

**Appendice B**  
**Azioni di riforma a livello regionale**

PAGINA BIANCA

## AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE

Le Regioni e le Province autonome italiane contribuiscono a rispondere alla richiesta dell'Unione europea di assicurare l'attuazione delle Raccomandazioni (CSR) e al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (*Target*), effettuando il monitoraggio dei propri interventi di riforma a valere nel periodo gennaio 2014-gennaio 2015. In questo *Focus regionale* per il PNR 2015 confluiscono i provvedimenti normativi, regolativi, attuativi evidenziati da tutte e 21 le Regioni e le Province autonome come precise priorità di riforma, strutturate in una logica di sistema. Il risultato consiste in una sintesi ragionata di tutte le iniziative, catalogate secondo temi portanti - ricondotte a macro misure numerate in ordine progressivo (indicate da una M tra parentesi). Gli interventi regionali sono riportati nelle griglie regionali per ogni CSR o *target*, raggiungibili all'indirizzo [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/)

### I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

**RACCOMANDAZIONE 1.** Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali. Garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.

Sulla base delle indicazioni fornite dalle Regioni sono state individuate misure specifiche di intervento sulle quali le amministrazioni regionali hanno concentrato la loro attività.

#### **Riduzione del debito pubblico verso il pareggio di bilancio**

In conformità al Patto di Stabilità Interno, le Regioni concorrono al rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita europeo. La legge di stabilità 2015 prevede per le Regioni il superamento del patto di stabilità per tetti di spesa, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio. Il comparto Regioni è l'unico settore della PA che applicherà il principio già da quest'anno.

Per raggiungere questo obiettivo, alcune Regioni hanno introdotto misure di 'responsabilizzazione' sui propri bilanci, agendo su voci di spesa che influenzano direttamente o indirettamente l'andamento del debito pubblico (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto*). Le Regioni hanno ridotto direttamente il debito tramite operazioni finanziarie quali la ristrutturazione di prestiti obbligazionari (*M1 Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte*) e la rinegoziazione dei mutui stipulati con il Ministero dell'Economia (MEF) (*M1 Lazio, Sicilia*). Nel secondo caso, attraverso l'approvazione del Piano di rientro si è perseguito l'equilibrio economico nel servizio sanitario regionale e attraverso interventi sulla gestione dei rifiuti urbani e assimilati si è migliorata l'efficienza e la qualità della spesa (*M1 Campania*).

In tema di riordino dei sistemi di rendicontazione, previsto dal D.L. n. 118/2011, le Regioni hanno adottato provvedimenti per l'adeguamento del sistema informativo, contabile e organizzativo dell'ente. Queste operazioni sono volte all'esigenza di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso e all'applicazione del principio contabile generale di competenza finanziaria per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese (*M1 Abruzzo, P.A. Trento*).

### **Privatizzazioni**

Nel 2014, nell'ambito del più ampio obiettivo di riduzione della presenza pubblica nell'economia, anche le amministrazioni regionali hanno avviato un processo di privatizzazione e/o alienazione di quote di società partecipate a soggetti privati. Queste operazioni rientrano negli obiettivi della *spending review* con varie ripercussioni a livello regionale, non ultima il totale disimpegno pubblico in settori di mercato considerati non centrali e comunque meglio gestibili da un soggetto non pubblico (*M2 Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Umbria*).

Una Regione ha già adottato il *Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni* (*M2 Veneto*); altre Regioni stanno adottando provvedimenti volti a facilitare lo scioglimento e la liquidazione di società di gestione del patrimonio immobiliare regionale (*M2 Friuli Venezia Giulia*), il riordino di società afferenti al settore dell'innovazione tecnologica (*M2 Umbria*) e il processo di privatizzazione del servizio pubblico di trasporto marittimo con le isole minori (*M2 Sardegna*).

### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica preservando spesa in ricerca, innovazione, istruzione e infrastrutture**

Le Regioni hanno cercato di evitare tagli lineari, cercando di razionalizzare e rendere efficiente la spesa pubblica con interventi mirati nei singoli settori (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*). Ad esempio, sono state individuate iniziative di accelerazione della spesa, attraverso la riprogrammazione delle risorse residue della programmazione 2007-2013 per lo sviluppo dell'innovazione, l'aggiornamento professionale e la realizzazione d'infrastrutture rurali (*M3 Abruzzo, Campania*). Gli interventi, inoltre, si sono concentrati su misure di

miglioramento della funzionalità delle amministrazioni regionali, attraverso la razionalizzazione e la ridefinizione delle sedi regionali (M3 *Abruzzo, Umbria*), la semplificazione dell'ordinamento regionale (M3 - *Lazio, Puglia, Umbria, Veneto*), il riordino e/o la soppressione di alcuni organismi interni (M3 - *Lazio, Umbria, Veneto*), nonché con interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori (M3 *Molise, Puglia*).

#### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore del Trasporto Pubblico Locale**

Sempre in ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, le Regioni hanno portato avanti diversi interventi per il riordino del settore del trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di migliorare la gestione operativa ed economico-finanziaria (M4 - *Abruzzo, Basilicata, Lombardia, P.A. Bolzano, Sardegna, Sicilia, Veneto*). In particolare, sono state intraprese azioni per: promuovere la costituzione di un'azienda pubblica unica del trasporto (M4 *Abruzzo*); la programmazione integrata di tutti i servizi, dal trasporto su ferro, su gomma, alla navigazione e alla mobilità ciclistica (M4 *Lombardia*); l'ammodernamento del sistema ferroviario (M4 - *P.A. Bolzano, Sicilia*) e l'istituzione di sistemi di integrazione tariffaria e di bigliettazione elettronica (M4 - *Abruzzo, Lombardia*). Infine, sempre nel segno di una migliore qualità dell'offerta e di una maggiore efficienza della spesa, sono stati previsti interventi di razionalizzazione dell'affidamento del servizio, attraverso soppressioni e rimodulazioni sia di servizi di TPL sia di società di gestione (M4 - *Sardegna, Sicilia, Veneto*).

#### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore dell'edilizia pubblica**

Alcune Regioni hanno proceduto alla dismissione del patrimonio immobiliare regionale (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia*), anche con interventi normativi di riforma dell'edilizia residenziale pubblica (M5 *Lombardia*). Nello specifico, nell'ambito della valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale, sono stati individuati cespiti patrimoniali regionali da porre in vendita (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*), sono stati ridotti i canoni di locazione passiva (questi contratti vengono rinegoziati se svantaggiosi) (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*) e gli emolumenti di alcune categorie di dipendenti pubblici (di livello dirigenziale) di agenzie o società legate all'amministrazione regionale (M5 *Lazio, Lombardia*).

**RACCOMANDAZIONE 2.** Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

---

Nel corso del 2014 si è consolidata l'azione delle amministrazioni regionali per il contrasto dei fenomeni di elusione e per la promozione della regolarità, attraverso la normativa fiscale. La tematica riguarda, prevalentemente, materie di competenza nazionale, rispetto alle quali le amministrazioni regionali svolgono un ruolo di supporto, coniugando gli interventi di sostenibilità fiscale con le politiche di rilancio dell'occupazione e della crescita. Peraltro, il ricorso alle leve fiscali come strumento per lo sviluppo complessivo del sistema produttivo a livello territoriale costituisce una modalità di azione sedimentata in alcune realtà regionali a Statuto speciale, in virtù della più ampia autonomia finanziaria. In effetti, alcune tipologie di intervento introdotte nella legislazione nazionale sono state da tempo sperimentate in alcune Regioni a Statuto speciale, che hanno di fatto svolto un ruolo di apripista. Nel 2014, le Regioni hanno confermato il loro impegno sulla raccomandazione attraverso quattro tipologie di azioni, finalizzate a:

- **Lotta all'evasione fiscale**

Sono state adottate norme per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, in relazione ai tributi regionali e locali (*M1 - Abruzzo*); sono state stipulate convenzioni a valenza pluriennale tra l'amministrazione regionale e l'Agenzia dell'Entrate per il miglioramento della gestione tributaria relativamente all'IRAP ed all'addizionale IRPEF; è proseguita la collaborazione tra le singole Regioni, gli enti locali, la Guardia di Finanza ed altri enti di carattere nazionale per il controllo ed il miglioramento del rispetto dell'obbligo tributario (*M1 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*); è stato, infine, avviato un percorso di riorganizzazione dei procedimenti connessi alle attività di recupero e riscossione delle entrate regionali e sono stati definiti i criteri e le modalità relative all'affidamento del servizio di riscossione coattiva dei crediti tributari e delle entrate non tributarie (*M1 - Lombardia*).

- **Riduzione e trasferimento del carico fiscale**

Sono stati realizzati interventi di alleggerimento e/o di esenzione del carico fiscale, riguardanti le famiglie e le imprese, con particolare attenzione alle nuove imprese, alle imprese innovative ed ecologiche, alle organizzazioni di promozione sociale, alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, nonché al rilancio di settori economici specifici. Particolare attenzione è stata rivolta agli interventi in favore delle imprese che hanno aumentato o stabilizzato la base occupazionale (*M2 - Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, P.A. Bolzano*). Attraverso un'imposta di soggiorno è stata spostata sui consumi turistici l'imposizione fiscale, utilizzandone i proventi per finanziare il *marketing* territoriale (*M2 P.A. Trento*).

- **Semplificazione degli adempimenti tributari**

Sono state avviate iniziative per semplificare le procedure di pagamento e facilitare il rispetto degli obblighi tributari da parte di cittadini e imprese,

attraverso il potenziamento degli strumenti informatici per la gestione telematica dei pagamenti (M3- Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto).

