

risultante dalla scissione della società Grandi Stazioni che gestisce le principali stazioni italiane.

Società partecipate pubbliche

A gennaio 2016, l'approvazione degli schemi di decreti delegati per l'attuazione della riforma della P.A. ha costituito l'occasione per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni. Con lo schema di decreto approvato è adottato un Testo unico che si applica alle società di capitali (Spa o Srl) in cui si prevede una incisiva riduzione delle società partecipate inutili (le 'scatole vuote', le società inattive, quelle in perdita, le micro società e quelle che non producono servizi indispensabili alla collettività). Per il futuro sono individuati i criteri chiari sulla base dei quali sarà possibile costituire e gestire le società partecipate. Obiettivi del decreto sono: migliore *governance* delle società a controllo pubblico; maggior efficienza gestionale e funzionamento delle società stesse, tramite un quadro regolatorio più semplice e chiaro; maggiori risparmi, mediante la previsione di un amministratore unico, della composizione da tre o cinque membri del consiglio di amministrazione e la definizione di criteri di determinazione della remunerazione degli amministratori, con la previsione di limiti massimi di remunerazione proporzionati alla dimensione dell'impresa. Dal processo di razionalizzazione delle società in mano pubblica sono attesi significativi risparmi di spesa.

Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare

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

Nel 2015, tale programma ha generato introiti da dismissioni immobiliari per 946 milioni di euro, con preponderanza di immobili di proprietà degli Enti territoriali, che hanno contribuito in maniera significativa a superare l'obiettivo previsto di 500 milioni; ciò, nonostante i persistenti problemi connessi alla capacità di assorbimento del mercato, alla scarsa appetibilità per tipologia e localizzazione e alle criticità relative alla regolarità documentale, catastale ed

urbanistica. Per dare un maggiore impulso ai processi di valorizzazione e dismissione è stata avviata, dal MEF e dall'Agenzia del Demanio, l'iniziativa 'Proposta Immobili 2015', che ha portato alla selezione di portafogli di proprietà di Enti locali e di altri Enti pubblici da inserire in percorsi di regolarizzazione, valorizzazione e dismissione. Complessivamente, sono state presentate 230 candidature, per un totale di 739 *asset*, con un valore dichiarato di ca. 2,7 miliardi. Visto l'elevato livello di partecipazione e la necessità riscontrata di dare supporto agli Enti nell'implementazione di strategie di proposta al mercato, l'iniziativa proseguirà anche nel 2016.

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

Con l'obiettivo di sostenere la competitività del Sistema Italia e favorire l'attrazione d'investimenti esteri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso l'ICE³⁸, ha avviato il progetto 'Vetrina Immobili PA', per la realizzazione di un applicativo web dedicato alla presentazione di offerte d'investimento in immobili pubblici³⁹, destinate a operatori italiani ed esteri.

L'attività di valorizzazione dei beni dello Stato e di altri Enti pubblici, è inoltre stata condotta attraverso l'insieme di iniziative raccolte sotto la denominazione di 'Valore Paese', un *network* di beni di particolare valore storico-artistico e paesaggistico, da riutilizzare a fini turistico-culturali e per lo sviluppo dei territori⁴⁰.

A quanto detto si aggiunge l'attività di Invimit⁴¹, con l'obiettivo di favorire la creazione di un nuovo mercato immobiliare del patrimonio pubblico. In particolare, il piano di azione sul 'Comparto Stato' è orientato, per il 2016, a individuare nuove funzionalità per gli edifici pubblici dismessi, alla valorizzazione e rigenerazione degli immobili pubblici ubicati in mercati critici, al supporto ai conduttori dei portafogli pubblici, con politiche di sostegno alla formazione della domanda. Il Piano prevede:

³⁸ Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. L'iniziativa è in collaborazione con il Dipartimento del Tesoro del MEF e con l'Agenzia del Demanio.

³⁹ Da destinare alla vendita, alla locazione, alla permuta o alla concessione di valorizzazione.

⁴⁰ In quest'ambito, l'iniziativa Valore Paese - Fari, ha visto, nel 2015, l'apertura del primo bando di gara su 11 fari di proprietà dello Stato. Avendo ricevuto un rilevante riscontro dal mercato, il progetto sarà rilanciato nel 2016, mentre le iniziative a rete verranno ulteriormente arricchite sviluppando il tema dei 'cammini' (religiosi, ciclovie, case cantoniere, ecc.).

