contabilità delle cosiddette gestioni sanitarie accentrate presso le Regioni (quote di finanziamento del SSN non attribuite alle aziende, ma gestite direttamente presso le Regioni), il consolidamento regionale dei conti sanitari, specifiche deroghe alle disposizioni civilistiche al fine di tenere conto della specificità degli enti di cui trattasi, nonché la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario.

La riforma della tassazione

Il sistema fiscale italiano, incentrato sul reddito e riformato nei primi anni '70 è stato oggetto nel tempo di numerosi aggiustamenti marginali che hanno aumentato notevolmente la complessità della struttura dell'imposizione, determinando parallelamente maggiori costi di gestione per l'Amministrazione e di adempimento per i contribuenti. A titolo esemplificativo, l'imposta personale sul reddito grava su sei categorie di reddito, prevede cinque diverse aliquote e 134 *tax expenditures.*

In prospettiva, i profondi mutamenti dei modelli economici, competitivi, sociali, ambientali e istituzionali inducono un necessario ripensamento anche del modello fiscale secondo le direttrici già delineate nel Libro Bianco sulla riforma fiscale del 1994 ('dalle persone alle cose', 'dal centro alla periferia', 'dal complesso al semplice').

In presenza di un elevato debito pubblico, la strategia di riforma non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario. La più equa distribuzione del carico tributario, finalizzata a trasferire una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta, l'introduzione d'imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali, la semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto, la responsabilizzazione delle amministrazioni locali mediante il loro coinvolgimento nel finanziamento della spesa, sono tutti fattori critici di successo di una strategia che si pone come profondamente riformatrice e, nel contempo, è orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali.

Il primo passo in questa direzione è rappresentato dal decreto legislativo n.23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale che contiene una serie di disposizioni con effetto complessivo sostanzialmente neutrale.

In particolare, prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per circa 11 miliardi, sostituendo gli stessi, per gli anni dal 2011 al 2013, con: i) la devoluzione di una quota pari al 30 per cento dei gettiti sui trasferimenti, quantificata in circa 1,4 miliardi (registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali sui trasferimenti d'immobili; ii) Irpef sui redditi fondiari (circa 5,2 miliardi); iii) quota pari a 21,7 per cento per il 2011 e 21,6 per cento per il 2012 dell'imposta sostitutiva sui contratti di locazione a uso abitativo (cedolare secca) pari rispettivamente a 527 milioni e a 746 milioni; iv) compartecipazione al gettito IVA, di circa 3 miliardi; v) gettito imposta di bollo e registro sui contratti di locazione (circa 700 milioni). La cedolare secca, su base opzionale, sostituisce gli attuali prelievi (Irpef, addizionali Irpef, registro e bollo) per un importo a regime di circa 4 miliardi.

Viene introdotta, a decorrere dal 2014, anche una razionalizzazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, attraverso l'accorpamento dell'imposta di registro e di altre imposte e prelievi (imposte ipotecaria, catastale, bollo, tasse ipotecarie e tributi speciali catastali). La razionalizzazione interessa un gettito complessivo di circa 4,5 miliardi. Infine, è previsto, a decorrere dal 2014, la possibilità d'istituzione dell'imposta municipale propria da parte dei comuni che ingloba l'Irpef sui redditi fondiari relativi a immobili non locati, le relative addizionali e l'Ici. Questa nuova forma di tassazione a livello locale rappresenta un gettito complessivo di circa 11,5 miliardi. Dal 2014, quindi, ai Comuni affluiranno, oltre alla suddetta imposta municipale: i) il 30 per cento dell'imposta sui trasferimenti immobiliari; ii) il gettito dell'imposta di bollo sui contratti di locazione; iii) il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari; iv) una quota del gettito della cedolare secca; v) una quota di compartecipazione IVA.

La riforma della fiscalità comunale potrebbe in prospettiva:

- generare entrate aggiuntive per i Comuni, garantendo adeguati margini di autonomia tributaria agli enti decentrati, attraverso una graduale emersione di base imponibile 'sommersa' soprattutto nel mercato degli affitti;
- incentivare la mobilità residenziale mediante il progressivo meccanismo di traslazione del risparmio d'imposta dei locatari sugli inquilini;
- ridurre i costi di transazione per i trasferimenti immobiliari con effetto positivo sul mercato delle compravendite;
- generare un impatto positivo alla crescita economica riducendo il prelievo sugli immobili delle imprese.

PROGETTO 'RENDICONTO PATRIMONIALE DELLO STATO A PREZZI DI MERCATO'

La gestione del patrimonio pubblico può giocare un ruolo importante in relazione al contenimento del deficit e alla riduzione del debito pubblico, attraverso un decisivo sviluppo della sua redditività ovvero all'avvio di un concreto processo di valorizzazione. L'obiettivo è di coinvolgere nel processo tutte le Amministrazioni per sviluppare la condivisione di adeguati principi e modelli di gestione.

In tale contesto s'inserisce l'art. 2, comma 222, della Legge n.191/2009 (Legge finanziaria 2010), che ha affidato al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di effettuare la ricognizione e la valutazione a prezzi di mercato del patrimonio pubblico.

Il censimento e la valutazione degli asset *sono stati avviati il 18 febbraio 2010 con la rilevazione dei beni immobili (unità immobiliari e terreni).*

Alla data del 31 gennaio 2011, il 50 per cento delle Amministrazioni Pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione ha adempiuto agli obblighi di comunicazione previsti ai sensi del predetto articolo.

Il 1° febbraio 2011, così come previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia del 30 luglio 2010, si è dato il via anche al censimento e alla valutazione di altre due componenti dell'attivo, le Partecipazioni e le Concessioni. Il progetto si estenderà progressivamente ad altre voci dell'attivo suscettibili di valutazione economica.

Il Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altre rilevazioni già esistenti, quali il Conto Generale del Patrimonio dello Stato, redatto annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale

predisposta dall'Agenzia del Demanio. Esso tuttavia se ne differenzia in quanto è costruito in una logica di gestione e valorizzazione e registra i beni a prezzi di mercato. Diverso, inoltre, è il perimetro di rilevazione soggettivo, in quanto esso si riferisce a tutte le Amministrazioni Pubbliche.

