla competitività dell'UE e ai programmi di sostegno all'innovazione, alla formazione e alla ricerca.

Dall'inizio del secolo l'Italia ha registrato tassi di crescita del PIL nettamente inferiori alla media dell'Area euro e UE. La politica economica del Governo mira a chiudere il differenziale di crescita con l'Europa e a porre le condizioni per una performance superiore alla media. Tutto ciò non solo perché un'economia più dinamica renderebbe il debito pubblico più sostenibile, ma anche e soprattutto perché una maggiore crescita faciliterebbe il riequilibrio sociale dato che essa influenza numerosi indicatori di benessere.

Affinché la crescita porti ad uno sviluppo equo e sostenibile da un punto di vista sociale ed ambientale, essa deve essere indirizzata attraverso opportune politiche. La legislazione italiana ha di recente inserito gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) nella programmazione di bilancio. Il Governo intende porre la massima enfasi sull'equilibrio sociale e ambientale già nella fase di elaborazione delle politiche anziché considerarle una mera sovrastruttura che interviene a posteriori. Si presterà quindi la massima attenzione all'impatto che ciascuna politica avrà sull'ambiente e sull'inclusione sociale nella sua accezione più ampia.

Ciò premesso, le Raccomandazioni rivolte quest'anno all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano come nel 2017 intorno a quattro aree principali: la politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL, la spesa pubblica e la tassazione; la governance del settore pubblico e di quello privato (politica della concorrenza); il risanamento del sistema bancario e il miglioramento delle procedure di ristrutturazione

---

aziendale e di recupero dei crediti; il miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro attraverso le politiche attive, il miglioramento dell'istruzione e il superamento della discrasia fra la domanda e l'offerta di professionalità, unito ad una riallocazione della spesa sociale dalle pensioni ad altre politiche per l'inclusione (cfr. tavola V.2 alla pagina seguente).

Il programma di governo e di riforma qui descritto copre tutte le macro-aree delle Raccomandazioni del Consiglio Europeo pur caratterizzandosi per una maggiore ampiezza e differendo su alcuni punti nel merito o nelle priorità.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il programma qui descritto condivide l'enfasi sulla riduzione del debito ma opta per un miglioramento del saldo strutturale più graduale sulla base della considerazione che un aggiustamento di 0,6 punti percentuali di PIL all'anno, unito all'effetto della chiusura dell'output gap, implicherebbe un'eccessiva stretta fiscale (quasi un punto di PIL nel 2019). Dal punto di vista della politica fiscale, la graduale introduzione della flat tax ridurrà il cuneo fiscale sul lavoro e sarà coperta da una riduzione delle spese fiscali e da una rimodulazione delle aliquote IVA. Ciò è coerente con quanto da tempo raccomandato dalla Commissione Europea e dall'OCSE. Il Governo non ritiene opportuno in questa fase rivedere nuovamente l'imposizione sugli immobili, già oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni. Dal lato delle uscite, il Governo continuerà l'opera di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il rapporto fra spesa corrente e PIL e di aumentare la spesa per investimenti. Anche questo è pienamente coerente con quanto raccomandato per lungo tempo dalla Commissione e dall'OCSE.

Venendo alla seconda area delle Raccomandazioni – quella attinente il settore pubblico, la promozione della concorrenza nel settore privato e la tutela del consumatore – il Governo ha già predisposto un Disegno di Legge per il contrasto della corruzione e intende attuare un ambizioso piano di miglioramento dei servizi e dell'efficienza del settore pubblico onde migliorare il benessere dei cittadini e il clima di investimento per le imprese. La tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle agenzie di supervisione dei settori regolamentati saranno anch'esse al centro di nuove iniziative legislative e di politica economica.

Per quanto attiene al sistema bancario, l'opera di risanamento e di smaltimento dei crediti deteriorati sarà completata, così come la riforma delle banche popolari e del credito cooperativo. L'obiettivo ultimo della politica del Governo è creare le condizioni affinché il sistema creditizio fornisca un forte sostegno alle attività e alla crescita delle piccole e medie imprese e alla crescita dell'occupazione in un contesto di stabilità finanziaria.

Passando infine al lavoro e all'inclusione sociale, il Governo è già intervenuto col Decreto Dignità per ridurre l'abuso dei contratti di lavoro a termine e tutelare maggiormente i lavoratori con contratti a tempo indeterminato nell'eventualità di licenziamenti. L'introduzione del Reddito di Cittadinanza rafforzerà il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro, grazie anche a maggiori risorse finanziarie per i Centri per l'Impiego. La riforma del Welfare consentirà l'uscita anticipata di lavoratori che hanno conseguito un elevato numero di anni di contribuzione legandola alla creazione di spazi per l'assunzione di giovani. Infine, le risorse destinate all'istruzione, alla ricerca, alla digitalizzazione e alla diffusione delle competenze informatiche saranno incrementate, anche a livello qualitativo.

---

<b>TAVOLA V.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2017 E PER IL 2018</b>		
<b>Area di policy</b>	<b>Raccomandazioni 2018</b>	<b>Raccomandazioni 2017</b>
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]	Racc. 1 - Perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Racc. 1 - [...] Provvedere a una tempestiva attuazione del programma di privatizzazioni e utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Racc. 1 - [...] Trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]	Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale. [...]
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	Racc. 2 - [...] Potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione. [...]
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	Racc. 2 - [...] Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche. [...]
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza	Racc. 2 - [...] Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.
Lavoro	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Racc. 4 - Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Racc. 4 - [...] Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.

## V.2. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO

### Tassazione: *flat tax* e riordino delle spese fiscali

L'obiettivo del Governo è di rafforzare la crescita in un quadro di coesione e inclusione sociale e all'interno di un percorso graduale di riduzione del rapporto debito/PIL nel corso della legislatura. La pressione fiscale, stimata al 42,2 per cento del PIL nel 2018, rimane assai elevata. Come illustrato nel paragrafo III.2, il Governo intende ridurre significativamente la pressione fiscale su famiglie e imprese e rendere la tassazione più favorevole alla crescita. Gli adempimenti fiscali saranno semplificati e si punterà a ridurre drasticamente l'evasione ed elusione delle imposte.

Il Governo intende avviare da subito la riforma dell'imposta sui redditi delle famiglie e dei cosiddetti contribuenti minimi. La graduale introduzione di una *flat tax* sui redditi avrà un ruolo centrale nella creazione di un clima più favorevole alla crescita e all'occupazione tramite la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

Per quanto riguarda le persone fisiche, si passerà inizialmente dalle attuali cinque aliquote a tre aliquote e quindi a due a partire dal 2021. Il livello delle aliquote verrà gradualmente ridotto, fino ad arrivare ad un'unica aliquota del 23 per cento per i redditi fino a 75 mila euro e del 33 per cento sopra a tale livello entro la fine della legislatura. La gradualità della riforma è principalmente volta ad evitare eccessivi oneri per la finanza pubblica. Essa consentirà anche di verificare l'impatto della prima fase di riduzione delle imposte sulla crescita del PIL e sulla finanza pubblica. Gli stadi successivi di riduzione delle aliquote potranno così essere calibrati in funzione dei risultati conseguiti, che si ritiene possano essere superiori alle stime prudenziali inizialmente adottate.

Il regime dei contribuenti minimi, da ultimo aggiornato dalla Legge di Stabilità 2015, prevede la possibilità per i soggetti che esercitano attività di impresa, di arte e professione di beneficiare di un regime fiscale agevolato tramite una forfettizzazione della base imponibile. Ai ricavi vengono applicati coefficienti di redditività differenziati per attività economica e si applica una tassazione sostitutiva dell'IRPEF, nonché significative semplificazioni contabili e in termini di adempimenti IVA. I cambiamenti allo studio consistono nell'innalzamento della soglia di ricavi e delle spese per il personale e per beni strumentali a cui si applica il regime dei minimi, beneficiando così una platea più ampia di artigiani, piccoli imprenditori e professionisti.

Il contrasto all'evasione, mirato anche a tutelare la concorrenza tra le imprese, si accompagnerà ad una azione di semplificazione delle procedure per i contribuenti. Gli strumenti a disposizione dell'amministrazione finanziaria per contrastare l'evasione fiscale verranno potenziati, in particolare tramite l'applicazione di nuove tecnologie per l'effettuazione di controlli mirati. I flussi informativi e le basi dati sulle transazioni verranno incrociate con quelle delle dichiarazioni dei redditi. L'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria dal prossimo 1° gennaio dovrebbe migliorare significativamente la base informativa a disposizione dell'Agenzia delle Entrate.

Verranno inoltre messi a frutto i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente;

---

le indicazioni e controindicazioni emerse nell'attività di accertamento, di riscossione, di amministrazione della giustizia fiscale, gli strumenti normativi nel contrasto alle frodi IVA; un sistema di regole ampio e condiviso alla cui definizione devono partecipare i governi di tutti i paesi, al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale sleale anche attraverso spostamenti di capitali verso paesi non collaborativi.

Il Governo intende anche varare un provvedimento di '*pace fiscale*' - da inquadrare nell'ambito di una riforma strutturale del fisco - che coinvolgerà i contribuenti con cartelle esattoriali e liti fiscali, anche pendenti fino al secondo grado fino a 100mila euro. Allo stato il valore contabile residuo dei crediti che diversi enti hanno affidato è molto alto e complessivamente pari a quasi 800 miliardi di euro, di cui, tuttavia, solo 50 miliardi sono effettivamente recuperabili.

Nella definizione delle politiche fiscali il Governo terrà conto di obiettivi di redistribuzione e inclusione, destinando risorse pubbliche al sostegno alle fasce più deboli della popolazione, assicurando il benessere e la tutela dei cittadini e la progressiva riduzione della pressione fiscale sui redditi bassi e medi.

Allo stato, esistono già detrazioni che sono commisurate alla composizione del nucleo familiare (come le detrazioni per asili nido, istruzione, affitto e studenti). Tuttavia, il perdurare degli effetti della crisi e l'aumento della disoccupazione giovanile hanno amplificato i rischi economici e sociali dei soggetti più vulnerabili, che vanno contenuti attraverso strumenti che valorizzino il ruolo di redistribuzione interna operato dalle famiglie. Tra le misure attualmente oggetto di studio una particolare attenzione andrà riservata alle famiglie numerose, molto spesso più esposte al rischio di povertà. Detti provvedimenti andranno armonizzati con le scelte più generali in tema di protezione sociale, come il reddito di cittadinanza e la riforma fiscale.

L'esigenza di razionalizzare le cosiddette spese fiscali è un elemento importante per assicurare la trasparenza delle politiche di bilancio: la molteplicità delle agevolazioni, la difficoltà del loro coordinamento e le possibili sovrapposizioni con i trasferimenti diretti di risorse aventi carattere assistenziale possono impedire una corretta rappresentazione dei flussi redistributivi operati dal settore pubblico. La scelta delle agevolazioni su cui intervenire sarà guidata da un'attenta valutazione, tenendo in considerazione aspetti legati al costo-efficacia delle agevolazioni, ai risultati che hanno prodotto e ai loro impatti redistributivi.

## **Investimenti pubblici**

Sul fronte degli investimenti pubblici, è necessario invertire il calo in atto dall'inizio della crisi. Il livello totale delle risorse finanziarie stanziato in un arco temporale che raggiunge i quindici anni per investimenti ancora da avviare, ma già scontati ai fini dell'indebitamento netto tendenziale, ammonta a circa 150 miliardi di euro. Di questi, circa 118 miliardi possono essere considerati immediatamente attivabili, ed è quindi necessaria una forte spinta al processo di avvio e realizzazione degli investimenti sottesi.

Inoltre, come illustrato nel paragrafo III.2, il quadro programmatico di finanza pubblica prevede un significativo aumento degli investimenti pubblici rispetto al

---

loro andamento tendenziale, in modo tale da raggiungere almeno il 3 per cento in rapporto al PIL.

L'esperienza di questi anni mostra tuttavia che stanziare i fondi non basta per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza strategica secondo tempi e modalità che rispettino gli standard di efficienza. Tra lo stanziamento delle risorse e l'effettiva consegna dell'opera conclusa è stato stimato che passino in media due anni per lavori di ammontare inferiore a 100.000 euro e fino a quindici anni per lavori di valore superiore a 100 milioni.

Gli ostacoli alla spesa pubblica per investimenti risiedono non solo in vincoli di bilancio, ma anche in una serie di fattori di natura legale, burocratica e organizzativa che si sono accumulati nel corso degli anni. Fra di essi vanno menzionate la perdita di competenze tecniche e progettuali delle amministrazioni pubbliche, la complessità dell'interazione tra le amministrazioni centrali e territoriali, nonché gli effetti indesiderati del recente Codice degli Appalti.

Il Governo creerà entro fine anno una *task force* per affrontare e rimuovere in tempi brevi questi ostacoli, disegnando procedure più celeri ed efficienti, rivedendo laddove necessario la recente normativa sugli appalti e valorizzando anche la modalità del partenariato pubblico-privato (PPP).

La compartecipazione di risorse pubbliche e private nella realizzazione di opere di interesse collettivo raggiunge il triplice obiettivo di migliorare l'efficienza dell'utilizzo dei fondi pubblici; selezionare e realizzare le opere pubbliche con un più alto tasso di rendimento in termini economici e di benessere dei cittadini; moltiplicare le opere che si possono realizzare nel rispetto dei vincoli di bilancio grazie all'attrazione di investimenti italiani ed esteri.

La definizione di un contratto standard PPP è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, essa fornirà una guida alle amministrazioni per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali,

apportando i seguenti vantaggi: i) l'aumento della competitività del Paese a livello internazionale; ii) il miglioramento delle capacità tecniche e negoziali delle pubbliche amministrazioni nella gestione delle operazioni di PPP; iii) la definizione delle dinamiche contrattuali; iv) il supporto alle amministrazioni con maggiori carenze di profili tecnici e giuridici adeguati; v) la limitazione del ricorso alle varianti in corso d'opera; vi) la corretta allocazione dei rischi, contenendo l'insorgenza di contenziosi; vii) una migliore valutazione statistica dell'operazione, anche ai fini della classificazione off balance dell'operazione; e viii) un'equilibrata sintesi degli interessi pubblici e privati. All'adozione di questo strumento sarà associata un'attività di monitoraggio volta a rilevare tutte le informazioni per consentire una prima valutazione (come il numero di amministrazioni che faranno ricorso al contratto standard e il controvalore dei progetti attivati, i tempi medi degli interventi).