⁴¹ Invimit è la Sgr pubblica, istituita nel maggio 2013, attualmente focalizzata nel fornire nuove funzionalità ai portafogli immobiliari pubblici, conferiti ai fondi immobiliari di recente istituzione. L'attività della Sgr è totalmente concentrata nella creazione di valore del patrimonio in gestione attraverso la normalizzazione, la trasformazione, la rigenerazione degli immobili pubblici non più strumentali per le Amministrazioni centrali e soprattutto per gli Enti territoriali.

- la prosecuzione delle acquisizioni dalle Province degli immobili in locazione passiva al Ministero degli Interni per un valore di 300 milioni e, parallelamente, l'avvio degli interventi edilizi di rigenerazione;
- la prosecuzione degli apporti di portafogli immobiliari selezionati per alcuni fondi immobiliari⁴² per un valore di 290 milioni e l'avvio degli interventi edilizi utili alla loro locazione;
- la valorizzazione urbanistica degli *asset* apportati dallo Stato, dalla Difesa e dagli Enti locali nel fondo immobiliare I3-Stato-Difesa, al fine di pervenire alla commercializzazione di aree e immobili dotati delle autorizzazioni necessarie a realizzare nuove funzionalità di mercato.

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

Per il 2016, le attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico proseguiranno anche attraverso le informazioni dell'applicativo sviluppato dal MEF per la ricognizione dei beni immobili di tutte le Amministrazioni pubbliche (circa 10.700 enti centrali e locali), ai fini della redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato⁴³. Al termine dell'ultima rilevazione condotta (dati anno 2014), nel sistema informatico del Dipartimento del Tesoro sono state raccolte informazioni puntuali di circa 2 milioni di unità immobiliari (fabbricati e terreni).

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

Nel corso del 2015, il processo di trasferimento del patrimonio immobiliare pubblico statale agli Enti territoriali, previsto dal federalismo demaniale, è proseguito con un'accelerazione che ha assicurato il passaggio di circa il 60 per cento dei beni potenzialmente trasferibili. Al 31 dicembre 2015, il numero complessivo di beni trasferiti ammontava a 3.496, per un valore complessivo di circa 887 milioni. La riapertura dei termini comporterà nuove attività funzionali ad assicurare il progressivo trasferimento di ulteriori quote del portafoglio statale disponibile. Allo stesso modo, è andato avanti il trasferimento dei beni del patrimonio culturale dallo Stato agli Enti Locali⁴⁴. A fine dicembre 2015, l'iter di trasferimento si è concluso per 67 beni di interesse storico-artistico, il cui valore di trasferimento ammonta a circa 367 milioni.

⁴² I3-Università, I3-regione Lazio e I3_INAIL.

⁴³ Art. 2, comma 222, periodo undicesimo della legge n.191 del 2009 - L.F. 2010.

⁴⁴ Secondo la procedura prevista dall'art. 5 c. 5 del D.Lgs. 85/2010.

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

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

III.3 PRODUTTIVITÀ E COMPETITIVITÀ ESTERNA

Politiche strutturali

Trasporti, infrastrutture, appalti, reti e ambiente

CSR 2 - *'Adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti'*.

Trasporti, infrastrutture e città vivibili

Fino ad oggi il sistema nazionale delle infrastrutture, dei trasporti e degli appalti ha sofferto da un lato, di un eccesso di regolazione - peraltro frammentata e disorganica - dall'altro, di un'assenza di pianificazione, programmazione e valutazione.

Per rispondere a questi limiti, il Governo sta attuando politiche di riforma strutturale che portino il nostro Paese al passo con l'Europa, riconducendo la programmazione e la valutazione ex ante al ruolo centrale ed essenziale delle scelte strategiche, semplificando e rendendo flessibile il sistema regolatorio e le relative procedure attuative.

La programmazione, con il superamento della legge obiettivo, torna ai suoi strumenti ordinari che trovano fondamento nel Piano Generale della Mobilità e della Logistica, di cui è in corso la predisposizione, e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP). Il cambiamento sta avvenendo salvaguardando la prosecuzione delle opere prioritarie per lo sviluppo del Paese attraverso la *Project Review* inserita negli strumenti di programmazione che comprenderanno anche le opere incompiute.