- **Lotta al lavoro sommerso**

È proseguita l'attività di contrasto del lavoro sommerso e di promozione della regolarità, della qualità e della tutela del lavoro. Sono state avviate iniziative sperimentali (come la certificazione etica regionale di prodotti agricoli) tra le Regioni e le parti sociali; sono stati definiti piani straordinari di azione per la prevenzione, il controllo e la repressione dei fenomeni di lavoro sommerso e irregolare, con il concorso degli attori istituzionali regionali e provinciali e delle forze di polizia. Alle azioni di controllo si sono affiancati programmi integrati di promozione delle politiche di accoglienza e abitative, di sicurezza e di assistenza sanitaria, di accompagnamento al lavoro, di consulenza aziendale (M4- Puglia, P.A. Bolzano).

**RACCOMANDAZIONE NR 3.** Nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risolutiva di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle Regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.

La modernizzazione della pubblica amministrazione ha rappresentato una priorità dell'azione regionale anche nel 2014. In risposta alle raccomandazioni europee, sono stati attivati interventi sia di rafforzamento del sistema amministrativo nel suo complesso, sia di potenziamento della *governance* e della capacità amministrativa dei segmenti più direttamente coinvolti nella gestione dei fondi europei. A tal fine sono stati previsti nuovi strumenti e nuove modalità organizzative, con l'obiettivo di investire sul cambiamento rapido e duraturo delle dimensioni fondamentali della capacità istituzionale e amministrativa: la qualità delle risorse umane, le qualità dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di *performance management*, la promozione della trasparenza e della legalità. Dette iniziative vanno lette, in ogni caso, in parallelo con i processi di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione della PA (si vedano le sezioni dedicate alla CRS. n. 7 e al Target n.2), in quanto rispondono al duplice obiettivo di modernizzare la PA e creare un contesto più favorevole al consolidamento delle attività economiche.

#### **Ridefinizione degli assetti organizzativi**

Le Regioni hanno proseguito gli interventi per ridefinire l'assetto degli enti dell'apparato pubblico, allo scopo di conseguire sia obiettivi di ottimizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, sia di contenimento della spesa pubblica (M1- Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta). Si segnalano al riguardo iniziative di riassetto che hanno coinvolto

sia le strutture dell'amministrazione regionale (*M1- Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio*) sia il sistema delle autonomie locali (*M1- Lazio; Sardegna*) e degli sportelli per le attività produttive (*M1- Lombardia*) al fine di razionalizzarne lo svolgimento delle funzioni. Tali azioni sono state in taluni casi accompagnate da piani complementari di riordino dei servizi, anche per consentirne una gestione in forma associata (*M1- Abruzzo, Campania, Puglia*) e da percorsi formativi rivolti ai dipendenti della Regione e degli Enti locali (*M1- Abruzzo*).

### **Valutazione della Performance organizzativa della Pubblica Amministrazione**

Particolare attenzione è stata attribuita allo sviluppo dei sistemi di analisi delle performance, anche attraverso l'adozione di modelli di *rating* e di sistemi di *benchmarking*, in grado di contribuire al rafforzamento e alla qualificazione e della Pubblica Amministrazione. In tale direzione sono stati definiti i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e sono stati adottati i Piani della *Performance* organizzativa, con cui sono stati declinati gli obiettivi, gli indicatori e i *target* sui quali si baserà la misurazione della *Performance* della PA (*M2- Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Sardegna, Veneto*).

### **Coordinamento della normativa nazionale con i processi legislativi dell'UE**

Alla stessa stregua è stata garantita un'attuazione armoniosa e coerente, a livello locale, della legislazione europea. In tale quadro si inscrivono le iniziative dirette ad assicurare la partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo legislativo dell'Unione Europea, nonché l'adozione dei provvedimenti di recepimento delle Direttive, dei Regolamenti e degli indirizzi dell'UE nelle materie di competenza regionale<sup>45</sup> (*M3- Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, P.A. Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

### **Miglioramento della Gestione dei fondi UE**

Un riscontro concreto alle raccomandazioni europee per una migliore gestione dei Fondi Strutturali, è stato fornito attraverso la definizione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Tali piani sono parte integrante della programmazione dei Fondi Strutturali Europei e sosterranno la progettazione e l'attuazione degli interventi dei PO 2014-2020, attraverso la diagnosi delle debolezze amministrative e la definizione degli obiettivi di miglioramento da perseguire, in termini di semplificazione legislativa e procedurale, riduzione dei tempi di attuazione, rafforzamento dell'organico e della capacità della PA, *governance* più efficace dei Fondi Comunitari (*M4 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Umbria; Valle d'Aosta, Veneto*).

Alla stessa logica rispondono le scelte regionali di dotarsi, per il futuro ciclo programmatico, di tavoli di coordinamento/integrazione e Quadri/Linee

<sup>45</sup> I cui contenuti puntuali sono esplicitati nelle relazioni presentate ai sensi della Legge 234/2012.