Per ridare slancio agli appalti pubblici e superare le incertezze interpretative che sono emerse, si rende necessario modificare il Codice degli Appalti. Il principio sarà quello di semplificare le procedure ed, in tal modo, promuovere una maggiore trasparenza dell'amministrazione. La semplificazione riguarderà anche la fase di programmazione relativa alle delibere CIPE, con un collegamento più stretto con il lavoro progettuale delle stazioni appaltanti.

---

Il Governo intende anche creare un servizio di assistenza tecnica, progettuale e legale alle amministrazioni locali e regionali che ne facciano richiesta. Esso consentirà di realizzare economie di scala e supportare tutti quei comuni, province e regioni che attualmente soffrono di carenze a livello di progettazione e gestione delle opere pubbliche.

## **Infrastrutture e mobilità**

La strategia del Governo in ambito infrastrutturale è rivolta a dare priorità ad una rete di piccole opere diffuse per riparare, dove possibile, o sostituire, dove necessario, le opere esistenti con particolare attenzione a viabilità e sicurezza di ponti, gallerie e strade interne. Questo potrebbe avere effetti positivi sul rilancio dell'economia e sul miglioramento della qualità della vita dei residenti nelle aree interne. In tale ambito, sarà potenziata la struttura tecnica di missione che ha il compito di analizzare tutti i progetti già in essere e quelli ancora da finanziare secondo un'attenta analisi costi-benefici.

Il Governo intende sottoporre ad un riesame, attraverso un'attenta analisi costi-benefici, le grandi opere in corso (i.e. la Gronda autostradale di Genova, la Pedemontana lombarda, il terzo valico, il collegamento tra Brescia e Padova e la tratta Torino-Lione). L'analisi sarà elaborata dalla Struttura Tecnica di Missione del MIT, che svolge funzioni di alta sorveglianza, promuove le attività tecniche ed amministrative non solo per l'adeguata e sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture, ma anche per la vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

In tema di infrastrutture gli obiettivi primari sono: i) la promozione del trasporto ferroviario regionale e l'interscambio con altri mezzi; ii) la riduzione del numero di vittime della strada; iii) la promozione della mobilità sostenibile; iv) la promozione dell'edilizia pubblica.

Nel trasporto ferroviario il completamento dell'alta velocità può essere coerente con la manutenzione delle infrastrutture esistenti attraverso innovazioni tecnologiche che consentano di diminuire i tempi di percorrenza sulle medie distanze. Per le ferrovie regionali, il Governo promuoverà una stretta collaborazione con le Regioni nel monitoraggio della rete, prevedendo la possibilità di affidare a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) alcuni tratti oggi gestiti dalle Regioni. Sarà, inoltre, varato un Piano Nazionale per le piste ciclabili, in merito al quale è pronto lo schema di decreto per la ripartizione dello stanziamento di 362 milioni per la nascita del sistema nazionale delle ciclo-vie turistiche<sup>2</sup>. L'integrazione con altre forme di mobilità sarà ottenuta con il sostegno al *car* e *bike sharing* e la costruzione di parcheggi intermodali in prossimità delle stazioni ferroviarie metropolitane e degli autobus.

---

<sup>2</sup> Come il Grande Raccordo Ciclabile di Roma, la Ciclovia VEnTO che collega Venezia e Torino che tocca numerose città d'arte, come Mantova e Ferrara, e grandi città come Milano, la ciclovia del Sole che parte dal Brennero attraversa da nord a sud l'Italia per terminare in Sicilia, a Palermo, e in Sardegna a Cagliari, e la ciclovia dell'Acquedotto Pugliese e della Magna Grecia, oltre alla ciclovia tirrenica ed adriatica.

In merito al trasporto pubblico locale, il Governo intende stabilire standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale anche rafforzando la collaborazione con l'Autorità per i Trasporti. La loro attuazione sarà realizzata attraverso il rinnovo del parco mezzi di autobus e treni, da finanziare attraverso uno specifico programma di rinnovo del materiale rotabile e su strada.

L'innovazione costituirà un importante strumento per garantire una maggiore sicurezza, dimezzando il numero di vittime della strada entro il 2020 ed annullandolo entro il 2050. A tale riguardo, il Governo sta sperimentando a Torino e a Modena il progetto della *Smart road*, con cui si punta a creare infrastrutture stradali dotate di piattaforme di osservazione, monitoraggio e previsione del traffico con una sinergia tra infrastrutture digitali e veicoli di nuova generazione.

Con riferimento alla mobilità sostenibile, il Governo intende promuovere una progressiva riduzione dell'utilizzo di autoveicoli con motori diesel e benzina, al fine contenere le emissioni inquinanti e conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. E' stato predisposto un disegno di legge sulla mobilità sostenibile che punta a sostituire gli automezzi alimentati con motori endotermici con attrezzature a trazione elettrica. Si promuoverà la creazione di una rete capillare di supporto alla mobilità sostenibile attraverso il piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli elettrici. Si valuterà la possibilità di introdurre contributi pubblici all'acquisto di veicoli ibridi ed elettrici, oltre che per gli interventi di retrofit per veicoli a combustione interna. In ogni caso, il contributo sarà commisurato al costo di produzione delle vetture elettriche e tenderà a scendere nel tempo.

Il cambio di paradigma nel mercato dell'auto verso veicoli meno inquinanti è un'opportunità di rilancio dell'industria nazionale che non può essere mancata: l'eventuale incentivazione dei veicoli ibridi ed elettrici verrà pertanto accompagnata da misure di politica industriale volte a sostenere lo sviluppo della produzione nazionale di veicoli e componenti.

Il ruolo di porti ed aeroporti è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti ed, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su strada, Rete Ferroviaria Italiana ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Nel settore aeroportuale gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del Paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati verso la riduzione degli attuali squilibri, per garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori.

---

Nell'autotrasporto il Governo intende favorire una collaborazione con le parti attraverso il rilancio della Consulta per l'Autotrasporto. Saranno adottate misure contro l'abusivismo e per le semplificazioni amministrative nell'ambito delle revisioni. In particolare, si prevede l'applicazione della nuova disciplina sul distacco dei lavoratori e si rafforzerà il controllo sull'operazione di cabotaggio svolte in Italia dai vettori stranieri. Saranno costituiti tavoli di lavoro per impostare i contenuti di forme di incentivazione per l'aggregazione delle imprese di autotrasporto e proseguire le politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare a sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*. Il Governo continuerà a sovvenzionare le imprese dell'autotrasporto per compensarle della differenza tra la tassazione vigente in Italia sul gasolio da autotrazione e la tassazione media degli altri Paesi europei, in modo da tutelare la competitività internazionale degli operatori nazionali.

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

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

Le infrastrutture idriche saranno riqualificate per farsi carico del tema della crescente scarsità dell'acqua connessa anche alla sempre più frequente alternanza di eventi siccitosi e di fenomeni alluvionali. Il Governo sta predisponendo un piano nazionale di interventi per l'ampliamento ed il completamento degli invasi esistenti. Questi investimenti hanno un basso impatto ambientale, possono essere cantierabili in poco tempo e realizzabili da imprese locali. Gli interventi sono valutati attraverso un set di indicatori molto semplice, e quindi, condivisibile da parte delle amministrazioni locali e da parte degli altri *stakeholder*.

Con riferimento all'edilizia pubblica, si guarda al *Building Information Modeling* (BIM) per ottenere una più efficiente ed innovativa pianificazione, realizzazione e gestione delle costruzioni con un risparmio potenziale fino a 30 miliardi negli appalti pubblici. Il Governo intende rendere operativa tale piattaforma digitale in tutta l'attività di progettazione e monitoraggio realizzata dal Ministero dei Trasporti e dalle stazioni appaltanti. A questo riguardo, è essenziale digitalizzare i processi amministrativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, garantendone anche una maggiore trasparenza con l'istituzione di un registro degli ingressi. A tal fine è stato anche istituito un tavolo tecnico *ad hoc* composto da professionisti del settore.

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

---

predisposizione di contratti differenziati per tipologie d'intervento, in grado di semplificare le attività delle amministrazioni locali.

Proseguiranno le azioni di mitigazione del rischio sismico attraverso interventi e misure di messa in sicurezza del patrimonio abitativo e di miglioramento delle prestazioni energetiche, promuovendo altresì una cultura della conoscenza e della prevenzione. Si opererà attraverso misure specifiche, quali: a) finanziamento per le verifiche di vulnerabilità ed i progetti di adeguamento delle scuole in zone a rischio sismico 1 e 2: sono stati finanziati 875 interventi proposti dagli Enti locali, suddivisi fra verifiche di vulnerabilità sismica e progettazioni di adeguamento strutturale; b) 10 cantieri pilota: iniziativa nata per sensibilizzare i territori ad intervenire sulla messa in sicurezza antisismica di edifici pubblici esistenti, in Comuni scelti su tutto il territorio nazionale, con l'effettuazione di interventi esemplari di messa in sicurezza antisismica su edifici di *social housing*; c) Casa Sicura "Portale sisma bonus": per agevolare la conoscenza e la fruizione della detrazione concessa ai proprietari di immobili, adibiti sia ad abitazione che ad attività produttive, per interventi di adeguamento antisismico di edifici (o parti di essi), è stato progettato un portale telematico che semplifichi adempimenti e procedure per proprietari e professionisti, restituendo all'amministrazione, al contempo, informazioni e dati sul miglioramento delle caratteristiche antisismiche degli edifici in esito agli interventi effettuati.

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

L'Agenzia del Demanio ha in gestione una quota del patrimonio pubblico costituito da oltre 43.000 immobili, di cui circa 30.000 fabbricati e per il resto terreni, per un valore complessivo di 60,5 miliardi (per l'84 per cento del valore in uso governativo). E' da considerare inoltre il demanio storico-artistico, che è inalienabile ed è rappresentato dalle sedi del Ministero dei Beni culturali, dai musei, da alcune università, ma anche da beni inalienabili e strategici come i fari costieri, che sono tuttora funzionanti, e le miniere. Infine, vi è una quota di patrimonio alienabile disponibile rappresentato da caserme abbandonate o comunque non più strategiche per la difesa, di reliquati, di strade, di sedimi di ferrovie, che vale solo il 4 per cento del complessivo ma rappresenta oltre un terzo del numero di immobili gestiti. Negli ultimi anni è stata progressivamente alienata la parte alienabile e contemporaneamente, grazie ad investimenti, è stato aumentato il valore sui beni in uso governativo, che sono quelli strategici.

Le locazioni passive al 2014 ammontavano a oltre 900 milioni l'anno di spese complessive della PA centrale. Negli ultimi anni sono stati fatti investimenti che hanno permesso di recuperare immobili pubblici abbandonati e un progressivo rilascio degli immobili privati per i quali venivano pagati canoni di affitto anche piuttosto rilevanti. Al 2018 è stata registrata una riduzione del 38 per cento che è prevista arrivare al 71 per cento nel 2022, con investimenti già programmati e già in corso.

Altre risorse sono state investite per la riqualificazione sismica ed energetica e la messa in sicurezza e in efficienza degli immobili dello Stato. I primi interventi avviati riguardano i presidi di sicurezza (Vigili del fuoco e Carabinieri in particolare).

---

Nell'ambito della strategia governativa, l'Agenzia del Demanio ha sviluppato la propria capacità progettuale, anche a seguito del rafforzamento della propria struttura tecnica, affermandosi come *hub* per gli investimenti pubblici sull'infrastruttura immobiliare della PA, decuplicando il complessivo ammontare di risorse gestite da circa 300 milioni a circa 3,2 miliardi di euro. Di questi, 2 miliardi risultano già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio e destinati per circa 1,1 miliardi alla riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali e per 0,9 miliardi alla razionalizzazione degli usi governativi e alla realizzazione dei 39 *federal building* attualmente previsti. Alla realizzazione di parte di questi ultimi, così come di alcuni fra gli interventi di rifunzionalizzazione, sono destinati gli ulteriori 1,2 miliardi che potranno derivare da future assegnazioni ovvero da risorse finanziarie messe a disposizione da altre amministrazioni/enti.

Nell'attuazione di tali piani di investimento l'Agenzia del Demanio intende proseguire con la riduzione dei cosiddetti tempi di attraversamento, tipicamente molto significativi nelle fasi propedeutiche all'avvio dei lavori. Con riferimento, invece, all'abbattimento dei ritardi nella fase di esecuzione lavori, l'Agenzia, grazie al potenziamento dell'organico tecnico a sua disposizione, ha potuto rafforzare il presidio territoriale funzionale a garantire ulteriore riduzione dei tempi di esecuzione degli interventi. La riqualificazione sismica ed energetica del patrimonio dello Stato contribuirà significativamente al raggiungimento dell'obiettivo di risparmio sulla bolletta energetica degli immobili pubblici pari, a regime, a 275 milioni. Al contempo, l'attività di razionalizzazione degli edifici ad uso governativo consentirà di liberare spazi e chiudere contratti di affitto con i privati con un taglio di spesa che, nel 2018, raggiungerà oltre 100 milioni annui rispetto a dicembre 2014 e che, a regime (dal 2022), farà registrare oltre 200 milioni di risparmi annui. Per il triennio 2018-2020, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico sono stimate complessivamente in 690 milioni per il 2018, 730 milioni per il 2019 e 670 milioni per il 2020 (Cfr. Scheda n.5).

Un'altra importante attività gestita dall'Agenzia del Demanio è il federalismo demaniale istituito con D.Lgs. 85/2010. Dal 2014 è in atto il trasferimento gratuito dei beni agli enti territoriali in cambio di impegni di valorizzazione degli immobili stessi. A maggio i dati mostrano che sono stati trasferiti 5.021 beni a fronte di altrettanti progetti di sviluppo e riqualificazione a 1.324 enti territoriali, per un valore di circa 1 miliardo e 830 milioni.