In questo contesto il nuovo codice degli appalti introduce modalità innovative di finanziamento degli interventi istituendo un fondo per la progettazione di fattibilità ed un fondo unico per il finanziamento delle opere nell'ambito del quale si procederà al finanziamento, alla rimodulazione degli interventi ed eventualmente alla revoca dei finanziamenti.

Nell'insieme gli interventi regolatori e in materia di infrastrutture offriranno un impulso decisivo al rilancio degli investimenti pubblici e privati.

Gli interventi nel settore dei trasporti e delle reti sono prioritari per rafforzare la competitività del Paese e fornire ai cittadini e alle imprese collegamenti e servizi logistici efficienti. Opere recentemente concluse e in via d'imminente completamento - quali ad esempio la variante di Valico, la linea ferroviaria Napoli-Bari e l'autostrada Salerno-Reggio Calabria - testimoniano l'intensità dello sforzo per l'ammodernamento infrastrutturale del Paese. Inoltre, la facilitazione degli investimenti e gli incentivi alla loro realizzazione contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi nazionali e li raccordano con la dimensione europea. La recente Analisi Annuale della Crescita include, infatti, il rilancio degli investimenti tra le tre priorità per la politica economica dell'UE.

Il Governo sta dando continuità al Piano Nazionale dei Porti e della Logistica, varato nel 2015, attraverso una visione strategica unitaria e integrata di cui il nuovo Codice degli appalti- e il relativo superamento della Legge Obiettivo - costituisce la base di azione.

In attuazione della legge delega di riforma della P.A, il Governo ha approvato in via preliminare uno schema di D.lgs. per la riorganizzazione amministrativa del sistema portuale, con l'istituzione di 15 autorità di sistema portuale in luogo delle attuali 24 autorità esistenti.

Le 15 Autorità di sistema portuale avranno sede nei porti definiti 'core' secondo la normativa europea. Viene inoltre definito un nuovo modello di *governance*, con un Comitato di gestione snello, e introdotto il 'Tavolo di partenariato della risorsa mare' con funzioni consultive. Al fine di coordinare e armonizzare a livello centrale le scelte strategiche da adottare per lo sviluppo delle medesime Autorità di sistema portuale viene istituito presso il MIT il Tavolo nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuali. Vengono, inoltre, introdotte norme di semplificazione fra cui lo sportello unico amministrativo e lo sportello unico doganale e di controllo.

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Infrastrutture	Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (L. 164/2014) Acquisita intesa il 31 marzo 2016 in sede di conferenza Stato-Regioni a seguito della sentenza della Corte Costituzionale		Agosto 2015
	Individuazione degli aeroporti di interesse nazionale (a norma dell'articolo 698 del Codice della navigazione) D.P.R. 201 del 17 settembre 2015		Settembre 2015
	Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (LdS 2015) DPCM di istituzione del Comitato per la valutazione dei progetti e approvazione del bando		Ottobre 2015
	Contributi per servizi di trasporto combinato intermodale (LdS 2016 FerroBonus e MareBonus)		Dicembre 2015
	Legge delega di riforma del codice degli appalti L. 11 del 28 gennaio 2016 Delega al Governo per l'adozione di un decreto delegato per l'attuazione		Gennaio 2016
	Normativa di attuazione della L. 11/2016: Decreto legislativo delegato unico in cui vengono recepite le direttive UE 23-24-25 del 2014 e viene riordinata la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Esame preliminare al CdM 3 marzo 2016)		Aprile 2016
	Piano Nazionale Difesa e sicurezza (cyber security, sistemi difesa, forze di polizia (LdS 2016)		Dicembre 2015
	Piano banda ultra larga (obiettivo entro il 2020: copertura fino all'85% della popolazione con connettività di almeno 100Mbps)		2015 - 2020
	Attuazione Piano banda ultra larga: Accordo con le Regioni sull'utilizzo congiunto delle risorse regionali e nazionali e sul criterio di ripartizione delle risorse del FSC		Febbraio 2016
		Piano straordinario per la riqualificazione delle periferie (LdS 2016); Misure per il miglioramento della qualità urbana. Programma di recupero per l'edilizia residenziale pubblica. Realizzazione residenze universitarie. Nuovi investimenti per le metropolitane. Interventi per lo sviluppo di ciclo-stazioni e strutture di mobilità dolce. Piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli.	