V.6 MERCATO DEI PRODOTTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gli ostacoli che impediscono l'ulteriore sviluppo pro-competitivo dell'economia italiana sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente il settore dei servizi e delle industrie a rete e di accrescere l'efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale. Un'efficace risposta a queste sfide attraverso azioni d'immediata attuazione potrà contribuire a incoraggiare la crescita nel breve periodo. A tal fine il recepimento della Direttiva Servizi nell'ordinamento italiano, avvenuto a marzo 2010, costituisce un punto di partenza essenziale che s'inserisce nel solco delle liberalizzazioni già avviate dal Governo imprimendo un'ulteriore spinta in termini non solo di liberalizzazione ma anche di semplificazione.

La fase di riesame della normativa nazionale per renderla compatibile con le disposizioni della Direttiva ha costituito anche un'occasione importante per creare un'efficiente rete di coordinamento tra Amministrazioni Centrali e Regioni, incentivando, altresì, un dialogo strutturato su tutti gli aspetti di implementazione della direttiva.

Il D.Lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, costituisce una sorta di riforma generale del settore dei servizi, con cui si è superata la frammentazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti Locali che ostacolava l'attività delle imprese.

Con questo decreto, infatti, sono state effettuate diverse scelte volte a favorire la semplificazione e la libera concorrenza sul mercato eliminando numerose procedure che ritardavano o ostacolavano l'esercizio o l'accesso a un'attività di servizi. La Parte I fissa l'importante principio che, ove non diversamente previsto, il regime applicabile per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi è la dichiarazione d'inizio di attività (D.I.A.) presentata all'autorità competente, che ha efficacia immediata. Il decreto introduce, inoltre, l'importante prescrizione che il titolo autorizzatorio ha efficacia su tutto il territorio nazionale e che eventuali limitazioni devono essere giustificate da un motivo imperativo d'interesse generale.

Con intervento legislativo successivo è stato stabilito[58] che la 'Dichiarazione d'Inizio Attività' sia sostituita dalla 'Segnalazione d'Inizio Attività – SCIA'. In base a tale nuova disposizione, una segnalazione dell'interessato (salvo alcune eccezioni evidenziate dalla stessa norma) sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi e ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale (con un campo di applicazione, quindi, più ampio di quello fissato dalla direttiva 'Servizi') il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a carattere generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi. L'amministrazione ha sessanta giorni per procedere

[58] Articolo 49, comma 4-bis del D.L. n.78/2010, (cvt con modificazioni dalla L. n.122/2010).

alla verifica della segnalazione e delle dichiarazioni e certificazioni poste a corredo della stessa[59].

Per quanto riguarda i requisiti di accesso al commercio, il D.Lgs. n.59/2011 è intervenuto eliminando la differenziazione esistente nelle varie Regioni e unificando, su tutto il territorio nazionale, i requisiti di onorabilità e di professionalità prima esistenti. Nel caso dell'apertura degli esercizi di vicinato, per forme speciali di vendita e per alcune attività artigianali, la SCIA consente l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al comune competente per territorio. Per il commercio su aree pubbliche è stato eliminato il requisito relativo all'obbligo di forma giuridica, con estensione dell'attività alle società di capitale[60].

Relativamente alla somministrazione di alimenti e bevande, il decreto prevede il mantenimento del provvedimento di autorizzazione, vista la necessità di garantire le particolari tutele di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità e ordine pubblico, nonché di tutela di zone di pregio storico e artistico.

Il decreto ha infine eliminato ruoli ed elenchi quale presupposto per l'avvio di attività d'intermediazione commerciale e di affari, di agente e rappresentante di commercio e di mediatore marittimo, non modificando in alcun modo i requisiti necessari di accesso. Anche il settore del turismo è stato profondamente interessato dall'introduzione della SCIA.

In relazione alle professioni regolamentate di competenza del Ministero della Giustizia, il decreto ha semplificato il procedimento per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, prevedendo la formazione del silenzio assenso decorso il termine di due mesi (termine unico per tutte le professioni).

Due ulteriori interventi normativi funzionali alla promozione e al rilancio del sistema produttivo riguardano la nuova disciplina Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e quella relativa alle 'Agenzie per le imprese'[61].

Il provvedimento sul SUAP (DPR 7 settembre 2010, n. 160) semplifica e riordina la disciplina dello sportello unico, ne individua il ruolo di canale unico tra imprenditore e amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali e prevede l'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici nell'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo, al fine di garantire semplificazione e certezza dei tempi di conclusione.

L'altro provvedimento (DPR 9 luglio 2010, n.159) disciplina le 'Agenzie per le imprese', istituite dalla norma primaria, al fine contribuire a facilitare i rapporti tra imprese e amministrazione consentendo di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo.

---

[59] In caso di verificata assenza dei requisiti e dei presupposti di legge, l'amministrazione può inibire la prosecuzione dell'attività, salvo la regolarizzazione della stessa entro un termine fissato dall'amministrazione medesima.

[60] La precedente disciplina, invece, obbligava l'aspirante commerciante ad attendere il decorso di trenta giorni a far data dalla comunicazione. Anche per alcune attività artigianali, il decreto interviene consentendone l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al Comune competente per territorio attraverso l'istituzione della SCIA.

[61] I due strumenti sono stati previsti ai commi 3 e 4 dell'art. 38 del D.L. n. 112/2008, cvt. con modificazioni dalla L. n.133/2008.

Alcune Regioni si sono già mosse nella direzione dell'attuazione della Direttiva Servizi (in particolare la Regione Veneto[62]) con misure volte a semplificare lo *start-up* delle imprese artigiane e standardizzare i procedimenti riguardanti le attività economiche.

Un'occasione importante per promuovere il rafforzamento della concorrenza è rappresentata anche dalla 'Legge annuale per il mercato e la concorrenza'[63].

Tenuto conto degli elementi forniti da alcune delle Amministrazioni interessate e delle ulteriori esigenze di liberalizzazione e semplificazione autonomamente rilevate, il Ministero ha predisposto un primo schema di articolato, intervenendo negli ambiti in cui sono maggiori i problemi concorrenziali e più urgenti gli interventi di riforma. Le misure previste tengono anche conto delle segnalazioni dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato su alcuni temi e settori di grande rilevanza, allo scopo di favorire una maggiore trasparenza del mercato e una semplificazione delle procedure. La finalità generale del provvedimento è rafforzare sia gli strumenti di concorrenza tra le imprese sia, quelli di tutela dei consumatori. Sono, inoltre, previste disposizioni che sanciscono principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano le proprie competenze normative, attinenti la tutela della concorrenza ai sensi dell'art.117 lettera e) della Costituzione.