Strategiche, per garantire un'azione coordinata tra i diversi Programmi che insistono sul territorio. Tali documenti definiscono il modello di *governance* dell'attuazione e contengono, al tempo stesso, prime analisi e azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture impegnate nella gestione dei programmi e dei beneficiari (*M4- Sicilia; Trento; Umbria; Valle d'Aosta*). Nella stessa direzione vanno anche le iniziative di accelerazione della spesa, portate avanti nel 2014, attraverso la riprogrammazione dei PO 2007-2013 e il riorientamento delle risorse verso filoni d'intervento prioritari individuati nel Piano d'azione e Coesione: potenziamento delle reti immateriali; implementazione delle misure anticicliche; promozione dell'occupazione giovanile; sostegno ai programmi di sviluppo urbano; rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica (*M4- Abruzzo; Campania, Friuli, Sicilia*).

### **Trasparenza della Pubblica Amministrazione e contrasto alla corruzione–illegalità**

Sotto il profilo della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di aumentare il livello d'integrità, e di prevenire e contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi, l'azione regionale è convogliata lungo tre direttrici: la nomina dei responsabili della prevenzione della corruzione, incaricati di predisporre i piani di prevenzione e di procedere all'aggiornamento in vista della definizione del Piano 2015-2017, nonché di formare il personale destinato a operare in settori a rischio; l'adozione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione, che a partire dall'analisi dell'organizzazione dell'amministrazione e delle sue regole hanno definito una strategia concreta di prevenzione del fenomeno corruttivo; la definizione/aggiornamento dei Programmi Triennali per la Trasparenza e l'Integrità, che individuano le misure ritenute indispensabili per garantire un adeguato livello di trasparenza e perseguire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità; la nomina del responsabile della trasparenza (*M5 - Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

Al fine di rendere più incisive le misure di contrasto alla corruzione-illegalità, in alcune realtà si è provveduto a: l'approvazione di una normativa specifica, diretta a promuovere la cultura della legalità, ma anche a contrastare il radicamento della corruzione e dell'illegalità (*M5 - Puglia*); l'introduzione di Codici di comportamento del personale (*M5- P.A. Bolzano; Piemonte*); il varo di norme per la rotazione del personale dirigenziale (*M5- Abruzzo*); la previsione di disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale in settori specifici quali: l'autotrasporto, il facchinaggio, la movimentazione merci, i servizi complementari (*M5- Emilia R.*); l'introduzione di pratiche etiche anti-corruzione e l'adozione del *rating* di legalità da parte delle imprese, quale criterio per avere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici (*M5- Lombardia*); misure per la tutela dei soggetti che segnalano illegalità o irregolarità (*whistleblowers*) (*M5- Friuli; Lombardia*). Nell'ambito dei contratti pubblici, sono stati inoltre adottati Patti di Integrità, che stabiliscono regole di comportamento per gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici (*M5- Lombardia*) e sono state create reti di monitoraggio sovragionale per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa (*M5-Veneto*).

Del pari, per garantire la piena trasparenza della Pubblica Amministrazione, sono stati stipulati protocolli d'intesa con la Corte dei conti per l'accesso informatico ai sistemi di contabilità regionali ai fini del giudizio di parificazione (M5 - Lombardia).

### **Efficienza della Giustizia civile**

Per garantire l'efficienza della giustizia civile, sono proseguiti gli interventi diretti all'innovazione e al miglioramento delle *performance* degli uffici giudiziari, attraverso il coinvolgimento di ulteriori strutture/realità (M6- Abruzzo; Lombardia Puglia, Sicilia).

La programmazione dei fondi SIE 2014-2020 conferma il rafforzamento e l'ammodernamento dell'apparato pubblico quale priorità strategica da perseguire anche nel futuro, nella consapevolezza che un'amministrazione innovativa ed efficiente sia il presupposto essenziale per fornire migliori servizi alle imprese e ai cittadini e garantire che gli investimenti effettuati producano risultati efficaci, in termini di occupazione e crescita. La strategia d'intervento dei PO FSE 2014-2020 si concentra, in particolare, sugli obiettivi di miglioramento delineati nelle raccomandazioni europee e nel *Position Paper* sul 'miglioramento delle prestazioni della PA'<sup>46</sup>; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

Sotto il primo profilo, saranno promosse azioni dirette all'*empowerment* delle amministrazioni e degli operatori coinvolti nei processi di riforma e modernizzazione delle politiche pubbliche. In forma complementare, saranno sostenuti interventi per lo sviluppo e il rafforzamento della collaborazione in rete fra le amministrazioni e per garantire un pieno coinvolgimento degli *stakeholder* e del partenariato socio-economico. Si attiveranno inoltre azioni di supporto all'implementazione dei Piani di rafforzamento amministrativo: garantendo un'adeguata capacità tecnica, in termini di quantità e competenze del personale responsabile della gestione e realizzazione degli interventi; assicurando *standard* di qualità in relazione a tempi e modalità di realizzazione degli interventi e la massima trasparenza delle azioni collegate al Programma.