Lo sviluppo del sistema dei trasporti nazionale si basa anche sulle misure previste dal Piano degli aeroporti e sulla nuova strategia d'investimenti per la rete ferroviaria, che costituisce una delle priorità del Governo in materia di trasporti e infrastrutture. Per gli investimenti nella rete ferroviaria sono stati stanziati, con le leggi di Stabilità 2015 e 2016 e ulteriori disposizioni normative, 17 miliardi di risorse aggiuntive: 9 miliardi già destinati all'aggiornamento 2015 del contratto di programma e altri 8 miliardi che saranno oggetto dell'aggiornamento 2016. Con tali risorse si potrà dare concreta attuazione alle priorità del Governo in materia d'infrastrutture ferroviarie: i primi 9 miliardi verranno destinati a migliorare la sicurezza e le tecnologie per la circolazione dei treni, potenziare il trasporto passeggeri nelle aree metropolitane, regionali e lungo i corridoi europei, per il miglioramento del trasporto merci. Rileva in proposito anche l'approvazione da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti dei criteri per la determinazione del pedaggio per l'accesso alle infrastrutture e ai servizi, con i quali si dà maggiore stabilità alla regolazione economica del settore per il prossimo quinquennio.

Per la rete stradale il Piano pluriennale di Anas⁴⁵ 2015-2019 prevede investimenti su più di 3.600 km di strade per un importo complessivo di 15 miliardi, di cui 6,3 miliardi per il completamento di itinerari, 7,3 miliardi destinati alla manutenzione straordinaria e 1,4 miliardi per le nuove opere, principalmente in corrispondenza dei nodi urbani. Il Piano è rivolto prevalentemente al rafforzamento degli asset infrastrutturali strategici del Paese, al miglioramento degli accessi in città e al potenziamento dei collegamenti intermodali. Al fine di raggiungere tali obiettivi la Legge di Stabilità 2016 ha profondamente innovato, introducendo il fondo unico ANAS, che supera l'attribuzione di risorse al singolo intervento con il finanziamento complessivo del contratto di programma.⁴⁶

Con la medesima Legge sono state introdotte altre due importanti innovazioni: i) una scelta prioritaria nel campo della mobilità dolce attraverso la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche⁴⁷; ii) ai fini di migliorare la catena intermodale, rendendo più sostenibile il sistema di movimentazione delle merci e decongestionare la rete viaria, sono state individuate risorse per l'avvio, la realizzazione o il miglioramento dei servizi marittimi per il trasporto combinato di merci ('marebonus') e servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo o in partenza dai porti o nodi logistici

⁴⁵ Si tenga conto anche che la Legge di Stabilità 2016 ha stabilito che, 'al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti dell'ANAS Spa e per garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie, a decorrere dal 1° gennaio 2016 le risorse iscritte nel bilancio dello Stato, a qualunque titolo destinate all'ANAS Spa, confluiscono in un apposito fondo da iscriverne nello stato di previsione del MIT. Per l'attuazione di quanto previsto al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le opportune variazioni di bilancio in termini di residui, competenza e cassa'.

⁴⁶ Si tenga conto anche che la Legge di Stabilità 2016 ha stabilito che, 'al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti dell'ANAS Spa e per garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie, a decorrere dal 1° gennaio 2016 le risorse iscritte nel bilancio dello Stato, a qualunque titolo destinate all'ANAS Spa, confluiscono in un apposito fondo da iscriverne nello stato di previsione del MIT. Per l'attuazione di quanto previsto al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le opportune variazioni di bilancio in termini di residui, competenza e cassa'.

⁴⁷ Art.1, comma 640, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

(‘ferrobonus’) unitamente ai fondi per l’acquisto di mezzi per l’autotrasporto di ultima generazione.

Gli interventi sulle infrastrutture rilevano anche per il potenziale sul miglioramento della qualità della vita nelle città. In tal senso, si è agito tramite: i) l’adozione di un programma straordinario per l’intervento di riqualificazione urbana della sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia; ii) il programma di recupero e rigenerazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica iii) un piano sull’*housing* sociale di sostegno all’accesso all’abitazione in locazione e in proprietà; iv) ulteriori interventi per la realizzazione di residenze universitarie; v) investimenti per lo sviluppo della rete di trasporto rapido di massa; vi) lo sviluppo di ciclostazioni e interventi per la sicurezza in ambito urbano; vii) la rigenerazione energetica del patrimonio edilizio esistente; viii) il piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli.