Con il progetto a rete 'Valore Paese Fari' sono stati messi a gara 24 fari con bandi partiti nel 2015, ed è in corso di aggiudicazione un altro lotto che riguarda 17 fari. I costi dei primi 24 fari ammontavano a circa 600.000 euro l'anno; dopo l'aggiudicazione gli introiti sono stati di circa 760.000 euro l'anno solo di canoni. Oltre agli introiti in entrate correnti, gli investimenti prodotti sono stati di 17 milioni di investimenti diretti da parte dei privati, con 60 milioni di ricadute economiche complessive, e 300 posti di lavoro diretti in questi nuovi luoghi rigenerati, per lo più strutture turistico-ricettive.

Un altro progetto a rete di grande rilevanza è il cosiddetto 'Valore Paese - Cammini e percorsi' che riguarda beni incardinati in percorsi storico-religiosi o su ciclovie importanti. Per questo progetto sono stati messi a gara i primi 100 beni nel 2017.

---

Infine con il progetto 'OpenDemanio' è stata creata una piattaforma aperta che permette di vedere i singoli beni gestiti dall'Agenzia del Demanio e verificare direttamente lo stato di manutenzione e rigenerazione. L'Agenzia del Demanio si sta inoltre dotando di un applicativo informatico finalizzato ad uniformare il processo di stima delle pubbliche Amministrazioni, assicurando al contempo, il contenimento dei costi, la semplificazione e la trasparenza dei rapporti, individuando soluzioni maggiormente performanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi individuati dal Legislatore.

## **Concessioni**

L'attuale panorama delle concessioni è assai variegato in termini di competenze, meccanismi di funzionamento e redditività. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni dal punto di vista del settore pubblico: risorse che producono ingenti fatturati e profitti sono scarsamente remunerate o godono in alcuni casi di rendimenti garantiti molto al di sopra di quelli di mercato. Il MEF-Dipartimento del Tesoro ha già condotto studi conoscitivi su alcuni settori che operano in regime di concessione governativa, evidenziando scarsi rendimenti per la PA. Il Governo si propone di allargare e sistematizzare questi studi onde arrivare entro fine 2019 ad una completa mappatura delle concessioni governative e alla predisposizione di una legge quadro di riordino e valorizzazione delle partecipazioni.

I proventi che potrebbero derivare dal riordino delle concessioni potrebbero essere direttamente o indirettamente rilevanti dal punto di vista della finanza pubblica e della riduzione del rapporto debito/PIL, ma è difficile a questo stadio ipotizzare cifre precise. Il Governo studierà un'ipotesi in cui i proventi delle concessioni governative e parte di quelle di competenza delle amministrazioni locali potrebbero afferire al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico, unitamente ai proventi delle dismissioni immobiliari e delle alienazioni di quote di società partecipate. Ciò contribuirebbe alla realizzazione di quello 0,3 per cento medio annuo di proventi da dismissioni attualmente incorporato nelle proiezioni del debito pubblico.

## **Giustizia**

Le misure adottate negli ultimi anni hanno inciso favorevolmente sull'efficienza della giustizia. E' stato gradualmente eroso il consistente arretrato dei procedimenti civili pendenti e, per quanto riguarda la giustizia civile, nel 2017 è proseguito il trend positivo della diminuzione dei procedimenti civili pendenti: dai 3.801.255 di fine 2016 si è passati ai 3.628.936 del 2017, con calo del 4,5 per cento. I dati mostrano come le pendenze siano in costante diminuzione rispetto al 2003, primo anno di rilevazione stabile sui registri informatizzati, quando erano pari a 4.597.480.

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

---

in Tribunale) induce la necessità di programmare interventi normativi idonei a garantire una più celere definizione delle controversie e una più significativa riduzione delle pendenze.

Il Governo metterà in campo molteplici interventi, sia in campo penale sia civile, accompagnati da investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo. Nell'ambito civile, onde ridurre l'eccessiva durata dei procedimenti, il Governo intende innanzitutto attuare un'opera di semplificazione, introducendo un unico rito semplificato. Verrà inoltre potenziato il processo telematico: a tal fine sono già in corso di svolgimento le relative gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.

Il progetto di riforma si ispira al concetto di *case management*, che muove dalla premessa secondo cui il rito più efficiente è quello che attribuisce al giudice il potere di declinare le regole processuali sulla concreta complessità del caso in esame, nel rispetto del principio di proporzionalità. Alla luce di tale principio, che ha ispirato i principi procedurali inizialmente introdotti dal Regno Unito, e poi, con modalità diverse, dalla Francia e dalla Spagna, l'investimento di risorse in ciascuna causa deve essere giustificato da elementi quali il valore, la complessità delle questioni e l'urgenza. Il secondo aspetto da considerare è che il modello di processo disponibile è uno solo, ma può e deve essere declinato secondo canoni di crescente complessità, a seconda di ciò che il giudice ritiene necessario nel caso specifico<sup>3</sup>.

Muovendo da questi presupposti, si propone: 1) l'eliminazione dell'atto di citazione e la sua sostituzione con il ricorso; 2) una riduzione dei termini di comparizione, attualmente di novanta giorni, contro i trenta giorni del rito lavoro, del procedimento sommario, dell'opposizione allo stato passivo; 3) l'introduzione di un regime di preclusioni istruttorie già negli atti introduttivi, superabile solo in presenza di domande riconvenzionali e comunque rispetto a necessità difensive sorte, per l'attore, dalle difese del convenuto; 4) l'attribuzione al giudice del potere di valutare, discrezionalmente e in relazione alla complessità del caso concreto, l'utilità della concessione dei termini previsti dall'art. 183, sesto comma, c.p.c. e l'ampiezza di tali termini, che, attualmente, sono stabiliti dalla legge in misura fissa, senza che sia consentito distinguere in ragione della difficoltà dell'affare; 5) una rimodulazione della fase decisoria, attribuendo al giudice il potere di valutare, volta per volta, l'utilità del deposito di comparse conclusionali e la durata del termine a tal fine assegnato o generalizzando la previsione di un'udienza di discussione, consentendo al giudice nei casi di minore semplicità di depositare la sentenza nei trenta giorni successivi alla discussione e eventualmente prevedendo che il deposito della comparsa conclusionale sia anticipato rispetto a tale udienza e che la stessa serva per repliche solo in forma orale (Cfr. Scheda n.7).

In **ambito penale** sarà necessario un intervento strutturale per ridurre il numero di procedimenti caduti in prescrizione, attualmente in crescita. Una riforma della prescrizione è quindi prioritaria per incrementare il grado di fiducia dei cittadini nell'istituzione giudiziaria, ma anche per garantire il rispetto del principio di ragionevole durata del processo. Tra le varie opzioni d'intervento vi è la

---

<sup>3</sup> In ambito internazionale, è attualmente in corso il progetto ELI/Unidroit diretto a proporre regole minime comuni per il processo civile, che muove da una piena adesione culturale ai principi del *case management*.

sospensione della decorrenza del termine di prescrizione dopo che sia stata emessa una sentenza di primo grado.

A questi obiettivi si affianca la necessità di varare un'efficace normativa **anticorruzione**, che coinvolga sia la dimensione investigativa per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose, sia la definizione giuridica e processuale del fenomeno corruttivo. Il Governo ha recentemente varato un Disegno di Legge per il contrasto della corruzione (D.D.L. *Spazzacorrotti*), in cui si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati. Tale strumento, il cosiddetto "DASPO" per i corrotti e corruttori, è accompagnato da una razionalizzazione complessiva delle cornici sanzionatorie, a cominciare dal traffico di influenze illecite. Altre innovazioni in questo ambito riguardano l'estensione di tecniche investigative speciali anche in riferimento ai delitti di corruzione e il potenziamento dello strumento delle intercettazioni.

#### **Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione (D.D.L. *SpazzaCorrotti*)**

##### **FOCUS**

Allo stato attuale i reati di corruzione, pur perseguiti attraverso numerose previsioni legislative, risultano mitigati a causa di alcuni istituti che attenuano la portata delle sanzioni. È necessario invece andare verso un sistema che equipari la corruzione ai reati più gravi, quali quelli di mafia, e che riduca o elimini del tutto il fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione. Diversi sono i casi in cui il reato di corruzione non è adeguatamente perseguito.

La prima parte del Disegno di Legge, in particolare, apporta modifiche alle norme che disciplinano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, ed è finalizzato a potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. In sintonia con alcune raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il disegno di legge prevede:

- il divieto di accesso potenziato (cd. "Daspo") ad appalti e pubblici uffici per chi viene condannato in via definitiva per corruzione, anche nei casi considerati meno gravi; per condanne fino a due anni l'interdizione dai pubblici uffici e il divieto a contrarre con la PA possono durare da 5 a 7 anni;
- l'interdizione a vita ("Daspo") dai pubblici uffici per coloro che sono stati condannati ad oltre 2 anni di reclusione;
- l'allontanamento dai pubblici uffici anche se si ottengono la sospensione condizionale (o patteggiamento) e la riabilitazione. In quest'ultimo caso gli effetti del Daspo cessano solo dopo 15 anni da quando la pena è stata estinta e sempre in caso di buona condotta;
- l'introduzione dell'agente sotto copertura nelle operazioni di polizia anche per i reati contro la P.A. (come previsto dalla Convenzione Onu del 2003);
- agevolazioni a chi collabora con gli inquirenti, ma solo in presenza di determinate condizioni (confessione spontanea su fatti non già oggetto d'indagine e comunque entro 6 mesi dalla commissione del reato; le informazioni rese ai magistrati devono essere davvero utili alle indagini e deve essere esclusa la premeditazione; restituzione del denaro illecitamente percepito);
- La confisca del denaro e dei beni permane anche in caso di prescrizione oltre il primo grado o in caso di amnistia;
- Una sola legge per punire chi vende "influenze", vere o inventate. Il "millantato credito" viene assorbito dal reato di "traffico illecito di influenze", delitto che punisce sia chi vende, sia chi acquista influenze vere e false.
- La restituzione allo Stato dei beni confiscati ai corrotti in caso di condanna di primo grado, anche in caso di prescrizione o amnistia.

- La possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la pubblica amministrazione all'estero;
- L'assoggettamento a sanzioni economiche più alte dei funzionari pubblici e i privati condannati. La somma sarà proporzionata alla gravità del reato commesso e, comunque, mai inferiore a 10.000 euro.
- L'inasprimento di pena (reclusione da 3 a 8 anni) per chi corrompe e si lascia corrompere nell'esercizio delle proprie funzioni pubbliche;

In caso di **corruzione tra privati** e istigazione alla corruzione tra privati non sarà più necessaria la denuncia da parte della vittima in quanto i magistrati potranno avviare autonomamente le indagini. Inoltre anche in caso di appropriazione indebita aggravata il colpevole sarà indagato d'ufficio, senza che sia necessaria denuncia da parte della vittima.

Vi è poi una seconda parte del testo che reca nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, volte a rendere in ogni caso palese al pubblico e sempre tracciabile la provenienza di tutti i finanziamenti ai partiti politici e altresì alle associazioni e fondazioni politiche nonché ad analoghi comitati e organismi pluripersonali privati di qualsiasi natura e qualificazione.

Centrale è anche il tema del diritto fallimentare, dove continua ad essere necessaria una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, anche in considerazione delle ricadute economiche sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo sia le percezioni degli investitori esteri, che le valutazioni compiute dagli organismi internazionali.

Tale esigenza si armonizza con quella di assicurare linearità ad un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso, in modo da evitare interventi frazionati che, da un lato, determinano un accentuato scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate e, dall'altro lato, generano incertezze applicative. In questa prospettiva si apporteranno delle modifiche al lavoro svolto dalla Commissione Rordorf per realizzare un quadro normativo unitario, nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza.

Infine si dovrà intervenire anche per migliorare le condizioni e il funzionamento del sistema penitenziario, con l'obiettivo di realizzare un processo di riqualificazione che permetta di superare le carenze strutturali delle carceri, in coerenza con la funzione rieducativa sancita dalla Costituzione. Funzionale all'esigenza di assicurare un apprezzabile grado di sicurezza e dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi è anche il tema della dotazione organica della Polizia penitenziaria. A tal fine sarà necessario un rafforzamento e un riequilibrio nella distribuzione del personale del Corpo di polizia.

## **Pubblica amministrazione**

Nel recente passato si è assistito a riforme, o tentativi di riforma della PA che ancora oggi stentano a manifestare i risultati sia in termini di qualità dei servizi sia in termini di riduzioni di costi amministrativi e burocratici. Il Governo intende muoversi in maniera mirata nel solco di una riforma digitale della Pubblica amministrazione che modernizzi e migliori i rapporti tra cittadino o impresa e la PA. Si attueranno semplificazioni e riduzioni dei costi per cittadini e imprese attraverso

procedure telematiche uniformi sul territorio e tipicizzate, onde ridurre le incertezze amministrative e facilitare la fruizioni dei servizi e l'attività di impresa.

Si opererà inoltre sui responsabili dei processi, sulle figure manageriali e dirigenziali che dovranno stimolare il cambiamento e promuoverlo contagiando il sistema che presidiano. Questo avverrà in ogni ambito e settore e rappresenterà la chiave di valutazione del lavoro nella pubblica amministrazione. La riforma della dirigenza è stata rimandata, anche recentemente, ma è proprio da essa che si deve ripartire per promuovere il cambiamento restituendo il merito, stimolando il raggiungimento del risultato e definendo chiaramente i criteri di valutazione dell'operato dirigenziale.

Il cambiamento della PA deve agire da sostegno alle altre azioni di governo (si pensi alle semplificazioni per le start-up, per l'accesso ai fondi, per i permessi alle imprese, per l'erogazione dei servizi, etc.). Si fornirà maggiore assistenza a chi vuole fare impresa. Gli adempimenti burocratici saranno ridotti e si privilegeranno i controlli *ex post* onde favorire l'iniziativa imprenditoriale. Nell'interazione con la PA, il cittadino potrà ricorrere maggiormente a strumenti digitali in ambiti quali la sanità, il fisco, la previdenza, la mobilità, i servizi anagrafici).