Nel quadro delle iniziative dirette ad innalzare i livelli di trasparenza della pubblica amministrazione, i PO interverranno per potenziare l'accesso alle informazioni sensibili e favorire il riutilizzo dei dati (open data). Saranno inoltre consolidati gli strumenti di monitoraggio, rendendo interoperabili le diverse banche dati e i sistemi disponibili, per facilitare la lettura dei fenomeni e la valutazione delle politiche, e sviluppati/potenziati i sistemi informativi per la gestione di settori cardine di competenza regionale. Alla stessa stregua si potranno sostenere progetti ad hoc per il rafforzamento delle competenze in materia di trasparenza o per la creazione di *network* volti a aumentare la riconoscibilità e la legalità delle azioni condotte dalla PA.

<sup>46</sup> *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

Una specifica attenzione sarà rivolta al rafforzamento degli uffici giudiziari, in considerazione dell'esigenza di sostenere questi organismi nel loro impegno di contrasto e lotta all'illegalità, attraverso iniziative dirette a: l'introduzione di sistemi di qualità presso i tribunali; la reingegnerizzazione delle procedure di lavoro; la formazione e il supporto al personale; la promozione e diffusione della cultura del *management* e del *case management*.

Saranno infine sostenute azioni di semplificazione amministrativa e procedurale, per ridurre gli oneri amministrativi, attraverso il ricorso all'innovazione tecnologica e la promozione di specifiche azioni di supporto, accompagnamento e consulenza alle amministrazioni coinvolte nella gestione di procedure complesse di particolare rilevanza per i cittadini e per le imprese.

**RACCOMANDAZIONE 4.** Rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

---

I temi dell'accesso al credito e del sostegno al sistema produttivo, anche per il 2014, hanno rappresentato una priorità delle *policy* regionali, nella consapevolezza che, specie in tale momento, occorra puntare sulla predisposizione di fattori in grado di rafforzare le potenzialità competitive del sistema economico-sociale, all'interno di un più complesso quadro organico degli interventi, per innestare una ripresa maggiormente valida e duratura.

In tale contesto, le Regioni, in continuità con le azioni realizzate negli anni passati, hanno implementato misure per favorire i prestiti all'economia reale attraverso il potenziamento e il miglioramento del sistema delle garanzie che, negli ultimi anni di crisi, ha svolto un ruolo fondamentale per la tenuta del sistema produttivo. Si richiamano gli interventi finalizzati a favorire il processo di integrazione e di ottimizzazione dei confidi, per pervenire ad un sistema delle garanzie sostenibile e semplificato, caratterizzato da crescenti livelli di servizio e di accesso al credito per le MPMI e le azioni messe in campo per sostenerne il rafforzamento e la patrimonializzazione (*M1-Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia*). Si segnalano, altresì, iniziative tese a favorire la riduzione del debito e del carico fiscale a favore delle imprese (*M1-Abruzzo, Lombardia*).

Inoltre, in considerazione del ciclo economico non favorevole, della crescente scarsità di risorse pubbliche, della stretta creditizia e del conseguente incremento del *cost of funding* delle banche, le Regioni hanno potenziato la strategia finalizzata a migliorare l'accesso al credito delle PMI, ritenuta una delle leve principali su cui agire per favorire l'economia.

Ciò è avvenuto, in primo luogo, attraverso il rafforzamento degli strumenti finanziari anche di tipo rotativo, al fine di massimizzare l'effetto leva, incrementare le risorse a disposizione del territorio e responsabilizzare maggiormente le imprese beneficiarie degli incentivi. In linea generale, vi è stato un potenziamento di tale strumentazione, con attenzione alla filiera agro-

industriale e della ricettività, anche in vista di EXPO 2015. Gli strumenti finanziari sono stati modulati favorendo, da un lato, strumenti di finanza innovativa e rafforzando, dall'altro, il sistema delle garanzie a favore delle PMI (sistemi sussidiari e mutualistici). Su tale versante si è implementato l'impiego della strumentazione finanziaria (es. garanzie, prestiti, *equity*) anche nella forma di strumenti combinati (es. con sovvenzioni, abbuoni di interesse, di commissioni di garanzia) (M2 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Molise, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*).

Inoltre, sono proseguiti e sono stati implementati gli interventi per il sostegno delle PMI mediante operazioni di garanzia su portafogli bancari (cd *Tranched cover*) (M2- *Puglia, Veneto*). Sempre sul piano della garanzia sono stati costituiti fondi regionali per la copertura delle richieste di anticipo da parte delle imprese agricole beneficiarie di aiuti (M2-*Campania*) o per l'anticipazione di crediti di imposta (M2- *P.A. Bolzano*). Ancora, per potenziare il rilascio delle garanzie, alcune Regioni hanno modificato la normativa consentendo alle imprese di accedere direttamente al Fondo centrale di garanzia, costituendo e finanziando sezioni speciali a favore delle PMI territoriali (M2- *Lazio*).