Agenda Digitale e Banda Larga

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

Al fine di dare attuazione alle indicazioni definite dall’Agenda Digitale Europea a febbraio è stato approvato un decreto⁴⁸ che permette agli operatori di telecomunicazioni di utilizzare altre infrastrutture di rete, di poter negoziare l’inserimento di condotti nelle reti in corso di progettazione e di avere accesso ad alcune informazioni sulle infrastrutture di rete esistenti⁴⁹.

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

⁴⁸ Dlgs n. 33/2016.

⁴⁹ Si tratta di ambiti che il legislatore italiano aveva già disciplinato, ma che nel nuovo testo vengono sistematizzati e, in molti casi, ridefiniti, con la previsione di nuovi adempimenti, obblighi e sanzioni. Molte previsioni riguardano direttamente i Comuni.

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

Ambiente e sostenibilità

L'entrata in vigore, dal 1° gennaio del 2016, del nuovo quadro di regole approvato dall'Autorità di settore (AEEGSI) per la determinazione delle tariffe⁵⁰ faciliterà i necessari investimenti nel settore idrico, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità delle tariffe, il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione delle gestioni, riconoscendo in modo efficiente i costi per le sole opere effettivamente realizzate.

A questa misura di tipo regolatorio si aggiunge quanto disposto dal 'collegato ambientale' alla Legge di Stabilità 2016⁵¹, che interviene nel settore idrico per colmare la carenza di infrastrutture, con l'istituzione di uno specifico Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale. Il Fondo è alimentato con una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato. Il 'collegato ambientale' contiene anche una serie di disposizioni in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali, gestione dei rifiuti, bonifiche, distretti idrografici e danno ambientale.

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

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

⁵⁰ Metodo Tariffario Idrico 2016/2019

⁵¹ L. 28 dicembre 2015, n. 221 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali'.

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

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

Piano Juncker

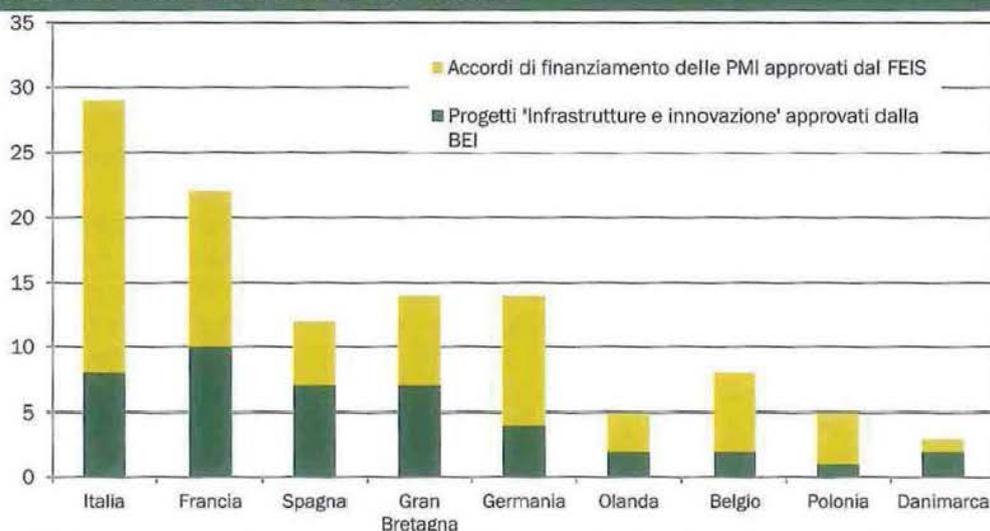
Un contributo importante agli investimenti infrastrutturali è previsto anche dalla realizzazione dei progetti inclusi nel Piano Juncker. Gli ultimi dati relativi al Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) - strumento di garanzia che estende l'operatività della Banca Europea per gli Investimenti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

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

A queste intese si aggiungono otto progetti nel ramo 'Infrastrutture e Innovazione', che hanno ottenuto finanziamenti per 1,4 miliardi, per un investimento totale di 4,8 miliardi. Le iniziative coprono settori diversi: infrastrutture di trasporto e telecomunicazione (strade, ferrovie, banda larga), efficienza energetica con maggior tutela ambientale, innovazione e industria (bioplastica e tecnologie)⁵².