Durante tutto il 2010 lo schema di disegno di legge è stato oggetto di un costante e approfondito confronto con gli organismi pubblici e i soggetti rappresentativi del mondo economico e sociale, al fine di conseguire un elevato livello di consenso necessario alla sua implementazione.

Nel campo dei mercati energetici il Governo, con decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 3 marzo 2011, attualmente in attesa di esame da parte delle competenti commissioni parlamentari, recepisce nell'ordinamento interno il cd. 'Terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia'[64]. Le norme entreranno in vigore entro il mese di maggio 2011.

La legislazione italiana già particolarmente avanzata sia sotto l'aspetto della separazione effettiva delle reti di trasporto che sotto quello dei poteri dell'Autorità di regolazione, necessiterà tuttavia di alcune modifiche per adeguarsi pienamente alle novità introdotte dalle direttive del terzo pacchetto.

In particolare, per quanto concerne la direttiva 2009/72/CE (mercato dell'energia elettrica), ai fini della piena integrazione dell'Italia nel mercato europeo dell'energia elettrica, si avrà particolare riguardo alla capacità di trasporto transfrontaliera, consentendo maggiore possibilità di realizzare contratti di compravendita di energia elettrica tra produttori e consumatori ubicati in Stati Membri diversi.

---

[62] Legge regionale n. 15 del 2010.

[63] L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della L. n. 99/2099 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia'). Le finalità contenute nella Legge annuale sono in linea con il Rapporto del Prof. Monti al Presidente della Commissione Europea Barroso, concernente 'Una nuova strategia per il mercato unico'. Essa può rappresentare una di quelle misure specifiche che, secondo il rapporto, occorrono per consentire ai cittadini, ai consumatori e alle PMI di sfruttare attivamente questa gamma ampliata di opportunità 'di scelta di fornitori, servizi e prodotti o le nuove possibilità di mobilità, vigilando, nello stesso tempo, sulla sicurezza dei prodotti oggetto di scambi commerciali'.

[64] Il Terzo Pacchetto comprende la direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, la direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e la direttiva n. 2008/92/CE concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.

Si tenderà inoltre a conseguire un'ottimale allocazione delle infrastrutture energetiche sul territorio nazionale, con la realizzazione di nuovi impianti di produzione e di nuove linee elettriche nelle aree del paese in cui le infrastrutture stesse possano produrre maggiori effetti positivi per il sistema elettrico nazionale.

Per quanto riguarda la direttiva 2009/73/CE (mercato interno del gas naturale), i criteri di delega sono volti ad aumentare gli scambi tra l'Italia e gli altri paesi europei, al fine di assicurare maggiore sicurezza degli approvvigionamenti e un mercato più efficiente e integrato, riducendo le barriere agli scambi. È prevista anche la presentazione di programmi di sviluppo di lungo periodo delle reti di trasporto in funzione della domanda di gas e della richiesta di nuova capacità, nonché la possibilità di effettuare programmi di cessione del gas a favore della concorrenza, aumentando la trasparenza delle operazioni di cessione.

Vanno poi considerate una serie di misure dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale, introdotte con il D.L. n. 78/2010:

- la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese attraverso regolamenti del Governo, anche sulla base dei risultati della misurazione degli oneri amministrativi, sulla base dei principi di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici coinvolti, dell'estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni tecniche da parte di professionisti abilitati, dell'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure e della soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente;
- la possibilità di applicazione del regime fiscale estero, se più favorevole, per le imprese dell'Unione Europea che intraprendono in Italia nuove attività nell'arco di tre anni;
- la creazione di un contratto di rete con cui le imprese dei distretti industriali possano collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio o scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica;
- la possibilità di istituire nelle regioni del Mezzogiorno le zone a 'burocrazia zero', dove i provvedimenti amministrativi saranno conclusi entro tempi certi (normalmente entro trenta giorni), anche con l'ausilio di un Commissario di Governo, e le imprese potranno beneficiare di sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e di un trattamento preferenziale nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica.

Inoltre, l'attuazione della Comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008 'Pensare anzitutto in piccolo, uno *Small Business Act* (SBA) per l'Europa', ha portato alla formalizzazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010, consentendo di delineare una nuova 'politica produttiva' – complementare e non concorrenziale alla politica industriale – attenta alle esigenze delle imprese di più piccole dimensioni.

A supporto delle priorità individuate dalla Direttiva SBA, presso il Ministero dello Sviluppo Economico è stato istituito il Tavolo Permanente per le PMI, quale sede di consultazione e confronto per l'avvio d'iniziative mirate al loro sostegno, miglioramento e

sviluppo; fra queste, l'avvio delle attività del Comitato Nazionale Italiano Permanente per il Microcredito, e la promozione di strumenti di *Venture Capital* attraverso l'accordo con l'Associazione Italiana di *Private Equity* e *Venture Capital* siglato il 30 aprile 2010, in linea con l'attenzione data al tema dalla Commissione europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*.

Nei primi mesi del 2011 lo SBA è stato ulteriormente rivisto con una maggiore attenzione per alcuni aspetti strategici per le PMI come, ad esempio, il sostegno alla crescita delle imprese il cui titolare non è cittadino dell'UE, l'imprenditoria femminile, la diffusione della cultura della rete presso le piccole imprese e le imprese artigiane, l'utilizzo di *Venture Capital* nelle PMI e la regionalizzazione dello SBA.