Per fare fronte alla variazione della dinamica dei prestiti alle imprese che negli ultimi anni, oltre ad essere caratterizzata da una sensibile contrazione dell'indebitamento delle PMI verso le banche ha visto la riduzione delle richieste volte a finanziare gli investimenti a favore delle esigenze derivanti dalla copertura del fabbisogno legato al capitale circolante e alla ristrutturazione del debito, sono state realizzate iniziative regionali volte a costituire Fondi per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi per le PMI (M2- *Lazio*). Inoltre, sono state attivate specifiche linee di credito con la BEI, al fine di implementare le risorse destinate, tramite il sistema bancario, a finanziare il sistema delle micro-imprese e delle *mid-cap* (M2- *Lazio*).

Infine, sono proseguite le adesioni delle Regioni alla proroga dell'Accordo per il credito 2013, sottoscritto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'ABI e dalle associazioni imprenditoriali (M2-*Abruzzo, Puglia*).

Accanto a questi interventi, di fronte alla crescente scarsità di risorse pubbliche, una innovativa linea di attività regionale ha riguardato lo sviluppo di nuovi canali di finanziamento non bancari, con la finalità di allentare il fenomeno del *credit crunch* e accompagnare in modo pro-attivo i nuovi percorsi di crescita delle MPMI. Nello specifico, le Regioni hanno puntato a favorire l'accumulo di disponibilità di risorse finanziarie nei cicli produttivi sia nella forma di capitale di debito sia nella forma di capitale di rischio. Si inseriscono, su tale versante, le azioni per la promozione e l'accompagnamento alle PMI all'utilizzo degli strumenti di finanza innovativa nel mercato dei capitali o in quello obbligazionario, come ad esempio per i *minibond* (M2- *Lombardia*). Inoltre, in continuità con l'anno scorso, sono state attivate misure volte a potenziare lo smobilizzo dei crediti vantati da MPMI e grandi imprese verso altri soggetti debitori (M2- *Lombardia*) o verso gli Enti Locali (M2- *Molise*).

Sul versante dell'erogazione dei contributi alle PMI non bancari, le Regioni hanno proseguito gli interventi finalizzati alla promozione dell'imprenditorialità intervenendo lungo tutta la filiera, con la finalità di creare un ambiente

favorevole alla nascita, allo sviluppo e al consolidamento delle imprese sui mercati nazionali e internazionali.

In primo luogo, hanno puntato a sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese sia innovative sia industriali e di servizi (*M3- Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Lombardia, Puglia*), favorendone i processi di capitalizzazione e supportandone l'accesso al mercato dei capitali, per rafforzarne la solidità patrimoniale. Tali interventi sono stati diretti prioritariamente a finanziare l'aumento di capitale sociale delle *Start up*, con particolare attenzione a quelle innovative, attraverso l'attivazione di specifiche linee di attività di Fondi per prestiti partecipativi (*M3- Lazio, Molise*) la definizione di strumenti finanziari che prevedono, per esempio il coinvolgimento di operatori di capitale di rischio (*Business Angel, Venture capital, Private equity*) (*M3- Molise, P.A. Bolzano*), la costituzione di fondi per l'acquisizione di partecipazioni minoritarie e temporanee al capitale di rischio (*M3- Liguria*).

Inoltre, le Regioni hanno sia sostenuto il rilancio delle imprese esistenti, nell'ottica di ridurre il tasso di mortalità e di accrescerne le opportunità per la loro affermazione sul mercato sia puntato a sviluppare nuovi modelli di attività di imprese, con attenzione alla filiera agroindustriale, culturale, turistica e commerciale. Sotto tale profilo, sono stati supportati gli investimenti produttivi materiali e immateriali realizzati dalle PMI, con particolare attenzione a quelli relativi all'innovazione tecnologico-produttiva, organizzativa e commerciale, con la finalità di migliorare il rendimento globale dell'impresa e il consolidamento della competitività nonché di accompagnare i processi di riorganizzazione e di ristrutturazione aziendale (*M3- Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Puglia, Umbria, Veneto, P.A. Bolzano, P.A. Trento*). In tale ambito, si rileva anche il sostegno alla promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energia rinnovabile, attraverso la costituzione di specifici fondi di ingegneria finanziaria per l'erogazione di finanziamenti agevolati alle PMI (*M3- Lazio, Sicilia*), l'erogazione di contributi a fondo perduto per i titolari di attività imprenditoriali vittime del reato di usura (*M3 - Lombardia*) e l'attivazione di centri di assistenza tecnica per aiutare le PMI ad accedere alle opportunità offerte a livello comunitario, nazionale e regionale (*M3- Abruzzo, Sicilia*). Infine, particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo e alla diffusione delle reti di impresa, quale strumento strategico di politica industriale in grado di rispondere alle attuali esigenze di riposizionamento competitivo del sistema produttivo italiano (*M3 - Lombardia*).