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

FIGURA III.2: PAESI BENEFICIARI DEL PIANO JUNCKER



Fonte: European Commission, 'Investment Plan for Europe- State of play' 2016

Riforma degli appalti

Gli interventi a sostegno delle politiche infrastrutturali si avvantaggeranno anche dell'attesa riforma del codice dei contratti, necessaria per accrescere la trasparenza delle procedure e modernizzare i sistemi di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La riforma sarà completata entro il 18 aprile 2016 con l'approvazione definitiva del relativo schema di decreto legislativo⁵³ da parte del Consiglio dei Ministri⁵⁴. Come previsto dalla legge delega⁵⁵, il Governo ha

⁵² Per i dettagli si veda il sito *Investment Plan-State of play March 2016* http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy-ip-state-of-play-march-2016_en_0.pdf

⁵³ Attualmente, lo schema di decreto legislativo - di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché sul riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - è in corso di esame presso le Commissioni parlamentari (AG 283).

⁵⁴ A seguito della approvazione preliminare avvenuta il 3 marzo 2016 e dell'acquisizione dei relativi pareri della Conferenza unificata (31 marzo 2016) del Consiglio di Stato (1 aprile 2016) e delle competenti Commissioni parlamentari.

recepito in un unico decreto le direttive n 23-25 del 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché riordinato la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture e concessione⁵⁶. Il decreto non prevede un regolamento di attuazione, ma si ricorre allo strumento della *soft law* utilizzando linee guida di carattere generale nonché altri strumenti di regolazione flessibile, in modo da consentire l'aggiornamento costante e celere, coerentemente con i mutamenti del sistema.

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

Tutto l'impianto del nuovo codice è incentrato sulla qualità: qualità della progettazione, qualità delle stazioni appaltanti, qualità degli operatori economici, qualità nella metodologia di scelta del contraente, individuando quale criterio di aggiudicazione preferenziale quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il nuovo Codice istituisce, inoltre, un sistema di valutazione delle stazioni appaltanti, con la creazione di un rating graduato in base alla complessità e alle fasce di importo degli appalti istruiti, che qualificherà le amministrazioni sulla scorta delle proprie strutture organizzative, incluse le competenze specifiche dei propri dipendenti⁵⁷, nonché un rating di legalità delle imprese, che esprime, sulla base di indici qualitativi e quantitativi, la capacità strutturale di affidabilità e la capacità reputazionale dell'impresa, secondo criteri che saranno individuati nelle linee guida dell'ANAC.

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

Come già ricordato, in coerenza con l'eliminazione del ricorso a procedure straordinarie e in attuazione di un espresso principio di delega, il codice prevede, il superamento della 'Legge Obiettivo' riconducendo la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari allo sviluppo del Paese, agli strumenti ordinari cioè il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica⁵⁸ e il Documento Pluriennale di Pianificazione⁵⁹ (DPP) In sede di prima

⁵⁵ Legge n. 11 del 28 gennaio 2016.

⁵⁶ Dalla sua entrata in vigore il Codice sostituirà il vigente Dlgs n. 163/2006 e abrogherà il regolamento appalti (DPR n. 207/2010), anche se talune disposizioni del regolamento, espressamente elencate nel nuovo codice, continueranno ad essere applicate fino all'emanazione degli atti (linee guida, decreti ecc.) cui il Codice stesso rinvia per la disciplina di specifici aspetti e/o istituti.

⁵⁷ Particolare attenzione viene posta alla fase di progettazione dei lavori pubblici e la riforma, nel confermare la suddivisione delle tre fasi progettuali, impone che il primo livello di progettazione debba contenere anche un'analisi costi-benefici dell'opera.

⁵⁸ Che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del paese, adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei

formazione del DPP si prevede una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di *project review*.

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

Il nuovo Codice, come richiesto dal legislatore europeo, rivede l'istituto della concessione in modo organico, con una disciplina unitaria per le concessioni di lavori e servizi forniture, chiarendo che le concessioni sono contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo posto in capo al soggetto privato. Si prevede inoltre, che i soggetti privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici, già in essere alla data di entrata in vigore del codice, non affidate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara a evidenza pubblica, siano obbligati ad affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di importo superiore a 150.000 euro mediante le procedure ad evidenza pubblica⁶⁰.

Nel nuovo Codice s'introduce poi una disciplina specifica per il Partenariato Pubblico Privato (PPP), con la quale sarà possibile standardizzare la procedura sul territorio nazionale per migliorare l'utilizzo congiunto di risorse pubbliche e private, con particolare riguardo alla ricerca e all'innovazione⁶¹.