## Sostegno alle imprese

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

Così come per altri settori, la tutela del *Made in Italy* passa innanzitutto per la lotta alla contraffazione e alle violazioni dei marchi e dei brevetti, tutelando in tal modo anche le esportazioni del Paese. Le imprese esportatrici beneficeranno anche delle misure di promozione dell'internazionalizzazione, che dovranno portare ad un aumento degli esportatori stabili e del fatturato medio da esportazioni. A tal fine il Governo agirà sulle semplificazioni amministrative per l'avvio di impresa, l'ottenimento di permessi edilizi, il trasferimento della proprietà immobiliare e il pagamento delle imposte. Altre misure riguarderanno la riduzione dei costi energetici, il commercio transfrontaliero e la risoluzione delle dispute commerciali.

La creazione di un contesto imprenditoriale migliore e più favorevole agli investimenti richiederà inoltre di agire per facilitare l'accesso al credito e la protezione degli investitori di minoranza, oltre a rendere meno costosa la gestione delle insolvenze. Un'attenzione particolare verrà posta al potenziamento degli strumenti di facilitazione degli investimenti in *venture capital*. Ciò richiede l'utilizzazione di una quota dei risparmi assicurativi verso PMI ad alto potenziale,

---

anche con l'ausilio di una piattaforma pubblica che favorisca forme di aggregazione tra fondi pensione e casse di previdenza. Il Governo renderà anche più semplice l'utilizzo dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) con destinazione delle risorse verso le *start-up* e le imprese non quotate.

Nella **promozione delle start-up** innovative un ruolo importante è svolto dal sostegno all'imprenditorialità giovanile attraverso le semplificazioni amministrative (anche con l'uso di strumenti ICT) e la riduzione di costi per tutta la durata dell'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese. La numerosità degli adempimenti, l'incertezza e i tempi lunghi dei procedimenti amministrativi, gli eccessivi costi connessi alla gestione aziendale rappresentano il principale freno per chi ha intenzione di avviare una attività di impresa. Minori sono le dimensioni delle imprese, maggiore è la difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi, anche in considerazione dei costi connessi alla gestione.

Il sistema dei controlli continua a rappresentare uno degli aspetti di maggiore criticità percepiti dalle imprese. Si procederà alla semplificazione normativa e amministrativa per agevolare l'accesso agli interventi a sostegno delle imprese attraverso: a) il potenziamento degli sportelli per le imprese e dei SUAP introducendo attività di monitoraggio dei servizi erogati; b) il potenziamento dei servizi di informazione per le imprese in merito agli incentivi e interventi di sostegno così da poter coinvolgere anche le imprese di minori dimensioni e chi risiede nelle regioni meno industrializzate. c) l'adozione di modelli unici e istruzioni standardizzate da parte della Pubblica Amministrazione; d) l'adozione di linee guida semplificate per agevolare le imprese, e la razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti amministrativi in fase di avvio di impresa, l'implementazione dei servizi telematici e digitali, la semplificazione dei controlli, chiarezza e proporzionalità degli obblighi, eliminazione delle sovrapposizioni, coordinamento e banche dati.

Tenuto conto del riscontro positivo del Piano Impresa 4.0, il Governo intende confermare la misura nelle sue linee generali, con l'obiettivo di migliorare alcuni aspetti dialogando con le associazioni di categoria. L'innovazione tecnologica, che costituisce uno dei pilastri del Piano, continuerà a rivestire un ruolo primario nell'agenda del Governo, innanzitutto tramite lo sviluppo e la diffusione della rete 5G e della fibra, e della tecnologia "*blockchain*", che consentirà anche la riconoscibilità e la tracciabilità dei prodotti "*Made in Italy*" oltre a contribuire alla disintermediazione attraverso gli *smart contract*. La profonda semplificazione amministrativa che è alla base della strategia di sviluppo del Governo investirà diversi settori economici ed avrà un ruolo trainante per lo sviluppo delle PMI. Gli sportelli unici per l'impresa, già esistenti a livello territoriale, verranno potenziati e questo consentirà di monitorare il livello di spesa delle risorse disponibili, soprattutto dei fondi europei.

Il Governo proseguirà gli incentivi alla nascita di nuove imprese attraverso il rafforzamento del Fondo di Garanzia delle PMI (nel 2017 sono state presentate 120.000 domande con 17,5 miliardi di investimenti) e della sezione speciale dedicata alla micro-imprenditorialità (con 4.000 domande accolte nel 2017).

---

Inoltre, verrà istituita una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato. (Cfr. Scheda n.20)

Le PMI saranno anche potenziate con la modifica della disciplina degli appalti pubblici, a cui le stesse PMI potranno più facilmente accedere. Questo limiterà anche il fenomeno del subappalto. In particolare, verranno limitate le possibilità di deroghe da parte delle stazioni appaltanti e verrà affermato il principio della territorialità ('appalti a chilometro zero'). I contratti sotto la soglia comunitaria verranno assegnati con una riserva di quote per le PMI, contemplando una riserva anticipata di quote appaltabili.

Le modifiche al Codice degli Appalti saranno anche funzionali a rendere più efficienti i pagamenti della Pubblica Amministrazione e a facilitare l'estensione della compensazione tra crediti e debiti della PA.

Le politiche dirette a migliorare il contesto produttivo hanno effetti positivi anche sull'occupazione e sul mercato del lavoro. A tal fine il Governo intende potenziare la lotta alle false cooperative - costituite solo per sfuggire alle norme a tutela del lavoro - con l'estensione delle sanzioni penali. Un aspetto rilevante in tale contesto è rappresentato dal contrasto al lavoro sommerso e irregolare, con la previsione della sanzione dell'esclusione temporanea dalla partecipazione alle gare pubbliche.

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

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

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

Con riferimento alla tutela dell'ambiente ed alle energie alternative, il Governo promuoverà un modello di sviluppo sostenibile (la cd 'economia circolare') attraverso la razionalizzazione e l'armonizzazione della normativa ambientale in materia di rifiuti. Il fine è quello di mantenere le risorse nel processo produttivo e di sviluppare i mercati delle materie prime secondarie. Inoltre, verrà aggiornato il sistema della responsabilità estesa del produttore, in linea con le nuove disposizioni europee, in modo da massimizzare l'efficienza del recupero dei materiali.

In merito alle fonti rinnovabili, obiettivo generale è arrivare al 2050 con un sistema energetico alimentato solo da fonti rinnovabili e sostenibili. In tale contesto, sarà varato il Piano per le Energie Alternative, finalizzato a raggiungere gli obiettivi europei per il 2030. I contenuti di tale Piano saranno: la mobilità sostenibile - nella forma specifica della mobilità elettrica -, lo sblocco del mercato

---

nazionale delle fonti rinnovabili e la lotta alla povertà energetica. Per maggiori dettagli si veda più sotto il paragrafo sulle politiche ambientali.

## **Innovazione e produttività**

È di vitale importanza per il Paese investire sull'innovazione e sulla tecnologia, per recuperare un gap consistente sul digitale, sull'offerta di servizi, sulla penetrazione della banda larga - seppure con differenze tra zona e zona - e sulle competenze digitali. Il settore pubblico deve avere un ruolo trainante nel trasformare il nostro Paese in una *Smart Nation*, ma è necessario che le politiche pubbliche in questo ambito siano tra loro pienamente integrate e coordinate: a tal fine il Governo intende promuovere la creazione, in seno ad ogni Ministero, di un avamposto digitale che sovrintenda alle iniziative digitali dei singoli Ministeri e si coordini con le altre Amministrazioni in una strategia di sviluppo unitaria.

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

Il Governo intende promuovere una strategia nazionale sulla tecnologia *blockchain* e tal fine sarà avviato un gruppo di lavoro dedicato, coinvolgendo tutti gli attori dell'ecosistema, dalle istituzioni ai centri di ricerca, dalle Università fino alle startup. A livello europeo, il Governo sta attivando le procedure formali per aderire alla partnership europea sulla tecnologia *blockchain*, grazie alla quale sarà migliorata la cooperazione tra i Paesi, favorendo lo scambio di esperienze e conoscenze tecniche e regolatorie. Si tratta di un passo cruciale per permettere alle aziende italiane del settore di accedere a programmi di finanziamento europei.

In linea con le priorità europee, Il Governo si propone inoltre di aumentare gli investimenti pubblici e privati nell'intelligenza artificiale e nelle tecnologie strettamente connesse, anche attraverso la definizione di una Strategia nazionale e di appositi gruppi di lavoro.

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

Negli ultimi anni gli attori pubblici interessanti e gli operatori del settore hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi prefissati. Nei prossimi anni tali risultati

---

andranno rafforzati, anche semplificando la *governance* del settore, attualmente dispersa tra una molteplicità di soggetti coinvolti. Il miglioramento della *governance* ridurrebbe le problematiche legate allo stanziamento e all'utilizzo integrale delle risorse disponibili e inciderebbe sull'unitarietà e sulla velocità nell'attuazione della Strategia Nazionale.

Il Governo intende inoltre superare il problema dei ritardi nella infrastrutturazione determinati dal mancato rilascio delle autorizzazioni, favorendo il dialogo tra i diversi livelli istituzionali coinvolti ed assicurando forme più incisive di controllo dello stato di avanzamento delle opere realizzate.

Un'ulteriore attività, fondamentale per la realizzazione della Strategia Nazionale, riguarda la definizione della seconda parte del Piano Nazionale Banda Ultra larga con l'intervento nelle aree grigie. A tale riguardo è necessario impegnare i fondi previsti nella delibera CIPE, previa ripresa del dialogo in materia con la Commissione europea.

Il Governo è inoltre impegnato nello sviluppo del 5G attraverso la sperimentazione, l'adozione ed il rilascio di nuovi servizi e, in prospettiva, piattaforme digitali di nuova generazione. A tal fine la procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze è stata avviata e, alla luce della segnalazione trasmessa dall'Autorità di settore, verrà istituito un tavolo di coordinamento tra tutti i soggetti interessati al fine di assicurare che il percorso di trasformazione del sistema radiotelevisivo e il trasferimento delle frequenze nella banda 700 MHz avvenga senza ritardi rispetto alle scadenze stabilite, assicurando gli obiettivi di bilancio e le legittime esigenze di tutti gli attori coinvolti.

In seguito si provvederà a migliorare l'allocazione e l'utilizzo dello spettro, anche al fine di reperire ulteriori risorse finanziarie per il bilancio pubblico.

Per stimolare la domanda di servizi digitali verrà dato ulteriore impulso al piano WiFi.Italia.IT, avviando la seconda fase del progetto che prevede il rinnovo dell'app dedicata, la creazione di un software ad hoc per i portatili ed il lancio dei bandi per i Comuni per l'installazione degli *hotspot* e, in collaborazione con il MiBACT, per i luoghi della cultura.

## **Settore bancario**

Il Governo si è posto come obiettivo primario quello di rendere pienamente effettivo il principio costituzionale della tutela del risparmio. Le misure che verranno introdotte nel corso della legislatura si ispireranno dunque a tale finalità.

L'Italia contribuirà fattivamente alla discussione in corso a livello europeo sul completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali, per rafforzare l'UEM rivedendo nel contempo alcune delle modalità stabilite negli anni passati. A tal fine cercherà di evitare l'introduzione di elementi di rigidità nella riduzione e condivisione dei rischi, conciliando la necessità di evitare l'azzardo morale connesso all'aspettative di *bail-in* con i rischi per la stabilità finanziaria.

A livello nazionale è necessario proseguire con l'azione di rafforzamento del sistema e di riduzione dei crediti deteriorati intrapresa dal sistema bancario italiano. Nell'anno in corso è continuato il progressivo miglioramento della qualità del credito bancario. L'incidenza delle esposizioni deteriorate, al netto delle rettifiche di valore, sul complesso di prestiti, calata di circa 4 punti percentuali tra

---

il picco del 2015 e la fine del 2017, si è ridotta ancora di circa un punto percentuale nel primo trimestre del 2018, attestandosi al 5,3%. E' necessario consolidare e rafforzare i miglioramenti sinora conseguiti. Si valuterà la possibilità di introdurre una nuova normativa relativa alle GACS (quella vigente verrà a scadenza nel marzo 2019), verificando anche la fattibilità tecnica dell'estensione alle cartolarizzazioni dei crediti classificati come inadempienze probabili. L'interlocuzione con la Commissione Europea inizierà nell'ultimo trimestre 2018, al fine di concordare le caratteristiche del meccanismo, per evitare la qualificazione come misura di aiuto di stato. Si procederà inoltre al completamento della riforma delle cooperative e banche popolari.

Infine il Governo intende dedicare un'attenzione specifica all'utilizzo delle nuove tecnologie (cd. Fintech). Si tratta di settori nei quali i progressi richiedono cooperazione internazionale, per cui sarà assicurata una partecipazione attiva ai lavori dell'Unione Europea e degli organismi internazionali competenti per il miglioramento continuo degli standard internazionali in materia finanziaria.

## **Lavoro e welfare**

Il Governo è fortemente impegnato in una azione di miglioramento dell'inclusione sociale, lotta al precariato, incentivazione del lavoro giovanile e femminile e promozione di una maggiore equità del sistema pensionistico.

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha un duplice scopo: *i*) sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia di povertà relativa individuata dall'Eurostat per l'Italia (pari a 780 euro mensili); *ii*) fornire un incentivo a rientrare nel mercato del lavoro, attraverso la previsione di un percorso formativo vincolante, e dell'obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro eque e non lontane dal luogo di residenza del lavoratore.

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

La ristrutturazione dei centri per l'impiego dovrà puntare a rendere omogenee le prestazioni fornite, e realizzare una rete capillare in tutto il territorio nazionale. Il Governo intende attuare un piano di assunzioni di personale qualificato, in aggiunta a quanto già definito nella Legge di Bilancio per il 2018. Sarà inoltre dedicata particolare attenzione alla realizzazione del Sistema Informativo Unitario e allo sviluppo di servizi avanzati per le imprese, in grado di facilitare l'attività di ricollocazione dei disoccupati. Infine, sarà necessario assicurare un adeguamento dei locali anche dal punto di vista strutturale, rendendo i centri per l'impiego un luogo in cui il lavoratore può trovare da subito un aiuto e condizioni adattate agli urgenti bisogni derivanti dalla perdita del posto di lavoro.