LE AZIONI REGIONALI PER IL SOSTEGNO ALLE PMI

Le iniziative messe in atto dalle Regioni e Province autonome nel loro insieme mirano a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese.
*In linea con le 'misure prioritarie' contenute nell'*Annual Growth Survey*, le Regioni hanno adottato politiche orientate al miglioramento delle prospettive di competitività delle imprese italiane nel mercato interno, puntando anche alla riduzione dei costi dei servizi per le aziende.*
Si è intervenuti, in generale, con strumenti di specializzazione del pacchetto anticrisi, rivolti alle attività di start-up*, al sostegno alla liquidità delle imprese, al consolidamento dei debiti previdenziali e a interventi di affiancamento (come la sospensione dei pagamenti delle PMI, la certificazione dei crediti verso la Regione, lo 'smobilizzo' e la conferma delle misure di sostegno).*
Nelle azioni a favore delle PMI l'attenzione si è concentrata, in particolare, sulle misure di stabilizzazione finanziaria, anche per rispondere alla sfida della grave crisi economica mondiale.
Molte Regioni si sono infine impegnate a sostenere il sistema delle imprese, con la finalità di migliorarne le condizioni di accesso al capitale e al credito, mettendo a punto misure anti-crisi alimentate con fondi regionali.
Più dettagliatamente si segnalano le seguenti iniziative.
Sono stati sottoscritti accordi con le banche per l'attuazione dell'Intesa sul credito alle imprese', (Regione Emilia-Romagna) e sono stati previsti bandi per la costituzione e gestione di fondi volti a incentivare i progetti innovativi (Regione Marche, Regione Umbria e Regione Toscana).
La Toscana ha, inoltre, messo a sistema gli interventi formativi in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e ha avviato azioni in tema di diritti e legalità nei luoghi di lavoro. Ha anche istituito un 'Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime d'incidenti mortali sul lavoro'. Altre risorse sono state destinate a contrastare la precarietà e il lavoro atipico, a sostenere il reddito, aumentare la partecipazione delle donne e dei giovani e il ritorno al lavoro dei disoccupati; è stato, inoltre, attivato il Fondo di garanzia per i lavoratori non a tempo indeterminato per l'accesso al credito, è stata finanziata una rete di sportelli di assistenza e formazione per i lavoratori atipici e incentivata l'imprenditoria giovanile (LR21/2008) attraverso lo stanziamento di 10 milioni per il triennio 2009-2011 per la costituzione d'imprese con potenziale di sviluppo innovativo.
Nella Provincia Autonoma di Bolzano sono stati approvati 'Pacchetti anti-crisi' contenenti misure per il rilancio economico, la tutela dei posti di lavoro e contributi per l'innovazione a favore di imprese in crisi. Per contrastare la crisi economica e finanziaria, la Regione Umbria ha costituito fondi anticrisi per sostenere l'accesso al credito delle PMI e creare misure di sostegno alle famiglie[65].

[65] Nel 2010 la Regione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con i Comuni, Province e ABI Umbria, per l'utilizzo 'pro-soluto' dei crediti vantati dalle aziende nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Il

In alcuni casi (Regione Campania) i regimi di aiuto temporanei anticrisi sono stati accompagnati da interventi a sostegno delle imprese diretti al consolidamento del debito a breve delle imprese. Per sostenere la competitività regionale, alcune Regioni hanno varato misure a sostegno del credito, dell'imprenditorialità e dell'innovazione (Regione Lombardia e Regione Toscana), in particolare, attraverso il rafforzamento patrimoniale del sistema dei Confidi.
Un Piano Straordinario per l'occupazione è stato adottato dalla Regione Piemonte con percorsi formativi finalizzati all'inserimento di giovani e adulti, per la formazione di giovani avviati al lavoro con contratto di apprendistato, per i voucher *di conciliazione, per l'educazione alle pari opportunità e ad altre iniziative per l'occupazione femminile (utilizzando il FSE). Sempre in Piemonte sta per essere approvato il nuovo Piano pluriennale per la competitività che propone nuove alleanze fra sistema camerale e rappresentanze categoriali nonché strumenti capaci di far recuperare al sistema economico regionale il terreno perduto in termini di competitività.*
La Regione Veneto ha, invece, concentrato gli sforzi sullo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, sull'anticipazione regionale della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, sulla sospensione temporanea del pagamento delle rate di finanziamenti non agevolati a fronte d'investimenti in beni strumentali con contestuali anticipazioni in quote interessi.
La Regione Veneto ha, inoltre, approvato sotto forma di delibera, il cosiddetto Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi che prevede l'introduzione di maggiore liquidità di cassa e il Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi, che prevede la cessione pro soluto dei crediti per forniture, servizi e appalti. Due azioni del POR sono infine state destinate al sostegno dell'autoimpiego femminile e giovanile mediante concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione d'investimenti in imprese a prevalente partecipazione femminile e a sostenere la nascita d'imprese costituite da giovani.
Numerosi gli interventi finalizzati allo sviluppo delle imprese industriali e artigianali (Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Siciliana) e l'imprenditorialità giovanile e femminile.
La Regione Lazio ha concentrato la propria azione sull'integrazione fra politiche di sostegno al reddito (ammortizzatori sociali in deroga) e politiche attive del lavoro, anche in attuazione dell'accordo anticrisi del febbraio 2009. Le misure e le azioni a supporto sono coerenti con 'Lazio 2020' e dunque con le linee strategiche individuate da Europa 2020. Esse rispondono, infatti, alle azioni previste dall'ambito prioritario d'intervento 'Mobilitare il mercato del lavoro, creare opportunità occupazionali' individuato dalla Comunicazione della Commissione Europea sull''Annual Growth Survey' *del 12 gennaio 2011.*
Nella Regione Puglia è stato recentemente approvato il 'Programma di promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali' ed è stato pubblicato l'Avviso per la 'Prevenzione del fenomeno dell'usura' rivolto ai consorzi o ai Confidi operanti sul territorio.

Tra i temi-chiave per la competitività delle imprese, vi è quello dell'accesso al credito, che ha assunto grande rilevanza soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni colpite dalla congiuntura economica negativa che si è manifestata a partire dal 2008 e che hanno anche mostrato, nella prospettiva di una ripresa economica, l'esigenza di un rilancio.

In questo scenario, ha svolto una funzione fondamentale il Fondo centrale di garanzia che favorisce l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie con la concessione di una

Protocollo permetterà anche alle Province e agli enti locali di individuare soluzioni per finanziare opere pubbliche al di fuori dei vincoli del Patto di stabilità.

garanzia pubblica[66]. Il fondo è stato rafforzato con un rifinanziamento per il periodo 2008-2012 e con una serie d'interventi che permetteranno un aumento progressivo dell'impatto del fondo a favore delle PMI: allargamento del suo intervento a settori prima esclusi (artigiani, cooperative, autotrasporto merci per conto terzi); riconoscimento al Fondo della 'garanzia in ultima istanza dello Stato' che - grazie alla ponderazione zero - rende più conveniente l'attivazione di operazioni di garanzia a favore delle imprese stesse; la possibilità di co-finanziamento da parte di Regioni e altri soggetti. Inoltre, in chiave di semplificazione e maggiore accessibilità, è stata approvata un'ampia revisione delle procedure di ammissione delle PMI alla garanzia e delle procedure di valutazione dei Confidi a certificare il merito di credito.