Allo stesso modo, sono state promosse iniziative per facilitare e rafforzare i percorsi di internazionalizzazione delle imprese sia in forma singola che associata (*M3-Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia*) nonché per favorire l'attrattività degli investimenti, anche attraverso la promozione nelle aree di crisi di iniziative di localizzazione, ampliamento e ammodernamento delle unità industriali, tramite il ricorso ai contratti di sviluppo (*M3-Abruzzo*).

Infine, in continuità con l'anno scorso sono state realizzate azioni mirate a promuovere politiche di innovazione sociale, finalizzate ai processi di inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, in particolar modo con lo strumento del microcredito a sostegno di piccole imprese (*M3-Puglia, Valle d'Aosta*), nonché di professionisti e consulenti che esercitano la propria attività in forma individuale (*M3-Puglia*).

**RACCOMANDAZIONE 5.** Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio, e rafforzare la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

---

Nel 2014 i temi dell'occupazione e dell'inclusione sociale sono stati prioritari per le Regioni tanto più in un frangente di forte evoluzione del mercato del lavoro e di avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, connotato dal rilievo attribuito agli obiettivi tematici in materia di lavoro e di inclusione attiva. L'attività delle Regioni si è sviluppata in forte continuità con quanto realizzato negli anni precedenti e si è rafforzata in una logica di approccio integrato e mirato a coniugare le strategie per la tutela e per la promozione dell'occupazione con i processi di ripresa competitiva e crescita economico-sociale dell'intero sistema territoriale.

Le linee direttrici dell'intervento regionale sono riconducibili essenzialmente a sei ambiti tematici di azione:

#### **Sviluppo, consolidamento e salvaguardia dell'occupazione**

Ha trovato conferma la tendenza ad una forte pianificazione strategica degli interventi in materia di politiche del lavoro, con l'adozione di Piani specifici o a carattere straordinario e con il ricorso ad Accordi con il sistema imprenditoriale locale per la valorizzazione delle risorse umane (*M1 - Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta*). Al fine di aumentare i livelli occupazionali, sono stati erogati contributi per la promozione di nuove imprese ed incentivi all'assunzione e/o alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, con attenzione alle categorie di lavoratori più fragili, associati in alcuni casi a *voucher* formativi per la qualificazione/riqualificazione professionale ed a *voucher* per la conciliazione destinati all'acquisto di servizi di cura (*M1 - Calabria, Lazio, Toscana, P.A. Bolzano*). Al contempo, sono stati sviluppati interventi per la riqualificazione professionale ed altre misure di politica attiva per il mantenimento occupazionale e la ricollocazione dei lavoratori in situazioni di fragilità lavorativa, tra cui i lavoratori più anziani, associati in alcuni casi a strumenti di sostegno finanziario o di facilitazione dell'accesso al credito, anche ai fini dell'avvio di iniziative di lavoro autonomo (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*). Le misure di sostegno della

forza lavoro e del capitale umano sono state affiancate e completate dalle misure rivolte alle imprese, anche relazione a settori specifici, per sostenere e favorire i processi di reindustrializzazione e di rilancio economico, per prevenire la crisi o agevolarne la fuoriuscita, per stimolare la trasmissione di impresa e per favorire lo sviluppo dell'occupazione, anche in occasione di iniziative a valenza strategica come l'Expo 2015 (*M1 - Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto*). Sono state infine incentivate forme di flessibilità e nuovi modelli organizzativi del lavoro, quali la "staffetta" o "ponte" generazionale e sono stati promossi accordi per la competitività delle aziende (*M1 - Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*).

### **Integrazione tra le politiche attive e le politiche passive**

In una logica salvaguardia dell'occupazione e di rafforzamento dell'occupabilità, anche nel 2014 un'attenzione specifica è stata riservata alla tutela dei lavoratori, sospesi e/o licenziati, di aziende colpite dalla crisi economica, mediante l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Come in passato, l'attività di integrazione del reddito è stata coniugata con iniziative tese ad un'assistenza intensiva e mirata alla ricollocazione professionale e alla formazione specialistica, per una spendibilità e un'aderenza delle competenze dei lavoratori ai bisogni del contesto produttivo (*M2 - Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto*). Sono stati realizzati programmi di intervento sulle realtà imprenditoriali di ampio spettro, nonché sperimentati interventi innovativi, come il contratto di ricollocazione e il lavoro minimo di cittadinanza (*M2 - Lazio, Puglia*). Sono state, inoltre, stanziato risorse integrative per incentivare il ricorso ai contratti di solidarietà (*M2 - Lombardia, Toscana*) ed è stato fatto ricorso, con il concorso degli enti locali, alla formula dei Cantieri lavoro per lo svolgimento di attività di utilità sociale, nell'ottica di rafforzare l'occupabilità delle persone disoccupate o svantaggiate, destinatarie di misure di sostegno al reddito (*M2 - Calabria, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano*).