Le misure introdotte con il Decreto Dignità recentemente approvato dal Parlamento puntano a scoraggiare l'utilizzo di talune tipologie contrattuali, che nel

---

corso degli ultimi anni hanno condotto a un'eccessiva e allarmante precarizzazione del mercato del lavoro.

Al contempo, il Decreto intende affrontare il tema delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti restituiscano quanto ricevuto nel caso di trasferimento degli stabilimenti.

Per contrastare il precariato si procederà anche all'estensione dell'equo compenso<sup>4</sup>, e verrà estesa l'applicazione della normativa in vigore sul lavoro accessorio, al fine di regolamentare questo tipo di rapporto di lavoro (come baby-sitter e il lavoro agricolo stagionale non inquadrabile in nessun contratto di lavoro) prevedendo la tutela della dignità del lavoratore.

### La tutela dell'occupazione in base al D.L. n. 87/2018 (*Decreto Dignità*)

#### FOCUS

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

Con riferimento alla **tutela dei lavoratori contro la precarietà** (cfr. punto **a**)), è stata modificata la disciplina del contratto a tempo determinato con riferimento alla durata, ai limiti ed ai presupposti per i rinnovi e le proroghe, alla forma del contratto e al termine di decadenza per l'impugnazione del contratto stesso. In particolare, la nuova normativa prevede quanto segue:

- Si riduce la durata massima del contratto di lavoro a tempo determinato senza causali, attualmente pari a 36 mesi, prevedendo un limite di 12 mesi<sup>5</sup>;
- Si delimitano alcune ipotesi<sup>6</sup> in cui il contratto può avere una durata superiore, in un limite massimo di 24 mesi. Tali ipotesi, che non si applicano al lavoro stagionale, sono costituite da: *i*) esigenze temporanee e oggettive dell'impresa estranee all'attività ordinaria; *ii*) necessità di sostituire altri lavoratori; ed *iii*) incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria;
- La sanzione per la violazione della causa e dei limiti massimi di durata è costituita dalla conversione in un contratto a tempo indeterminato;
- Il numero massimo di proroghe possibili per il contratto di lavoro a tempo determinato si riduce da 5 a 4; tale limite non si applica alle *i*) *start up* innovative (per il periodo di 4 anni), *ii*) alle attività stagionali ed *iii*) alle ipotesi individuate dai contratti collettivi;
- Per ogni rinnovo<sup>7</sup> del contratto a termine è previsto un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, di 0,5 punti percentuali, che si aggiunge all' 1,4 già previsto. Tale incremento non si applica a: *i*) Pubblica Amministrazione; *ii*) lavoro domestico; *iii*) lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti; *iv*) attività stagionali; *v*) rapporti di apprendistato;
- Il contributo addizionale di cui sopra viene restituito in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato;
- Il limite quantitativo del numero dei contratti a tempo determinato che un'azienda può stipulare viene portato al 30 per cento, cumulativamente con le somministrazioni a tempo determinato, dei dipendenti a tempo indeterminato, che risultano assunti al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei contratti.

<sup>4</sup> Introdotta con l'art. 19-quaterdecies del D.L. n. 148/2017 (Decreto fiscale)

<sup>5</sup> Tali limiti si applicano anche in caso di proroghe o rinnovi dei contratti a termine.

<sup>6</sup> La sussistenza di tali ipotesi è necessaria solo per i rinnovi e non per le proroghe.

<sup>7</sup> Si sottolinea che l'incremento si applica solo in caso di rinnovo e non di proroga. Il rinnovo infatti potrebbe essere stipulato anche senza soluzione di continuità con il precedente contratto.

- Alcuni limiti vengono anche posti ai contratti di somministrazione a tempo determinato. Per questi ultimi vale la medesima disciplina del contratto a tempo determinato, salvo che per le pause obbligatorie tra un contratto a termine ed il successivo, tra lo stesso datore e lavoratore, e il rispetto del criterio di precedenza<sup>8</sup>. Anche in questo caso deve sussistere la causalità e vale il limite quantitativo del 30 per cento del personale a tempo indeterminato<sup>9</sup>, cumulativamente con i contratti a tempo determinato, nel rapporto tra il lavoratore somministrato e l'impresa utilizzatrice. Inoltre, viene applicata una sanzione amministrativa nel caso di somministrazione posta in essere per eludere norme inderogabili di legge o dei CCNL (cd "somministrazione fraudolenta").

La nuova normativa sulla causa, sulla durata complessiva e sul numero dei rinnovi dei contratti a termine e delle somministrazioni a tempo determinato si applicherà ai rapporti di lavoro stipulati, prorogati o rinnovati a partire da novembre 2019. Inoltre, è prevista anche l'esclusione del rapporto di lavoro a tempo determinato con la Pubblica Amministrazione.

Viene anche modificata la disciplina delle prestazioni occasionali<sup>10</sup>, al fine di favorire quei settori caratterizzati da forte irregolarità o stagionalità e recuperare parzialmente il sommerso. Ferma restando la piattaforma INPS su cui registrare i rapporti di lavoro occasionale, la platea dei datori di lavoro che possono accedervi è stata estesa alle aziende alberghiere ed alle strutture ricettive turistiche fino a 8 dipendenti a tempo indeterminato, con riferimento alle prestazioni occasionali rese da *i*) pensionati, *ii*) giovani studenti fino a 25 anni, e *iii*) disoccupati e percettori di prestazioni integrative di sostegno al reddito<sup>11</sup>. Inoltre, la durata massima della singola prestazione per la quale si può beneficiare del rapporto di lavoro occasionale passa da 3 a 10 giorni.

Oltre a prevedere misure di disincentivo ai contratti a termine, il decreto introduce anche incentivi all'occupazione giovanile attraverso una riduzione del 50 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro privato. Lo sgravio si applica alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (a tutele crescenti), effettuate nel biennio 2019-2020, di lavoratori *under 35* che non abbiano avuto (neanche con altri datori) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La riduzione è applicata su base mensile, per un periodo massimo di 36 mesi nella misura massima di 3.000 euro su base annua. L'esonero contributivo previsto nel "Decreto Dignità" non esclude, a differenza del passato, il lavoro domestico.

Con la nuova normativa si modificano anche i limiti dell'indennità dovuta al lavoratore<sup>12</sup> in caso di licenziamento illegittimo (senza giustificato motivo o giusta causa). I limiti minimi e massimi di tale indennità, finora pari rispettivamente a 4 e 24 mensilità (o 3 e 6 nel caso in cui il datore di lavoro non raggiunga determinati limiti dimensionali), vengono elevati rispettivamente a 6 e 36 mensilità (essi rimangono invariati per il datore di lavoro non raggiunga determinati limiti dimensionali). Nel caso di conciliazione tra il datore di lavoro ed il lavoratore, il limite inferiore e superiore dell'indennità di licenziamento passa rispettivamente da 2 e 18 mensilità a 3 e 27.

<sup>8</sup> Si tratta di una clausola, in base a cui il lavoratore, che ha prestato la sua attività con uno o più contratti a tempo determinato presso un'azienda per più di sei mesi, ha un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dalla stessa azienda entro i successivi 12 mesi successivi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine.

<sup>9</sup> Salvo che per i lavoratori in mobilità, i disoccupati che percepiscono l'indennità di disoccupazione non agricola e gli ammortizzatori sociali da oltre 6 mesi, nonché i lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati.

<sup>10</sup> Contenuta nell'art. 54-bis del D.L. n. 50/2017.

<sup>11</sup> In precedenza i datori che potevano ricorrere a questa forma contrattuale erano solo: *i*) le famiglie per i piccoli lavori domestici, l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità e l'insegnamento privato supplementare; *ii*) le imprese fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato; *iii*) le imprese del settore agricolo per le prestazioni rese dai pensionati, dai giovani studenti fino a 25 anni, dai disoccupati e dai percettori di prestazioni integrative di sostegno al reddito.

<sup>12</sup> La misura si applica a i lavoratori del settore privato (aventi la qualifica di operai o impiegati o quadri) assunti a tempo indeterminato (dal datore di lavoro in questione) successivamente al 6 marzo 2015.

Con riferimento alla salvaguardia dei livelli occupazionali nelle imprese, il decreto contiene misure per il contrasto alla delocalizzazione delle attività produttive<sup>13</sup>, stabilendo dei limiti allo spostamento di tali attività in altri Paesi (Cfr. scheda n.23).

In particolare, con la nuova normativa si dispone che le imprese - italiane ed estere - operanti nel territorio italiano che, avendo beneficiato di aiuti di Stato che prevedano una valutazione dell'impatto occupazionale, abbiano ridotto l'occupazione del 50 per cento od oltre nei 5 anni successivi alla data di completamento dell'investimento agevolato, decadono totalmente dalla fruizione degli specifici benefici. Nel caso di riduzioni dell'occupazione comprese tra il 10 e il 50 per cento è prevista, invece, la riduzione proporzionale dei benefici. Questa disciplina non trova applicazione per le imprese che abbiano ridotto il personale per giustificato motivo oggettivo.

In ogni caso, il beneficiario di contributi pubblici per investimenti produttivi - indipendentemente dalla riduzione dei livelli occupazionali - decade dal diritto se l'attività produttiva viene delocalizzata in Stati non appartenenti allo Spazio Economico Europeo entro 5 anni dalla conclusione dell'iniziativa agevolata. Stessa sanzione si applica alle delocalizzazioni di attività produttive, anche a livello nazionale od europeo, che hanno beneficiato di contributi ad investimenti specificamente localizzati. In tutte e tre le ipotesi prima delineate il beneficiario deve restituire il beneficio ricevuto, maggiorato degli interessi legali aumentati di 5 punti e di una sanzione amministrativa compresa tra 2 e 4 volte il beneficio ricevuto<sup>14</sup>.

Con riferimento alle politiche passive del lavoro (cfr. punto c)), si persegue il miglioramento della performance dei Centri per l'Impiego e dispone, l'obbligo per le Regioni - per il triennio 2019-2021 - di destinare una quota delle assunzioni al rafforzamento degli organici dei Centri per l'impiego, al fine di garantirne la piena operatività. In tale contesto, sono stati sbloccati 235 milioni (a decorrere dal 2018) per il trasferimento dalle Province alle Regioni del personale dei detti centri.

Con riferimento al sistema previdenziale, verrà introdotta una nuova finestra per i pensionamenti anticipati senza il requisito anagrafico, attualmente in vigore per chi ha maturato un'anzianità contributiva di 41 anni. A questo si aggiunge il requisito di 'quota 100' come somma di età anagrafica e contributiva, con alcune restrizioni funzionali alla sostenibilità del sistema previdenziale. Un'attenzione particolare sarà rivolta alle donne, caratterizzate da una carriera discontinua. Si introdurranno anche le pensioni di cittadinanza, che integreranno le pensioni esistenti al valore della soglia di povertà relativa di 780 euro. Una parte delle risorse destinate alla realizzazione di misure verrà dall'abolizione delle pensioni di privilegio, con un taglio degli importi superiori a 4000 euro netti mensili, non corrispondenti alle effettive contribuzioni.

La tutela e l'incentivo al lavoro femminile andrà di pari passo con l'obiettivo del Governo di rendere il lavoro a tempo indeterminato più conveniente rispetto ad altre forme di lavoro. Inoltre, si opererà sul fronte degli incentivi alla genitorialità,

<sup>13</sup> Per delocalizzazione si intende il trasferimento dell'attività economica (in tutto o in parte) relativa al sito produttivo incentivato in altro sito da parte dell'impresa beneficiaria o impresa controllata/collegata.

<sup>14</sup> La decadenza si applica anche alla cessione all'estero dei beni ammortizzabili beneficiari dell'iperammortamento nel periodo di fruizione delle agevolazioni fiscali. In ogni caso non sono penalizzate le imprese che utilizzano temporaneamente i beni agevolati fuori dal territorio nazionale nel caso in cui essi per loro stessa natura sono destinati all'utilizzo in più sedi produttive. Il beneficiario dovrà aumentare la base imponibile per rimborsare le imposte non versate per via del maggiore ammortamento. Un'ultima ipotesi riguarda la decadenza dal credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo, previsto dal D.L. n. 145 del 2013, per i costi di acquisto - anche in licenza d'uso - di beni immateriali connessi ad operazioni infragruppo.

con una valutazione degli strumenti in vigore ed una rivisitazione di quelli non pienamente efficaci. In particolare, verrà favorita la costituzione di una rete di centri dedicati (per esempio, asili nido e centri estivi) ed introdotta una politica fiscale che favorisca le famiglie con figli. Per sostenere l'occupazione dei giovani, è previsto lo sblocco del turnover nella Pubblica Amministrazione secondo principi meritocratici.

Infine, un'azione riguarderà anche il miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro, rispetto alla quale il Governo opererà per modificare il Testo Unico sulla Sicurezza, prevedendo adempimenti semplificati per le PMI.

### **Istruzione e ricerca (mancano schede dell'amministrazione competente)**

Nel settore scolastico il Governo intende sviluppare percorsi di cittadinanza attiva fin dal primo ciclo di istruzione, anche in sinergia con le associazioni e altre realtà territoriali, mentre sono allo studio diverse misure per garantire le prestazioni e i servizi necessari per raggiungere la piena inclusione scolastica e assicurare il diritto allo studio agli studenti diversamente abili o con bisogni educativi speciali. Oltre a ciò, si migliorerà la formazione iniziale dei docenti di sostegno, definendo degli indicatori per misurare la qualità dei processi di inclusione in ogni scuola.

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a limitare l'abbandono scolastico, con misure dirette ad incentivare gli studenti a proseguire gli studi, fino all'ottenimento di un titolo di scuola secondaria di secondo grado. Saranno utilizzati nuovi strumenti per l'aggiornamento continuo e la valorizzazione professionale del corpo docente, attraverso la revisione del sistema di reclutamento e affrontando il problema dei trasferimenti, che limita un'adeguata continuità didattica. Sarà inoltre valorizzato il ruolo del personale amministrativo tecnico e ausiliario (ATA) anche attraverso la formazione in servizio del personale di segreteria.