L'obiettivo futuro è di consolidare ulteriormente lo strumento in chiave non solo anticiclica ma anche di sviluppo, al fine di valorizzare maggiormente il suo effetto moltiplicatore e incrementarne l'impatto sul tessuto imprenditoriale italiano. In questa prospettiva, particolare attenzione sarà posta a delineare un'evoluzione del fondo in dialogo con i territori. Si aumenterà così l'azione capillare dello strumento, per una sempre più ampia collaborazione con la rete di soggetti operativi del sistema della garanzia, con i fondi regionali, i Confidi e i diversi protagonisti vicini alle imprese.

L'azione del Governo per il sostegno al sistema economico e alle imprese si è poi concretizzata nell'adozione di un approccio innovativo in alcuni ambiti della politica economica che ha permesso di coniugare rigore di bilancio con azioni finalizzate alla crescita e alla maggiore competitività delle aziende italiane anche sui mercati internazionali. In particolare, visti i limitati spazi d'intervento attraverso i tradizionali meccanismi della politica fiscale, sono state avviate diverse iniziative caratterizzate da alcuni tratti distintivi comuni così sintetizzabili: *i)* impatto nullo (o molto ridotto) sul bilancio pubblico, ma rilevanti esternalità positive per il sistema economico nel suo complesso; *ii)* presenza di *partnership* tra settore pubblico e privato grazie all'individuazione d'interessi convergenti; ciò ha permesso l'attrazione di capitali privati e/o il coinvolgimento del canale bancario per l'attuazione della politica economica; *iii)* adozione di forme giuridiche e/o strumenti d'implementazione innovativi per il settore pubblico.

Gli interventi che condividono l'approccio descritto sono i seguenti:

- Fondo Italiano di Investimento: fondo di *private equity* chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, lanciato nel 2010 e operante mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza d'imprese fino a 100 milioni di fatturato e finalizzato a risolvere il problema della scarsa patrimonializzazione delle imprese;
- Fondo per le infrastrutture *Greenfield:* fondo comune d'investimento mobiliare di durata trentennale, di tipo chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, finalizzato alla realizzazione di nuove infrastrutture e all'attrazione di capitali esteri al fine di ridurre il *gap* infrastrutturale rispetto ai paesi concorrenti;
- Jeremie Mezzogiorno (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprise*): realizzazione di fondo a carattere rotativo per il credito, le garanzie e il capitale di rischio delle PMI con l'obiettivo di utilizzare in modo efficiente le risorse

[66] Istituito con L. n. 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico.

comunitarie a disposizione delle regioni meridionali al fine di migliorare l'accesso al credito per le PMI meridionali;

- Banca del Mezzogiorno: 'banca di secondo livello' il cui principale obiettivo è la soluzione del problema del razionamento del credito con particolare riguardo per i finanziamenti a medio-lungo termine alle PMI meridionali che si trovano in posizione di svantaggio rispetto alle altre imprese italiane.

Inoltre, in quest'ambito è presente anche il Fondo per il merito, descritto in precedenza con riferimento all'istruzione.

FONDO ITALIANO DI INVESTIMENTO

Il Fondo Italiano di Investimento è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del Paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. A marzo del 2010, è stata costituita una Società di Gestione del Risparmio (management company) per la gestione delle risorse raccolte – circa 1,2 miliardi – tramite sottoscrizione di quote di un fondo chiuso riservato a investitori qualificati.

Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane. La finalità sistemica del fondo è la patrimonializzazione delle medie imprese italiane (10-100 milioni di fatturato).*

Il fondo soddisfa due obiettivi contemporaneamente: il primo – privatistico – consistente nella remunerazione del capitale investito (interesse dei soci investitori: banche e Cassa Depositi e Prestiti); il secondo – pubblicistico – identificabile nella crescita delle imprese e, più in generale, nel rafforzamento del sistema economico italiano.

*Il punto di partenza che ha mosso i diversi attori del fondo è che la crescita economica in Italia dipende fortemente dal tessuto di piccole e medie imprese manifatturiere, in buona parte con una quota importante di fatturato derivante dall'*export. *Pur tuttavia, il basso livello di capitalizzazione di queste imprese e lo spazio limitato per il futuro di incrementare la leva finanziaria richiedono una forte iniezione di capitali in azienda per rendere queste imprese più solide finanziariamente e dunque capaci di competere nei mercati internazionali.*

La costituzione di un fondo di private equity, *in cui lo Stato svolge una funzione d'indirizzo, è stata identificata come la soluzione più appropriata per tale criticità: rispetto agli operatori tradizionali di* private equity, *focalizzati principalmente su operazioni di* Leverage Buy Out *(più aggressive in termini di rischio/ rendimento), esso è vincolato a operare con un approccio più orientato a sostenere lo sviluppo di lungo periodo delle aziende. Il vantaggio dell'utilizzo dello strumento del* private equity *rispetto all'incentivazione pubblica consiste nel fatto che l'analisi di merito dei progetti di sviluppo e della solidità delle aziende viene effettuata da analisti specializzati che hanno anche come obiettivo anche quello di far rendere il capitale investito dagli sponsor privati. Il fondo, operativo a partire da ottobre 2010, ha già approvato le prime operazioni d'investimento.*

FONDO PER LE INFRASTRUTTURE *GREENFIELD*

Il progetto per la creazione del fondo per le infrastrutture greenfield *è stato avviato nel mese di marzo 2011 in seguito all'approvazione del D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010 (cvt nella L. n.10/2011, art. 17-septies).*

In base alla normativa, lo Stato è autorizzato a sottoscrivere una quota di società di gestione del risparmio finalizzata a gestire fondi comuni d'investimento mobiliare di tipo chiuso riservati a investitori qualificati che perseguono l'obiettivo di realizzare nuove infrastrutture sul territorio nazionale.