### **Implementazione, qualificazione e potenziamento dei servizi per il lavoro**

Si è consolidato l'impegno delle amministrazioni regionali volto al rafforzamento ed alla qualificazione dei servizi per il lavoro, in linea con le indicazioni europee e con le priorità della nuova stagione 2014-2020 di programmazione dei fondi SIE. Tale impegno, peraltro, assume oggi ancor più centralità, in virtù delle novità recate dalla legge nazionale (Legge delega n. 183/2014, cd. *Jobs Act*). In questo scenario in evoluzione, anche nel 2014 le Regioni e P.A. non hanno rinunciato a svolgere una funzione propulsiva in merito ai profili di riforma dei servizi per il lavoro, esercitando al contempo un presidio del sistema sul territorio. A tal riguardo, sono stati adottati nel corso dell'anno provvedimenti per la costituzione di organismi regionali, tra cui Agenzie regionali del lavoro e Consulte regionali (*M3 - Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana*); sono stati approvati atti riguardanti la standardizzazione e l'innalzamento della qualità dei servizi e delle competenze degli operatori (*M3 - Piemonte, Umbria, P.A. Bolzano, Lombardia*); sono state disciplinate le procedure per una regolamentazione e gestione omogenea dello stato di disoccupazione, in

conformità alle Linee Guida in materia concordate tra lo Stato e le amministrazioni territoriali (*M3 - Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*); sono stati sviluppati sistemi territoriali per l'accreditamento e per l'incentivazione delle modalità di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati del mercato del lavoro, con un approccio mirato fortemente al conseguimento del risultato occupazionale mediante il ricorso a strumenti innovativi, quali la Dote Lavoro, nonché definendo le modalità per la partecipazione degli organismi accreditati agli *Youth Corner* ed agli interventi di politica attiva previsti dal programma Garanzia Giovani (*M3 - Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto*); sono stati sperimentati progetti speciali e reti di servizi finalizzati ad avvicinare le filiere dell'istruzione e della formazione al mondo del lavoro (*M3 - Lazio, Veneto*). Sono state, infine, potenziate le infrastrutture di servizio, quali i sistemi informativi e i relativi applicativi, ed è stata rafforzata la funzione di monitoraggio e osservatorio delle dinamiche occupazionali e del contesto produttivo (*M3- Basilicata, Lazio, Umbria, Veneto*).

### **Occupazione femminile**

Sono proseguite le azioni volte a favorire l'occupazione femminile, agendo contemporaneamente su due leve di intervento: misure dirette alle persone, per rafforzarne le competenze e stimolare la partecipazione al mercato del lavoro, e misure rivolte al contesto, per rimuovere gli ostacoli all'ingresso ed alla permanenza delle donne nel lavoro. Sono stati realizzati interventi di formazione e di riqualificazione, anche mediante l'erogazione di *voucher* formativi ed erogati incentivi per l'assunzione di donne con forme contrattuali stabili e *part-time* (*M4 - Calabria, Toscana, P.A. Bolzano*); sono stati implementati i servizi di conciliazione tra vita e lavoro, anche mediante l'apertura di sportelli *ad hoc* e il ricorso allo strumento del *voucher* (*M4- Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta*); sono stati sperimentate modalità e soluzioni organizzative flessibili e *family friendly* per le imprese e le pubbliche amministrazioni ed avviati percorsi formativi specialistici in tema di innovazione organizzativa e welfare aziendale (*M4- Lazio, Piemonte, Puglia*); sono stati infine approvati provvedimenti normativi in materia di parità di genere e lotta alle discriminazioni (*M4 - Abruzzo, Emilia- Romagna*).

### **Occupazione giovanile**

Le politiche per l'integrazione lavorativa dei giovani sono state una priorità comune delle attività delle Regioni nel 2014, con un notevole impegno anche in termini di adeguamento e rafforzamento dei servizi. La novità di rilievo è stata l'attuazione del Piano nazionale Garanzia per i Giovani. Le Regioni partecipanti al Programma, in qualità di Organismi Intermedi del *PON YEI*, hanno provveduto alla sottoscrizione di una convenzione con il Ministero del Lavoro, alla definizione di piani regionali tesi a declinare sul territorio l'iniziativa ed alla messa in atto di interventi di politica attiva volti a favorire l'occupabilità e la formazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni. Gli interventi avviati sul versante della Garanzia Giovani, che proseguiranno per tutto il 2015, rivestono comunque un carattere di complementarità con le altre iniziative già da tempo adottate sul territorio per