Per cercare di adeguare il più possibile la scuola e le università alle esigenze del mondo del lavoro, si intende rivedere l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro, non più da considerarsi come un obbligo ma come un'opportunità sia per gli studenti che per le strutture, con percorsi di qualità, rispondenti a standard di sicurezza elevati e coerenti con il percorso di apprendimento dello studente interessato. Infine, saranno intraprese misure per assicurare agli studenti una sana e corretta educazione motoria, prevedendo in particolare l'inserimento fin dalla scuola primaria di laureati in scienze motorie e sportive e la riorganizzazione dell'attività sportiva scolastica.

Al fine di creare strutture scolastiche e universitarie sicure e tecnologicamente adeguate, oltre ad attivare un piano pluriennale di investimenti attraverso forme di finanziamento nazionali e comunitarie, il Governo intende intervenire sulle dotazioni tecnologiche e digitali. Si metteranno in atto misure per la certificazione e la messa in sicurezza degli istituti scolastici, nonché per l'ammodernamento e la ristrutturazione, con particolare attenzione all'accessibilità, in particolar modo degli istituti del Sud.

Nel settore universitario sono allo studio misure per agevolare l'accesso alla *no tax area* al fine di ampliare la platea di studenti beneficiari dell'esenzione. È prevista, inoltre, la stabilizzazione da parte delle Regioni del Fondo integrativo

---

statale per la concessione di borse di studio per gli studenti meritevoli, ma privi di mezzi e la semplificazione delle procedure amministrative necessarie all'erogazione delle borse di studio. Si procederà, infine, alla revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato, attraverso l'adozione di un modello che assicuri procedure idonee a orientare gli studenti verso le loro effettive attitudini.

Nel **settore della ricerca** il Governo mira all'incremento delle risorse destinate alle università e agli enti di ricerca, agendo sia sui rispettivi fondi di finanziamento, sia per la ridefinizione dei criteri di finanziamento. E' allo studio l'elaborazione di un piano strategico pluriennale per l'università e la ricerca che affronti in maniera unitaria le diverse problematiche che caratterizzano il settore dell'alta formazione e della ricerca. Saranno intraprese misure per migliorare il sistema di reclutamento in modo corrispondente alle reali esigenze scientifico-didattiche degli atenei e per creare le condizioni affinché i giovani talenti possano rientrare in Italia e disporre di infrastrutture fisiche e tecnologiche adeguate e finanziate in maniera costante, nelle quali poter continuare a sviluppare l'attività scientifica. Le risorse potranno derivare dalla collaborazione diffusa tra enti e mondo delle imprese, anche incentivando l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico - privato. Infine, ulteriori risorse sono attese da finanziamenti europei ed in particolare dal Programma Quadro in materia di ricerca e innovazione, "*Horizon Europe 2021-2027*".

Per garantire l'innovazione nella didattica - e in particolare quella digitale - sarà incentivata l'offerta formativa on line e telematica delle università statali, attraverso finanziamenti finalizzati.

Infine nel settore dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM) si procederà al completamento del processo di riordino dell'offerta formativa, definendo i criteri per l'attivazione dei corsi di specializzazione e di formazione.

## **Sanità**

Sul settore sanitario gravano sfide molto rilevanti, quali la necessità di garantire adeguati livelli di assistenza a tutte le fasce della popolazione, le disparità regionali e l'alto livello di povertà che si riscontra in alcune parti del territorio. A fronte di ciò vi sono diverse carenze normative e strutturali: è necessario aggiornare il Patto per la Salute 2014-2016 e il Piano nazionale per le liste di attesa, mentre va attuata l'Anagrafe Nazionale dei Vaccini.

In questo contesto, le necessarie azioni da intraprendere in tema sanitario sono: *i*) l'informatizzazione; *ii*) il miglioramento della *governance* della spesa sanitaria; *iii*) la revisione della normativa in materia di vaccini; *iv*) il monitoraggio e l'attuazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); *v*) il reperimento delle risorse finanziarie; *vi*) la promozione dell'innovazione.

Il Governo intende innanzitutto investire per l'informatizzazione del settore, onde consentire una più snella e veloce gestione delle liste di attesa. Si punterà, inoltre, sull'innovazione, sulla scia di quanto previsto dal Patto per la Salute 2014-2016, in materia di Patto per la Sanità Digitale e dell'implementazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS).

Oltre al decreto sull'Anagrafe Nazionale dei Vaccini, in corso di emanazione, saranno anche varati i decreti per il Fascicolo Sanitario Elettronico e saranno promosse le attività finalizzate alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN. Quest'ultimo passaggio consentirà di tracciare il percorso seguito dal paziente attraverso le strutture sanitarie e i diversi livelli

---

assistenziali del territorio nazionale. Si estenderà anche al settore veterinario il sistema informativo per la tracciabilità dei medicinali ad uso umano.

Altro obiettivo cruciale in questo comparto è il controllo della spesa sanitaria, sulla quale sono in corso colloqui con le Regioni per individuare una soluzione per il *pay-back* della spesa farmaceutica per il triennio 2013/2015 e per il 2016. Contemporaneamente, è stato predisposto un tavolo per il governo della spesa farmaceutica e dei dispositivi medici con le Regioni e le Province autonome insieme ai Ministeri interessati. Inoltre, il Governo interverrà a modificare la normativa in materia di dirigenza sanitaria<sup>15</sup>, al fine di rendere effettivi e più vincolanti i requisiti professionali dei dirigenti del SSN.

Con riferimento ai vaccini, deve essere raggiunto l'obiettivo di tutelare la salute individuale e collettiva, garantendo le necessarie coperture vaccinali. A questo riguardo verrà realizzata l'Anagrafe Nazionale dei Vaccini, mentre è stato insediato un tavolo di esperti indipendenti per affrontare la diffidenza e il dissenso vaccinale secondo le indicazioni internazionali dell'OMS e per aggiornare il Piano nazionale di prevenzione vaccinale.

Il monitoraggio e l'attuazione dei LEA verrà portato avanti sia attraverso il nuovo documento che sostituirà il Patto della Salute<sup>16</sup>, sia dando attuazione al decreto del 2015 che definisce gli standard qualitativi, strutturali, quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera. In questo contesto, deve essere elaborato il Programma Nazionale Esiti (PNE), che mira a rendere omogenei su tutto il territorio nazionale la qualità, i volumi e gli esiti delle cure, coniugando l'efficienza economica con l'accessibilità dei servizi. Nella gestione dei LEA rientra anche il Piano Nazionale delle Cronicità, destinato ad assicurare ai quasi 24 milioni di persone che hanno una o più malattie croniche servizi adeguati ed omogenei in tutto il territorio nazionale. Il Governo varerà un regolamento per individuare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale.

La forte eterogeneità tra le regioni in materia sanitaria impone una revisione dei criteri di riparto del fabbisogno sanitario nazionale. Nel futuro maggiori risorse dovranno essere destinate a garantire la sostenibilità economica dei LEA attraverso il rifinanziamento del SSN. Le risorse verranno anche reperite con risparmi di costi, da conseguire, in primo luogo, attraverso la centralizzazione degli acquisti e l'allargamento della collaborazione tra i soggetti aggregatori (centrali di acquisto regionali) e CONSIP.

Nei prossimi vent'anni l'Italia si troverà ad affrontare una serie di sfide sanitarie che mai affrontate prima: a) rispondere alle esigenze di una popolazione e una forza lavoro che invecchiano; b) gestire l'evoluzione della domanda derivante dalla crescente prevalenza di condizioni complesse a lungo termine e co-morbilità; c) realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale e di sostegno; d) spostare l'attenzione del sistema sanitario verso la prevenzione; d) fornire cure e assistenza di alta qualità centrate sulle persone, entro limiti finanziari; e) prepararsi ai cambiamenti derivanti dall'innovazione e dalla tecnologia.

---

<sup>15</sup> D. Lgs. n. 171/2016

<sup>16</sup> A partire da settembre 2018 saranno costituiti gli Stati Generali per il benessere equo e sostenibile, che elaborerà un nuovo documento di programmazione, sostitutivo del precedente Patto della Salute.

La possibilità di rispondere in modo soddisfacente a queste sfide e di ottenere risultati positivi dipenderà anche, se non soprattutto, dalle risorse professionali disponibili. La fornitura sostenibile di servizi sanitari di alta qualità dipende infatti dall'esistenza di una forza lavoro sanitaria sufficientemente numerosa e adeguatamente formata a livello nazionale, regionale e locale, ossia dalla presenza delle “persone giuste, nel momento giusto, nel posto giusto, con le giuste competenze”.

“Giusto” non significa solo “adeguato” ma anche “equilibrato”. Infatti, una carenza di determinate categorie di operatori sanitari può creare problemi di accesso all'assistenza sanitaria e incidere negativamente sui pazienti. Ma, allo stesso tempo, un'eccedenza di operatori sanitari può comportare uno spreco di capitale umano e di risorse pubbliche investite nella formazione degli stessi<sup>17</sup>.

Permangono grosse rigidità nel mercato del lavoro e nel sistema di formazione della forza lavoro sanitaria che, anche alla luce delle grandi sfide sopra elencate, minano la sostenibilità del sistema sanitario e compromettono il raggiungimento e il mantenimento nel lungo periodo dell'equilibrio tra domanda e offerta di operatori sanitari. Il Governo si adopererà quindi per: a) sviluppare un sistema di programmazione e previsione della forza lavoro integrato tra la componente sanitaria e la componente sociale, b) espandere l'ambito di applicazione del modello previsionale, attualmente già in uso per le professioni sanitarie, al complesso dei *white jobs* integrando gli scenari di sviluppo futuro del sistema sanitario con scenari di sviluppo del sistema sociale e in generale di welfare; c) ampliare l'indagine previsionale agli aspetti qualitativi prevedendo quali saranno le competenze necessarie in futuro per poter adeguare i relativi percorsi formativi, sia universitari sia di formazione continua (per es. ECM), tenendo anche conto dell'interazione tra le diverse figure professionali, della dimensione della multiprofessionalità dei *setting* di cura e assistenza e dello sviluppo della sanità digitale; d) sviluppare, sulla base delle evidenze di cui al punto b) un sistema di orientamento scolastico e formativo della *white economy*; e) sviluppare un sistema di valutazione e riqualificazione delle competenze professionali anche alla luce dei risultati di cui al punto c).

Infine un obiettivo strategico per il Paese riguarda l'aumento delle risorse investite in R&S, la promozione della collaborazione tra le istituzioni pubbliche e le aziende private e il rafforzamento delle Università e degli Istituti pubblici di ricerca.

## **Famiglia e disabilità (mancano schede dell'amministrazione competente)**

Il Governo intende mettere in atto una serie di disposizioni per definire un sistema fiscale a misura di famiglia, che tenga conto della funzione sociale multidimensionale svolta dal nucleo familiare. Sono pertanto allo studio disposizioni per il **sostegno generazionale e il sostegno alle persone con disabilità**. Il Reddito

---

<sup>17</sup> Ad oggi, grazie poi a un modello matematico previsionale sviluppato dal Ministero della Salute, è possibile, tenendo conto di una serie di variabili calcolare il fabbisogno complessivo di professionisti sanitari nei prossimi 20 anni alla luce delle stime di “domanda” futura. Tale modello previsionale è stato utilizzato negli ultimi due anni per fornire supporto tecnico ai decisori politici in merito al fabbisogno formativo utile per decretare l'accesso programmato ai corsi di laurea delle professioni sanitarie (ex art. 6 ter d.lgs. 502/92)

di Cittadinanza giocherà un ruolo chiave nel sostegno alle famiglie disagiate e con disabili. Una Pensione di Cittadinanza sarà prevista per le persone che vivono al di sotto della soglia minima di povertà e verrà modulata tenendo conto della situazione complessiva dei nuclei familiari, anche con riferimento alla presenza al loro interno di persone con disabilità o non autosufficienti. E' necessario un coinvolgimento dei diversi livelli territoriali, associazioni, e reti a sostegno delle famiglie nonché delle famiglie stesse. Bisogna potenziare i servizi territoriali e promuovere forme di integrazione e partnership tra la sfera pubblica e mondo dell'associazionismo no profit delle imprese sociali; stimolare gli investimenti sociali; garantire la libera scelta dell'utente dei servizi pubblici, anche attraverso i voucher per i servizi alla persona; definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale; razionalizzare l'ISEE.

Altre interventi in tema di **politiche familiari** dovranno riguardare il rilancio della **natalità** attraverso il rafforzamento della tutela a sostegno della maternità e lo sviluppo di strumenti per garantire la maternità attiva. E' necessario, pertanto, rafforzare le misure già esistenti in materia di indennità per il congedo di maternità, congedo parentale, congedo retribuito obbligatorio per il padre lavoratore, e l'applicazione nel settore pubblico e privato delle diverse forme di lavoro anche a distanza.

Interventi mirati potranno essere adottati anche con riguardo all'estensione dell'istituto del part time alla fine della maternità, nonché con riferimento al potenziamento dell'assegno di maternità di base per le madri disoccupate e casalinghe che non beneficiano dell'indennità di maternità. Altri interventi tenderanno a favorire i percorsi di autonomia e assunzione di responsabilità da parte dei giovani, come l'accesso alla casa, sia con riferimento al profilo di garanzie per i mutui immobiliari (cui dovrebbero associarsi agevolazioni stabili per l'acquisto di mobili e arredi), sia con riguardo all'offerta di edilizia residenziale pubblica e di social housing. Inoltre, è necessario rilanciare gli incentivi all'adozione e valutare l'effettivo impatto degli interventi per il credito agevolato finanziati dal Fondo per il sostegno alla natalità. Per tale motivi sono previsti incrementi di risorse per il Fondo per le politiche della famiglia e per il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In tema di **disabilità**, il Governo intende presentare un disegno di legge con l'obiettivo di riordinare tutta la disciplina, al fine di redigere uno specifico codice delle disabilità che riformi e semplifichi il sistema di tutela e sostegno dei disabili. Per tale motivo sarà potenziata e resa più fruibile l'assistenza sanitaria domiciliare e sarà favorita l'inclusione scolastica e universitaria delle persone disabili, anche con iniziative di formazione a distanza. Si assicurerà un maggiore raccordo tra i diversi enti pubblici nella presa in carico delle persone disabili anche con il ricorso a carte dei servizi. Si individueranno i falsi invalidi, con azioni mirate laddove i dati mostrino delle anomalie.