L'obiettivo della norma è la creazione di una management company *istituzionale che gestisca un fondo della durata di 30 anni per la realizzazione d'infrastrutture* greenfield *e che sia in grado di attrarre i capitali di Fondi sovrani esteri. Con tale iniziativa, si completa l'offerta di strumenti finalizzati a colmare il gap infrastrutturale nazionale che è attualmente costituito da F2I – fondo attivo nel campo delle infrastrutture* 'brownfield' *su scala prevalentemente nazionale – e Marguerite, fondo specializzato in progetti afferenti alle reti trans-europee del trasporto e dell'energia e alle energie rinnovabili (TEN-T e TEN-E).*

Il perimetro d'interesse del nuovo fondo sarà costituito sia da progetti strategici d'interesse nazionale che dalle nuove infrastrutture d'interesse locale.

Sotto il profilo delle risorse, l'obiettivo di raccolta è identificabile in circa 1,0-1,5 miliardi.

Il fondo dovrebbe essere pienamente operativo all'inizio del 2012 e, elemento del tutto innovativo, si propone di coinvolgere nell'ambito della compagine degli sponsor – oltre alla Cassa Depositi e Prestiti e ai tradizionali operatori interessati a tali attività (casse previdenziali, assicurazioni, fondazioni bancarie – fondi sovrani e investitori istituzionali esteri (es. fondi pensione)).

JEREMIE MEZZOGIORNO

'Jeremie Mezzogiorno' è un'iniziativa prevista dal Piano per il Sud approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2010, basata sulla costituzione di un fondo di partecipazione a carattere rotativo di natura sovra regionale.

Lo strumento si propone di risolvere i problemi legati all'accesso al capitale di debito e di rischio da parte delle piccole e medie imprese meridionali , capitalizzando le esperienze già in corso in attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 e superando l'attuale frammentazione dell'intervento che deriva dalla coesistenza di diversi strumenti in attuazione dei differenti programmi.

Il fondo potrà svolgere attività di erogazione di prestiti, di concessione di garanzie oltre a operazioni di private equity, *agevolando investimenti e superando la logica dei contributi a fondo perduto.*

La previsione di un fondo 'Jeremie' sovraregionale consentirà di beneficiare del vantaggio di fornire alle imprese e alle banche un fondo unico, con procedure standardizzate e omogenee per tutte le Regioni, nel rispetto di tutte le prescrizioni previste per l'utilizzo dei fondi comunitari anche ai fini della rendicontazione prevedendo contabilità separate per ogni programma operativo.

Con 'Jeremie Mezzogiorno' si mette a disposizione delle Regioni un agevole strumento per un efficiente utilizzo dei fondi comunitari, con risparmio di oneri amministrativi e adempimenti burocratici e con il beneficio delle economie di scala derivanti dall'utilizzo di un unico strumento.

Le risorse da destinare al 'Jeremie Mezzogiorno' proverranno presumibilmente dai POR e PON 2007-2013 e, in particolar modo, utilizzando le misure d'ingegneria finanziaria presenti nei

programmi. In seguito al coinvolgimento delle Regioni, il fondo diventerà presumibilmente operativo nel secondo semestre del 2011.

BANCA DEL MEZZOGIORNO

La Banca del Mezzogiorno (BdM), prevista dall'articolo 2 della Legge n. 191/2009, commi 162 e ss. (Legge finanziaria per l'anno 2010), è un'istituzione finanziaria di secondo livello finalizzata a sostenere progetti d'investimento nel Mezzogiorno e promuovere il credito alle piccole e medie imprese a medio e lungo termine. BdM – in quanto istituto di secondo livello – opererà con la rete degli sportelli postali e con quella delle Banche che aderiranno al progetto.
Nell'estate - autunno del 2011, la banca dovrebbe essere pienamente operativa con una compagine sociale che vedrà, in una prima fase, un forte ruolo di Poste Italiane e della sua rete distributiva.
L'iniziativa BdM intende ridurre il divario caratterizzante le imprese del Mezzogiorno italiano in termini di accesso al credito. Nelle regioni meridionali, si riscontra infatti una minore diffusione degli sportelli bancari rispetto al Centro-Nord: nel Mezzogiorno si concentra il 50 per cento in meno degli sportelli rispetto al Centro-Nord. Il numero di sportelli bancari per mille abitanti è pari a 0,6 al Centro-Nord contro gli 0,3 del Sud.
Dal punto di vista del tessuto imprenditoriale, tale fattore si traduce in minori disponibilità di credito alle imprese del Mezzogiorno: analizzando il rapporto tra impieghi e depositi si evince come tale dato sia più elevato al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno.
Tale evidenza sembra testimoniare la presenza di un drenaggio di risorse da parte del sistema bancario che raccoglie fondi nelle Regioni meridionali e li impiega in quelle centro-settentrionali. In maggior dettaglio, il valore Impieghi/Depositi al Centro-Nord è superiore di circa 46 punti percentuali rispetto a quello meridionale (184,6 per cento contro 138,2 per cento).
Lo scenario descritto è compatibile con una situazione di razionamento del credito in cui anche imprese affidabili e solvibili e con progetti d'investimento solidi possono incontrare difficoltà nell'ottenere finanziamenti poiché percepite come più rischiose da parte delle Banche: il problema ha come noto assunto una valenza 'sistemica' nel Mezzogiorno poiché la percezione è imputabile a condizioni di contesto che prescindono lo stato di salute della singola impresa.

Il tessuto industriale italiano potrà ulteriormente crescere a condizione di avere un sistema di trasporti e logistica efficiente e moderno: recenti stime calcolano in 40 miliardi/anno le perdite a causa dell'inefficienza complessiva del settore della logistica. A tal fine uno strumento importante è il Nuovo Piano della Logistica che risponde alla necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti.

Il nuovo piano, in corso di approvazione da parte del Governo, si pone l'obiettivo di ridurre l'inefficienza del sistema e di attrarre traffici ai nostri porti e ai nostri aeroporti.

Questi obiettivi verranno perseguiti attraverso specifiche azioni:

1) sportello unico doganale;
2) decreto sui tempi di attesa al carico e allo scarico;
3) riforma delle Autorità portuali;
4) disincentivi per ridurre i viaggi a vuoto;
5) premialità all'*outsourcing* logistico;
6) distribuzione urbana delle merci;

7) intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti;
8) Piano nazionale per i sistemi intelligenti di trasporto.

Infine, l'Italia è impegnata nell'organizzazione dell'indagine *'Doing Business'* a livello regionale in collaborazione con la Banca Mondiale. Questa iniziativa permetterà di valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e le relative differenze territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie a ogni livello di governo interessato. L'indagine sarà concentrata sulle regioni del Mezzogiorno e coinvolgerà anche alcune Regioni del Nord come *benchmark*.

Meritano infine di essere menzionate le misure di partenariato attivate, a partire dalla seconda metà del 2010, in virtù di Accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di cooperazione economica, commerciale, industriale, doganale e fiscale. Le iniziative internazionali sono state primariamente indirizzate alla messa in campo di strumenti mirati a stimolare la cooperazione, la mutua assistenza amministrativa e l'uso dell'informatica nel settore doganale attraverso specifici Accordi internazionali[67], finalizzati principalmente a prevenire le infrazioni alla legislazione doganale in grado di pregiudicare gli interessi economici degli Stati coinvolti, attraverso una più stretta ed efficace collaborazione tra le rispettive Amministrazioni doganali.

Di fatto, l'esatta determinazione dei diritti e delle altre tasse all'importazione o all'esportazione e la corretta applicazione delle misure di divieto, restrizione e controllo (comprendenti anche l'applicazione di disposizioni legislative e regolamentari sulle merci contraffatte e sui marchi di fabbrica registrati), oltre ad assicurare la semplificazione e il miglioramento delle procedure, con un conseguente efficientamento delle risorse pubbliche attraverso la realizzazione di risparmi di costo, sono di fondamentale importanza per garantire agli operatori del mercato di effettuare scelte economiche consapevoli, tenendo contestualmente in considerazione tutti i fattori a disposizione.

Inoltre, gli Accordi volti a evitare le doppie imposizioni in materia d'imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale sono stati ratificati[68] con l'intento di snellire l'apparato burocratico e regolamentare per rendere più competitivo il contesto imprenditoriale e, al contempo, agevolare le azioni d'internazionalizzazione.

Infine, un ulteriore ambito d'incidenza dell'azione internazionale dell'Italia è quello che verte su 'Infrastrutture e sviluppo', attraverso Accordi che promuovono la realizzazione di progetti e reti infrastrutturali comuni, prevedendo, in particolare, il potenziamento dei collegamenti ferroviari transfrontalieri di rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese in un'ottica di sostenibilità[69].

A completamento delle azioni di riforma volte ad accrescere il benessere dei cittadini e delle imprese, il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge costituzionale per la riforma della giustizia.

La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma della Pubblica Amministrazione intrapresa dal Governo si concentra sull'aumento dell'efficienza e mira a generare un significativo dividendo macroeconomico. In primo luogo, l'innalzamento dei livelli di produttività nella Pubblica Amministrazione

[67] L. 43/2010; L. 92/2010; L. 208/2010.
[68] L. 70/2010; L. 77/2010; L. 118/2010.
[69] L. 71/2010; L. 69/2010.

ha un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. Inoltre, la riduzione dei costi di transazione, comprensiva della componente di oneri amministrativi, ha riflessi positivi sul mercato del lavoro e genera risparmi monetari che possono tradursi, per i consumatori, nell'acquisto di una maggiore quantità di beni forniti dal settore privato e, per le imprese, in una riduzione dei costi unitari di produzione.

Gli interventi volti alla crescita coinvolgono in più casi i *target* definiti da Europa 2020 che riguardano il capitale umano e l'innovazione, contribuendo sia direttamente sia indirettamente al loro raggiungimento.

La riforma si sviluppa lungo tre direttrici: la riorganizzazione interna della Pubblica Amministrazione, l'innovazione e la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione e nel sistema paese, il miglioramento delle relazioni tra amministrazione, cittadini e imprese.

In particolare, si prevede per ogni amministrazione la definizione in concreto del Sistema di Misurazione della Performance, la predisposizione dei 'Piani Triennali della *Performance*' e dei relativi *Report*. In questo modo, i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche si basano su misurazioni strutturate e periodiche dell'efficienza ed efficacia gestionale. Si avvia un processo di miglioramento continuo della *performance*, consentendo tra l'altro una migliore gestione del personale e l'assegnazione meritocratica della quota di retribuzione legata al risultato.

Si favoriscono l'innovazione e la digitalizzazione dei processi produttivi interni, l'interoperabilità all'interno del settore pubblico e il miglioramento dell'offerta di servizi pubblici *on line*. Tutto ciò, oltre a essere funzionale all'adozione del sistema di gestione della *performance*, consente la creazione di un canale d'interazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese accessibile, veloce e a basso costo. Più in generale alle pubbliche amministrazioni innovatrici e digitali si attribuisce un ruolo decisivo nel disseminare e incoraggiare l'innovazione nel paese anche attraverso la promozione delle eccellenze nel settore dell'alta tecnologia (iniziativa 'Italia degli Innovatori') .

La riforma ha avuto una concreta implementazione nel corso degli ultimi due anni. In particolare, per quanto riguarda gli obiettivi d'innovazione nell'organizzazione interna, si sono definite nuove regole in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, misurazione e valutazione della *performance*, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica e sanzioni disciplinari[70], accompagnate da attente politiche di modernizzazione dei processi di selezione e formazione del personale. Le risorse che derivano da misure di efficientamento o innovazione saranno utilizzate a fini di premialità (cosiddetto dividendo dell'efficienza). In linea con i principi dell'*accountability*, della trasparenza e come leva per sviluppare la cultura di un'Amministrazione posta al servizio dei cittadini, è stato riconosciuto ai cittadini un potere di verifica e ricorso qualora siano violati i termini e gli *standard* nell'esercizio di una funzione pubblica o nell'erogazione di un servizio pubblico[71].

I miglioramenti dell'efficienza nel settore pubblico come effetto della riforma e delle altre azioni di modernizzazione intraprese sono potenzialmente molto ampi anche se difficili da quantificare. Tuttavia, per alcune attività – come ad esempio gli Enti Previdenziali – è possibile ricavare misure di efficienza o di efficacia della produzione utili per valutare il potenziale della riforma. Uno degli elementi chiave della riforma è

[70] D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.
[71] D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

rappresentato dall'introduzione di un ciclo compiuto di gestione della *performance*[72]. In alcune istituzioni del sistema previdenziale le tecniche innovative di gestione, e la digitalizzazione dei processi, sono state introdotte già negli anni precedenti la riforma. Va tenuto comunque conto che la riforma implica un delicato processo di adattamento, in cui sono in gioco elementi non solo cognitivi ma anche culturali, che richiede tempo prima di trasformarsi in un cambiamento sistemico.