Nella logica della semplificazione, saranno intraprese misure per la razionalizzazione del sistema di accertamento sanitario per il riconoscimento della condizione di disabilità. Le misure comprendono visite domiciliari di accertamento della disabilità da parte delle commissioni medico-legali, l'aggiornamento dell'elenco delle patologie esonerate da visite di revisione e controllo, interventi specifici per finanziare adeguatamente e disciplinare in modo compiuto il contratto

---

fiduciario. Inoltre verrà incrementata la dotazione del Fondo per le non autosufficienze.

Altre misure riguarderanno il rafforzamento degli strumenti volti all'inclusione lavorativa, a partire dagli incentivi alle assunzioni dei lavoratori con disabilità. Per questo motivo sarà incrementato il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.

Per utilizzare le risorse già stanziare per il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, sono allo studio disposizioni per riconoscere allo studente, nell'ambito dei percorsi scolastici e universitari, specifici crediti formativi connessi all'attività di assistenza familiare.

In merito alle politiche antidroga è necessario un potenziamento della funzione di coordinamento interistituzionale del Dipartimento per le politiche antidroga rispetto alle amministrazioni a vario titolo coinvolte nel settore al fine di contrastare il fenomeno delle tossicodipendenze. E' allo studio l'istituzione di una Cabina di regia presso il Dipartimento per le politiche antidroga che veicoli le azioni di governo e i flussi informativi e coordinando anche mirate campagne di informazione e prevenzione specie in ambito scolastico.

In merito alle **politiche nazionali e internazionali di adozione**, al fine di evitare il continuo calo delle adozioni è necessario una diminuzione dei tempi tra attività istruttoria e decreto di idoneità. Pertanto sono allo studio misure per razionalizzare, snellire e coordinare le attività di informazione e i processi di valutazione. Inoltre dovranno essere intraprese misure che accompagnino le famiglie nel percorso di adozione, con misure e interventi che investano una pluralità di competenze: giuridiche, psicologiche, sociali, pedagogiche, sociologiche, antropologiche e anche economiche. Per quanto riguarda le adozioni internazionali è necessario la razionalizzazione degli enti autorizzati, anche attraverso la fusione di enti inattivi o poco produttivi. Inoltre dovranno essere intraprese misure volte a garantire la gratuità del percorso adottivo attraverso un sostegno economico per le coppie che hanno concluso un percorso adottivo, soprattutto di tipo internazionale o rivolto a minori con disabilità, al fine di aiutare concretamente quelle con i redditi più bassi, agevolandole con deduzioni delle spese sostenute e con contributi finanziari calibrati. Sempre nell'ottica del miglioramento del processo di adozione internazionale, è necessario anche investire in progetti di cooperazione propri nei Paesi di origine, per sviluppare le competenze atte a garantire procedure più veloci e trasparenti.

## **Ambiente e energia**

Le maggiori sfide che il Paese deve affrontare in tema ambientale sono l'inquinamento e i cambiamenti climatici, la desertificazione e la perdita di biodiversità. Più in particolare, sono 6 le sfide principali alle quali il Governo intende dare riposta nei prossimi anni: **i**) proseguire e rendere più ambiziosa la lotta ai cambiamenti climatici riducendo progressivamente i fattori inquinanti, specialmente nel settore della mobilità; **ii**) salvaguardare la natura, contrastare la perdita di biodiversità e valorizzare l'acqua come bene comune; **iii**) limitare il consumo del suolo e prevenire il rischio idrogeologico; **iv**) mettere in sicurezza il territorio attraverso la prevenzione e il contrasto dei danni ambientali; **v**) governare la transizione verso l'economia circolare e i 'rifiuti zero'; **vi**) diminuire

---

progressivamente le infrazioni comminate all'Italia dall'Unione Europea in materia ambientale.

Con riferimento alla lotta ai cambiamenti climatici, il Governo introdurrà norme per promuovere una maggiore diffusione di modelli di sviluppo sostenibile, la ricerca, l'innovazione e la formazione per lo sviluppo del lavoro ecologico. Le misure attraverso cui conseguire questo obiettivo sono: *i*) lo sviluppo del lavoro ecologico e la "decarbonizzazione" e "defossilizzazione" della produzione; e *ii*) l'attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema ambientale. Sarà, inoltre, favorito l'utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti e l'implementazione delle misure per incentivare l'efficientamento energetico degli edifici. A quest'ultimo riguardo, un'attenzione particolare sarà rivolta all'edilizia residenziale pubblica. Il Governo si impegna a rendere operativo il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e a sostenere presso tutte le sedi, anche internazionali, obiettivi più ambiziosi e vincolanti per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi.

Delle iniziative riguardanti la mobilità sostenibile si è detto nel paragrafo sulle infrastrutture. Con riferimento alla qualità dell'aria, l'obiettivo è, in cooperazione con le Regioni, il contenimento delle emissioni del particolato PM 10 e del biossido di azoto NO<sub>2</sub>. (Cfr. Scheda n.24)

Ai fine della salvaguardia della biodiversità si interverrà sulla 'Legge-quadro sulle aree protette', per rafforzare il concetto centrale della 'conservazione della natura' valorizzando le realtà territoriali nell'ambito dello sviluppo ecosostenibile. Si dovranno stabilire piante organiche per gli Enti parco e una loro nuova *governance*. La prevenzione degli incendi e il contrasto al bracconaggio saranno realizzati attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza e la modifica del codice penale.

Un'ulteriore linea di azione riguarderà la protezione del mare attraverso misure per limitare i rifiuti marini (*marine litter*) e per il recupero degli stessi e nuove procedure per l'autorizzazione alla raccolta della plastica, modificando il Codice dell'Ambiente.

È obiettivo del Governo garantire l'accesso all'acqua quale bene comune e diritto umano universale, anche avvalendosi degli strumenti normativi europei. Si incentiverà l'uso di sistemi per ridurre gli sprechi e le dispersioni con l'introduzione e la diffusione di nuove tecnologie.

Saranno avviati una serie di interventi diffusi per il contrasto e la prevenzione del consumo del suolo e del dissesto idrogeologico, attraverso un'adeguata politica di sostegno alla rigenerazione urbana, al rilancio del patrimonio edilizio esistente, e all'introduzione del bilancio ecologico comunale.

Per quanto attiene alla sicurezza del territorio e della prevenzione e contrasto dei danni ambientali, il Governo intende: *i*) rafforzare le misure già previste nell'ordinamento per prevenire e reprimere i reati ambientali con un inasprimento delle sanzioni previste della legge n. 68 del 2015<sup>18</sup>; *ii*) implementare l'attività di contrasto alle ecomafie in base al principio del "chi inquina paga".

---

<sup>18</sup> Si tratta, in particolare, di: *i*) inasprire le sanzioni per i reati ambientali contravvenzionali già previsti dalla legge; *ii*) prevedere il sequestro e la confisca dei beni frutto di reati ambientali, come già previsto dall'ordinamento per i beni acquisiti dalla criminalità organizzata tramite attività illecite - una sorta di confisca

Con riferimento all'economia circolare<sup>19</sup>, il Governo ha lanciato la campagna "plastic free", in base alla quale sarà ridotto sensibilmente l'utilizzo della plastica monouso (soprattutto presso le Pubbliche Amministrazioni) e gli imballaggi alla fonte con aiuti al produttore e al consumatore (es. attraverso l'IVA ed i crediti di imposta).

Verranno varate norme per: *i*) la progettazione di beni e fiscalità premianti per chi produce beni riciclabili e riutilizzabili; *ii*) il ricorso alla raccolta domiciliare e la limitazione dello spreco alimentare; *iii*) la realizzazione di centri di riparazione e riuso dei beni utilizzati; e *iv*) l'introduzione della banca dell'usato.

Il ciclo dei rifiuti e il Programma Nazionale di prevenzione dei rifiuti dovranno essere rivisti, prevedendo incentivi alla filiera corta di gestione, con il recupero di materia del compost per ridurre i fertilizzanti chimici e l'irrigazione. Si promuoverà una forte riduzione del rifiuto prodotto, con una crescente percentuale di prodotto riciclato in sostituzione dei rifiuti smaltiti in discarica o per incenerimento. Lo stoccaggio dei rifiuti (in particolare speciali) sarà monitorato con coinvolgimento diretto di prefetture, ISPRA, Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e Sistema delle Polizie ambientali nazionali, anche con la creazione di una banca-dati ad hoc.

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

Il Governo intende proseguire nello sforzo di ridurre il numero delle infrazioni applicate all'Italia dall'Unione Europea, passate dalle 117 del 2014 alle 59 di oggi. Il 22 per cento delle infrazioni riguarda l'ambiente ed, in particolare, le tematiche dell'inquinamento dell'aria, dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue urbane. Il Governo istituirà una specifica *task force* per seguire ogni procedura e valutare i passi da compiere.

## Beni culturali

Il Governo riconosce l'importanza della tutela e della valorizzazione dei beni e delle attività culturali al fine di creare conoscenze, nuove filiere economiche e maggiore occupazione. In questo contesto un primo passo consiste nella

---

allargata; *iii*) applicare un ordine di allontanamento, fino a 2 anni, nei confronti di chi si rende responsabile di trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecita di rifiuti nei pressi di istituti scolastici, luoghi di cultura, parchi pubblici, mercati, siti turistici, ferrovie, aeroporti e stabilimenti balneari o nelle campagne; *iv*) introdurre la possibilità di arresto in flagranza differita per gli illeciti ambientali più gravi; *v*) inasprire le previsioni relative al delitto di combustione illecita di rifiuti e roghi tossici; riorganizzare il sistema e le competenze di polizia ambientale; *vi*) prevedere il sequestro dei beni per chi inquina e ritiene di non pagare.

<sup>19</sup> Intesa quale sistema ambientale ed economico in cui un bene è utilizzato, diventa rifiuto, e poi, a valle di un procedimento di recupero, cessa di essere tale per essere riutilizzato quale materia seconda per la produzione di un nuovo bene.

**riorganizzazione del Ministero**<sup>20</sup>, attraverso la ridefinizione delle strutture centrali, la revisione dei processi di funzionamento delle strutture periferiche e della loro articolazione sul territorio, un piano straordinario di assunzioni, la definizione di procedure più tempestive e trasparenti per le nomine di competenza ministeriale.

Nuove risorse saranno investite per la **promozione della cultura** tra i giovani, anche attraverso lo strumento '18App'. Sarà incrementato il sostegno statale per le strutture museali medio-piccole e per i progetti d'arte contemporanea, architettura, riqualificazione delle periferie e innovazione. Tale incremento potrà avvenire anche attraverso un miglior utilizzo dei fondi europei e la riforma del finanziamento statale degli Istituti culturali.

Maggior attenzione sarà data alla **tutela dei beni culturali** e alla valorizzazione dei beni culturali pubblici attraverso misure di varia natura: mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati, prevenzione del rischio per i siti archeologici, realizzazione di un Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale, monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani, sviluppo di reti museali, sperimentazione di card digitali per usufruire di beni ed attività culturali, valorizzazione del patrimonio culturale della Moda Italiana.

Maggiore attenzione verrà rivolta allo spettacolo, con l'incremento del Fondo Unico, il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e il miglioramento dei criteri di assegnazione dei fondi per il cinema.

Sul piano della normativa il Governo prevede l'approvazione entro dicembre 2018 dei decreti attuativi della legge sullo spettacolo; la definizione degli elenchi dei professionisti dei beni culturali; la definizione delle Linee guida per l'architettura; la revisione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio per migliorare la capacità di prevenzione e il contrasto all'illegalità; l'inquadramento dei decreti attuativi della legge sulle Industrie culturali all'interno di un complessivo intervento di sostegno al settore.

L'azione del Governo in questo settore si inquadra in generale nello sforzo di rafforzare la capacità del Mezzogiorno di gestire progetti culturali, promuovere il *Made in Italy* (anche tramite gli Istituti Italiani di Cultura), sperimentare forme di comunicazione più avanzata per favorire una maggiore accessibilità nella fruizione dei beni culturali, portare nelle scuole e nelle Università progetti di promozione delle attività culturali. Quest'ultimo obiettivo verrà sviluppato anche grazie ad incentivi per la formazione continua e l'aggiornamento professionale degli operatori della cultura e per il rafforzamento dell'offerta formativa nelle Università.

## **Politiche agricole**

Uno degli obiettivi chiave dell'azione di Governo è la semplificazione delle procedure, che dovrà estendersi a tutti i settori produttivi. Nel comparto agricolo questa esigenza è particolarmente avvertita e costituisce uno dei presupposti per liberare risorse da destinare a progetti di eccellenza e di qualità. Il primo passo verso la riduzione degli oneri burocratici dovrà investire il rapporto tra Governo e

---

<sup>20</sup> A tale scopo il decreto di riordino dei Ministeri ha trasferito al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali le funzioni in materia di turismo esercitate dal MIBACT (che per tale ragione assume la denominazione di MIBAC).

Regioni: per rendere più agevole e meno onerosa la conduzione delle imprese agricole nonché più snello ed efficace il sistema dei controlli verrà istituito un 'patto per la semplificazione', da sancire in sede di conferenza Stato-Regioni con l'indicazione dei risultati attesi e dei tempi. Questo obiettivo si affiancherà ad una riorganizzazione del Ministero, al fine di realizzare una struttura che favorisca una interlocuzione semplice e diretta con gli operatori, le associazioni e con tutte le istituzioni del sistema.

Anche in questo comparto la valorizzazione del Made in Italy costituisce un'esigenza primaria, al fine di contrastare la contraffazione e rendere la produzione più sostenibile. A tale proposito il supporto alla ricerca e alla formazione e il ricorso a strumentazioni sempre più sofisticate può costituire un importante ausilio alla verifica delle materie prime e della loro provenienza. Per supportare la formazione professionale è prevista la promozione di protocolli di cooperazione tra gli enti di ricerca, il mondo produttivo e gli istituti di formazione.

Inoltre, per promuovere e valorizzare il Made in Italy, saranno enfatizzati i punti di forza dell'agroalimentare italiano: ricchezza di biodiversità, tradizione enogastronomica, patrimonio paesaggistico e culturale, capacità di innovare e di produrre cibi e vini unici al mondo. In questo contesto uno sforzo particolare sarà rivolto ad incoraggiare l'adozione di un sistema di etichettatura corretto e trasparente che garantisca una migliore tutela dei consumatori.