Anche con l'obiettivo di eliminare uno dei colli di bottiglia che ostacolano la crescita economica del Paese – quello della debolezza dell'ambiente d'impresa - e di contribuire all'iniziativa faro della Commissione 'Agenda Digitale', l'azione di riforma è stata ulteriormente implementata con due misure specifiche: la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e il piano per la semplificazione 2010-2012. Con la prima si ridefinisce l'impianto di norme atte ad accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, accompagnando le politiche già messe in atto in tema di *e-government* per facilitare il dialogo tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese e per modernizzare i processi con particolare riguardo ai settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione. Sebbene tutti i progetti avviati nei tre settori dal piano *e-government* contribuiscano alla convergenza verso i *target* di Europa 2020, un impatto forte, diretto e immediato è prodotto da quelli dell'area istruzione. Per questo settore il Piano *e-government* definisce una serie di progetti finalizzati a diffondere l'innovazione digitale nella scuola e nell'università per incrementare qualità, efficacia e accessibilità dei sistemi d'istruzione, semplificare le relazioni amministrative per famiglie e studenti e digitalizzare la gestione amministrativa delle strutture, nonché sviluppare e diffondere metodologie didattiche all'avanguardia.

A tre anni dall'avvio del piano, si è giunti a un significativo livello di diffusione di tecnologie innovative e dell'utilizzo della 'rete'[73], non solo come canale di semplificazione dei rapporti amministrativi, ma anche come strumento per proporre metodologie didattiche innovative in sinergia con l'avvio della riforma del sistema italiano di istruzione.

---

[72] Dallo 'studio di un caso' (controllo di gestione dell'INPS) è stato possibile individuare l'entità '*best performer*', in termini di applicazione delle tecniche innovative di gestione e dei processi di digitalizzazione delle attività, e dal confronto con le altre entità meno performanti misurare il potenziale del miglioramento della *performance* – in termini di riduzione dei costi unitari – derivanti dall'estensione di tali tecniche e processi innovativi. In particolare è risultato che il costo unitario[72] di produzione delle entità meno performanti è, in media, circa 1,6 volte superiore, nell'anno di riferimento (2009), a quello dell'entità '*best performer*'.

[73] Per i servizi al cittadino: 'Reti Amiche' e 'Linea Amica'. Per la scuola: il portale innovascuola.gov.it, attivo dal 2 maggio 2009, che consente l'accesso a contenuti multimediali, dispone di quasi 1.190 contenuti gratuiti dedicati alle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado; dal 1 gennaio 2010 è disponibile anche il portale www.scuolamia.it per erogare servizi digitali alle famiglie e agli studenti. Vale citare anche l'uso di tecnologie *smart* per la promozione di soluzioni innovative nel settore dell'*e-Gov* (*smart town, smart hospital,* ecc.). di cui un esempio è offerto dal progetto *Smart Inclusion* rivolto ai bambini ricoverati nei reparti di oncoematologia e cardiochirurgia pediatrica per avvicinarli virtualmente a genitori e scuola.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E LA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) accompagna la riforma del lavoro pubblico in Italia inserendosi nel processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione avviato con il D.Lgs. n.150/2009.

Il CAD, entrato in vigore l'1 gennaio 2006 con il D.Lgs. n.82/2005, è stato oggetto negli anni successivi di una serie d'interventi correttivi al fine di adeguare la regolamentazione allo scenario tecnologico in continua evoluzione. Recentemente, importanti modifiche e integrazioni sono state introdotte dal D.Lgs. n.235/2010, che rinnova ulteriormente il quadro normativo in materia di amministrazione digitale. Il nuovo Codice introduce un insieme d'innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle Amministrazioni, nonché sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, garantendo maggiore trasparenza, tempestività, accessibilità ed efficienza.

La riforma in argomento è entrata in vigore il 25 gennaio 2011 con un orizzonte temporale d'intervento previsto per il 2012, in coerenza con il Piano e-Gov.

Il nuovo CAD sancisce nuovi diritti per cittadini e imprese, nonché nuove opportunità e nuovi doveri per le Pubbliche Amministrazioni. Le principali novità sono le seguenti:

- *i cittadini e le imprese hanno diritto di usare le tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi Amministrazione Pubblica. S'introduce il concetto di firma elettronica avanzata conforme alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale. Inoltre, sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle P.A. utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Ai fini dell'identificazione elettronica sono previste la Carta d'identità elettronica e le Carte nazionali dei servizi;*
- *tutte le P.A. devono disporre di un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica (nella maggior parte dei casi costituito dalla PEC -Posta Elettronica Certificata- in sostituzione della raccomandata con ricevuta di ritorno) che permetta a cittadini e imprese di dialogare dal proprio computer con gli Uffici pubblici. Il complesso della riforma della P.A. permette poi di esigere questo diritto anche mediante l'uso dell'azione collettiva;*
- *i risparmi ottenuti attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa, i cosiddetti: 'dividendi di efficienza', dovranno essere effettivamente misurati e andranno in parte a incentivare il personale coinvolto, secondo le norme del d.lgs. n.150/2009, e in parte a finanziare i nuovi progetti innovativi. S'introducono, infatti, misure premiali per le Amministrazioni virtuose in conseguenza dell'applicazione delle tecnologie digitali e misure sanzionatorie per le amministrazioni inadempienti;*
- *per raggiungere l'obiettivo della digitalizzazione dell'attività amministrativa e adottare* standard *comuni di efficienza, saranno promosse azioni coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali;*
- *per lo sviluppo del processo di dematerializzazione dei documenti è previsto che le pubbliche amministrazioni debbano formare gli originali dei propri documenti utilizzando le tecnologie informatiche e viene conseguentemente riordinata anche la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi. Inoltre, è introdotto un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali;*
- *è prevista, inoltre, la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un Responsabile della conservazione che si può avvalere di soggetti pubblici o privati che*