A queste misure saranno affiancate azioni di marketing territoriale e si renderanno operativi i 'distretti del cibo', con la creazione di un apposito Registro nazionale. Sarà anche rafforzato il Piano Strategico Nazionale sul Biologico, sarà dato avvio alle mense biologiche certificate nelle scuole, e attuate le nuove regole europee.

Nei prossimi mesi il Governo sarà anche impegnato nell'affrontare il complesso e articolato negoziato per la riforma della Politica Agricola Comune (PAC). In questo processo sono trattati temi importanti, come la tutela del reddito degli agricoltori, che in Italia dipende per il 28 per cento dal sostegno della stessa PAC.

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

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

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

A livello nazionale l'attenzione alle filiere agricole è essenziale: a tal fine le azioni che si intende mettere in campo sono molteplici e vanno dal supporto all'aggregazione dei produttori agricoli - attraverso il riconoscimento delle Organizzazioni interprofessionali e le organizzazioni di produttori - alla garanzia di un percorso trasparente di formazione dei prezzi e di tracciabilità dei prodotti. Per

---

questo motivi saranno creati strumenti per accorciare la filiera, far rispettare le norme contro le pratiche commerciali sleali e ridurre i tempi dei pagamenti.

## Riforme costituzionali

L'obiettivo di fondo delle riforme istituzionali in programma è il miglioramento della qualità delle decisioni, da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento. Gli interventi di riforma si concentreranno in particolare su:

a) il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, riconoscendo maggiori responsabilità decisionali ai cittadini, in particolare attraverso il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare (con l'introduzione del referendum propositivo), l'eliminazione del *quorum* strutturale nel referendum abrogativo e la rimozione degli ostacoli burocratici alla raccolta delle firme;

b) la riduzione del numero dei parlamentari, con la diminuzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200. L'Italia attualmente è il Paese europeo con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo e la riduzione prospettata, oltre a consentire apprezzabili risparmi di spesa, rappresenta uno strumento essenziale per migliorare i processi decisionali della Camere, che potranno operare in modo più efficiente, per rispondere meglio e più tempestivamente alle esigenze dei cittadini;

c) la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL);

d) l'introduzione della possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale rispetto alle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento

Inoltre, si procederà alla reingegnerizzazione del Sistema Informativo Elettorale (S.I.EL) per l'adeguamento delle infrastrutture tecnologiche al nuovo sistema di assegnazione dei seggi<sup>21</sup>, anche in vista delle prossime elezioni europee.

Il Governo chiederà una delega al Parlamento per una revisione sistematica dell'ordinamento degli Enti Locali, che ridefinisca il complessivo assetto della materia, armonizzando le disposizioni originarie sia con la riforma del Titolo V della Costituzione, sia con i numerosi interventi di settore succedutisi negli anni<sup>22</sup>. L'obiettivo è di arrivare anche ad un riordino che possa restituire alle province un quadro ordinamentale certo e uno stabile assetto funzionale.

## Sicurezza pubblica

Le azioni che il Governo intende perseguire riguardano: **i)** il contrasto dei flussi migratori irregolari, in una logica di condivisione delle responsabilità della difesa

<sup>21</sup> Introdotta dalla legge n. 165/2017

<sup>22</sup> In particolare la legge n. 56 del 2014 c.d. "Legge Delrio" e gli interventi per la legalità territoriale.

delle frontiere esterne dell'Unione europea; *ii*) la lotta contro tutte le mafie e le organizzazioni criminali, anche attraverso nuovi strumenti, per colpirne le ricchezze illecitamente accumulate; *iii*) la revisione dell'ordinamento degli enti locali, per contrastare il condizionamento dei poteri criminali e la corruzione; *iv*) il potenziamento dell'innovazione tecnologica e l'introduzione delle modifiche ordinamentali per la lotta alla criminalità diffusa.

Con riferimento all'immigrazione, nel 2017 e nei primi sei mesi del 2018 si è registrato un trend in discesa degli sbarchi di migranti sul nostro territorio. Tale tendenza si è consolidata a partire da giugno 2018, da quando sono sbarcati 4.677 migranti a fronte di 34.220 sbarcati nello stesso periodo dell'anno precedente con una riduzione percentuale pari all'86 per cento.

Allo stato sono in trattazione presso le Autorità italiane circa 136.000 richieste di protezione internazionale. In base ai dati dell'ultimo quinquennio sulla concessione, solo il 7 per cento dei richiedenti asilo, a cui si aggiunge un ulteriore 15 per cento di migranti cui viene riconosciuta una protezione sussidiaria, ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato. Il numero complessivo delle protezioni umanitarie ammonta nel complesso, dopo i ricorsi, al 40 per cento del totale delle richieste di status di rifugiato.

Il Governo intende adottare un nuovo approccio nelle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa, che vanno intercettati nei Paesi di partenza e transito. Inoltre, il problema deve essere gestito in una dimensione europea. Il Governo intende rivedere il canale della protezione umanitaria, cui accedono anche persone che in base alla normativa europea sull'asilo non avevano i requisiti per la protezione internazionale al momento dell'ingresso nel nostro Paese e che, ora, permangono sul territorio con difficoltà di inserimento.

Con riferimento alla riforma del sistema di accoglienza, il Governo intende ridurre la durata delle procedure di esame delle domande di asilo e ridefinire i servizi di prima accoglienza riservati ai richiedenti asilo, ferme restando le particolari misure da assicurare alle categorie vulnerabili e gli interventi di accoglienza integrata (SPRAR). In tale contesto, il Governo procederà alla rideterminazione dei servizi assistenziali e delle modalità prestazionali nei centri di prima accoglienza, calibrandoli alle dimensioni e alle diverse tipologie di struttura, anche prevedendo per le piccole strutture modalità di erogazione "in rete" dei servizi. Da ciò deriverà una notevole riduzione della spesa a carico dell'Erario. Il Ministero dell'Interno ha emanato una direttiva contenente le linee di intervento.

La gestione dei flussi migratori richiede la piena operatività dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), che attualmente hanno una disponibilità complessiva di 880 posti. Nuovi centri sono in corso di realizzazione. Altrettanto importante è l'implementazione delle misure, e delle relative risorse, per i rimpatri volontari assistiti (RVA), con il finanziamento anche di fondi europei (FAMI).

Con riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie, il Governo riconosce come strategica l'aggressione dei patrimoni illeciti. In tale contesto, risultano decisivi, oltre all'istituto della confisca allargata, il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale. Il ruolo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) è strategico. Nel corso degli anni tale agenzia ha incontrato non poche difficoltà sul piano dell'organizzazione e del funzionamento, disponendo ad esempio di poche decine di unità di personale, peraltro assegnato

---

temporaneamente, a fronte di oltre 15.000 beni sottratti alle mafie. Sono allo studio norme per la semplificazione delle procedure in materia di gestione contabile e di sequestro e confisca dei beni, in modo da migliorarne le potenzialità; inoltre, il Governo rafforzerà tale ente in termini di organici, in particolare con riferimento a professionalità altamente specializzate e con competenza manageriale.

A tale riguardo, è in attesa di definitiva approvazione il Regolamento sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali dell'Agenzia per consentire, in concreto, di colmare i vuoti in organico assicurando, da subito, una sua più efficiente operatività e una implementazione della dotazione organica che conterà 200 unità. Sono inoltre allo studio ulteriori ipotesi che permetteranno all'Agenzia di conseguire una più spiccata autonomia finanziaria, anche attraverso la vendita dei beni oggettivamente inutilizzabili e la gestione degli introiti derivanti dalla messa a reddito degli altri, attivando un circuito virtuoso di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate.

Entro il 31 agosto il Governo completerà (ha completato???) la progettazione, l'implementazione e la realizzazione della piattaforma informatica e dell'infrastruttura tecnologica per la carta d'identità elettronica (CIE). Per la stessa data, saranno ultimate le installazioni presso tutti i comuni delle postazioni di lavoro dedicate alla CIE. Al 14 luglio scorso le CIE emesse sono 4.095.213.

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

A partire dal 2015, si è registrata una generale e progressiva diminuzione degli indici di delittuosità. Tale risultato è ascrivibile anche all'introduzione dell'innovazione tecnologica. Per esempio, il "sistema Mercurio", piattaforma tecnologica installata su circa 1.000 autovetture della Polizia di Stato per il controllo del territorio, è utilizzato per la video-sorveglianza in mobilità e per il servizio di lettura automatica delle targhe. Tale sistema sarà gradualmente esteso, entro il 2020, a tutti i veicoli della Polizia di Stato destinati al controllo del territorio in ambito nazionale.

## **Difesa**

Il Governo intende promuovere la filiera della Difesa in Italia con lo sviluppo delle imprese nel settore attraverso la progettazione e l'implementazione dei sistemi militari e la partecipazione delle Università e dei centri di ricerca. Questo si inserisce nel contesto del perseguimento dell'obiettivo della spesa per la Difesa pari al 2 per cento del PIL, come concordato nell'ultimo vertice della NATO.

In particolare, il Governo intende creare e integrare competenze specialistiche avanzate nel settore industriale della Difesa attraverso la formazione di centri di competenza ad alta specializzazione costituiti da Università/Ricerca e Industria (grandi imprese e PMI). Essi dovranno favorire il trasferimento tecnologico e l'innovazione nei processi produttivi, nei prodotti e nei modelli di business derivanti dallo sviluppo, l'adozione e la diffusione delle tecnologie abilitanti, quali ad

---

esempio Intelligenza Artificiale, *Big Data*, *Data Cloud*, *Internet of Things* (IoT), *blockchain*, *Cyber Security* e Tecnologie Satellitari.

Nel medio e lungo termine nel settore della Difesa si mira al raggiungimento di elevate capacità di resilienza energetica, produzione e approvvigionamento da fonti sostenibili, tali da assorbire e mitigare gli effetti dovuti a eventuali attacchi o a calamità e assicurare il mantenimento della capacità e della prontezza operativa dello strumento militare. In particolare, nel settore delle infrastrutture, a partire dai siti a valenza strategica, l'intento è la realizzazione di distretti energetici intelligenti (cc.dd. "*Smart military district*"), nei quali sia massimizzato il ricorso all'autoconsumo e la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale in un alveo certo di cyber security. In questo contesto, la difesa si porrà anche come entità istituzionale ospitante nodi di rilevanza strategica della rete di approvvigionamento/distribuzione.

Nell'ambito della *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), prevista dalla Politica di Sicurezza e Difesa Comune, l'Italia intende sostenere e valorizzare le iniziative europee, in particolare l'*European Defence Funding* (EDF), che prevede finanziamenti sia per la ricerca tecnologica nel campo della Difesa (*Research Window*) che per lo sviluppo comune di capacità strategiche della Difesa europea (*Capability Window*), e l'*European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP), piano della Commissione Europea finalizzato a supportare progetti di cooperazione multilaterale presentati da consorzi industriali che richiedono il supporto degli Stati membri di appartenenza.

Il Governo continuerà la razionalizzazione dell'impiego delle risorse nelle spese militari, al fine di evitare sprechi ed inutili duplicazioni, anche con riferimento alla riforma del patrimonio immobiliare non più funzionale. A questo riguardo, il Governo procederà ad una attenta valorizzazione, anche mediante la ridefinizione dello strumento militare in base ai principi della legge 244 del 2012.

---

TAVOLA V.2- LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA				
	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Riduzione del debito e prosecuzione riduzione deficit strutturale	2018-2020
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2018-2020
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2018-2020
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2018-2020
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Proseguire la riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita ( <i>flat tax</i> )	2018-2020
6		Politiche fiscali	Spostare la tassazione dalle persone alle cose.	2018-2020
7		Politiche fiscali	Revisione delle <i>tax expenditures</i>	2018-2020
8		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ("pace fiscale")	2018-2020
9		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la <i>tax compliance</i>	2018-2020
10		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2018-2020
11	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2018-2019
12		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega)	Entro il 2018
13		Banche e Credito	Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza	Entro il 2018
14		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	2018-2020
15	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Rafforzamento dei servizi per il lavoro	2018-2020
16		Lavoro e welfare	Reddito di cittadinanza	2018-2020
17		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2018-2020
18		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	2018-2020
19		Lavoro e welfare	Misure per rafforzare equità del sistema pensionistico	2018-2020
20		Lavoro e welfare	Disposizioni per la dignità dei lavoratori e delle imprese	2018-2020
21		Lavoro e welfare	White Jobs per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2018-2020
22		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2018-2020
23		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2018-2020
24		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la scuola inclusiva	2018-2020
25	Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2018-2020	
26	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP	2018-2020
27		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti e monitoraggio dell'efficacia dei provvedimenti	2018-2020
28		Riequilibrio territoriale	Attuazione dei Patti per il Sud e sblocco investimenti	2018-2020
29		Riequilibrio territoriale	Credito d'imposta su investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno	2018-2020
30	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2018-2020
31		Competitività	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Casa Italia)	2018-2020
32		Competitività	Crescita e sviluppo imprese: Impresa 4.0 e contrasto alle delocalizzazioni	2018-2020
33		Competitività	Internazionalizzazione e competitività, protezione Made in Italy	2018-2020
34		Competitività	Start up e PMI innovative, <i>Blockchain e Intelligenza artificiale</i>	2018-2020
35		Competitività	Piano strategico del turismo e dei beni culturali	2018-2020
36		Competitività	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare	2018-2020
37		Competitività	Liberalizzazioni e concorrenza	2018-2020
38		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2018-2020
39		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini	Entro il 2019
40		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	Entro il 2019
41		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	Entro il 2018
42		PA	Riforma della dirigenza pubblica	Entro il 2019
43		PA	Completare attuazione Agenda per la semplificazione, avviare Piano Triennale per l'ICT nella PA <i>cybersecurity</i> .	2018-2020
44		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2018-2019
45		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2018-2020
46		Giustizia	Riforma detenzione	2018-2020
47		Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione	2018-2020
48		Giustizia	Efficienza del processo civile	2018-2020
49		Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018-2020
50	Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, soppressione CNEL, potenziamento strumenti democrazia diretta e riforma Titolo V	2018-2020	