Infine, Per garantire l'efficacia e la speditezza delle procedure di aggiudicazione e tempi certi nella esecuzione dei contratti, di assoluto rilievo è l'introduzione di un rito speciale in Camera di Consiglio⁶².

trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentite le commissioni parlamentari competenti.

⁵⁹ Di cui al decreto legislativo n. 228 del 2011 che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il Piano generale dei trasporti e della logistica.

⁶⁰ Le concessioni già in essere si adeguano entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Codice. La verifica è effettuata dall'ANAC e dai soggetti preposti, secondo le indicazioni delle linee guida ANAC.

⁶¹ Viene recepito, infatti, il nuovo istituto del partenariato per l'innovazione, che viene inquadrato nelle procedure prioritarie da utilizzare per dare impulso all'istituto in termini di crescita economica sostenibile e di efficienza e qualità dei servizi pubblici. In linea con le indicazioni comunitarie, nella nuova procedura per il PPP una particolare attenzione viene posta alla fase di programmazione degli interventi sia riguardo all'allocatione dei rischi che riguardo alla sostenibilità del piano economico finanziario dell'intervento. Ulteriori aspetti di rilievo della riforma appalti varata dal Governo riguardano l'introduzione del DGUE (Documento di Gara Unico Europeo), che renderà più agevole la partecipazione alle procedure di affidamento per tutti gli operatori economici, e l'assegnazione, a cura dell'ANAC, di uno specifico rating reputazionale alle imprese, per premiare quelle virtuose.

⁶² In particolare si prevede che i vizi relativi alla composizione della commissione di gara, all'esclusione dalla gara per carenza dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali sono considerati immediatamente lesivi e sono ricorribili innanzi al TAR entro trenta giorni dalla pubblicazione della composizione della commissione o dell'elenco degli esclusi e degli ammessi. Inoltre, l'omessa impugnazione di tali provvedimenti preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata nei successivi atti della procedura di gara anche con ricorso incidentale.

Piano per la sicurezza e la difesa

Il Governo, anche in considerazioni delle crescenti minacce terroristiche, ha varato un importante pacchetto di provvedimenti in materia di sicurezza volti a rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione delle forze armate. In particolare, è stato riconosciuto un bonus di 80 euro mensili in busta paga per il personale del comparto sicurezza e difesa⁶³. Il contributo straordinario annuo sarà di 960 euro. Complessivamente il personale interessato è di circa 500mila unità per una spesa di 510 milioni per il 2016.

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

Al fine di sostenere interventi straordinari per la difesa e la sicurezza nazionale è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero della Difesa, un fondo con una dotazione finanziaria di 245 milioni di euro per l'anno 2016.

La concorrenza nei servizi

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

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

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

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

Entro giugno 2016 la Legge annuale per la concorrenza sarà approvata in via definitiva; nel frattempo il Governo si è mosso per rivedere la regolazione in settori rilevanti per la concorrenza. È il caso dei servizi professionali per i quali, nel mese di febbraio 2016, è stato presentato il Piano nazionale di riforma delle

⁶³ Il contributo non ha natura retributiva, non è soggetto a contribuzione previdenziale e assistenziale e non concorre a formare il reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

professioni - previsto in attuazione della nuova direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali⁶⁴ - che ha visto il coinvolgimento attivo di tutte le amministrazioni interessate e degli *stakeholder*. Il Piano evidenzia tre azioni prioritarie da portare avanti (che il Governo ha già avviato): i) revisione dei percorsi formativi di alcune professioni tecniche (ingegneri, periti) per meglio delinearne gli ambiti di attività e le competenze; ii) valutazione e adeguamento degli esami di Stato per i titoli di studio, per rendere gli stessi più aderenti all'attività professionale che si andrà a svolgere; iii) istituzione di un tavolo di lavoro tecnico con il MLPS, il MIUR, le Regioni e l'ISFOL per l'individuazione, attraverso appositi accordi, di standard minimi a livello nazionale per quelle professioni la cui formazione è rimessa da norma statale alle Regioni nonché per l'individuazione di quelle figure professionali che, non discendendo da norma statale, non possono considerarsi propriamente legittime. A febbraio 2016 l'Italia risulta tra i soli sei Stati membri che hanno garantito un recepimento completo della nuova direttiva 'Qualifiche' e tra i 17 che hanno presentato il Piano.

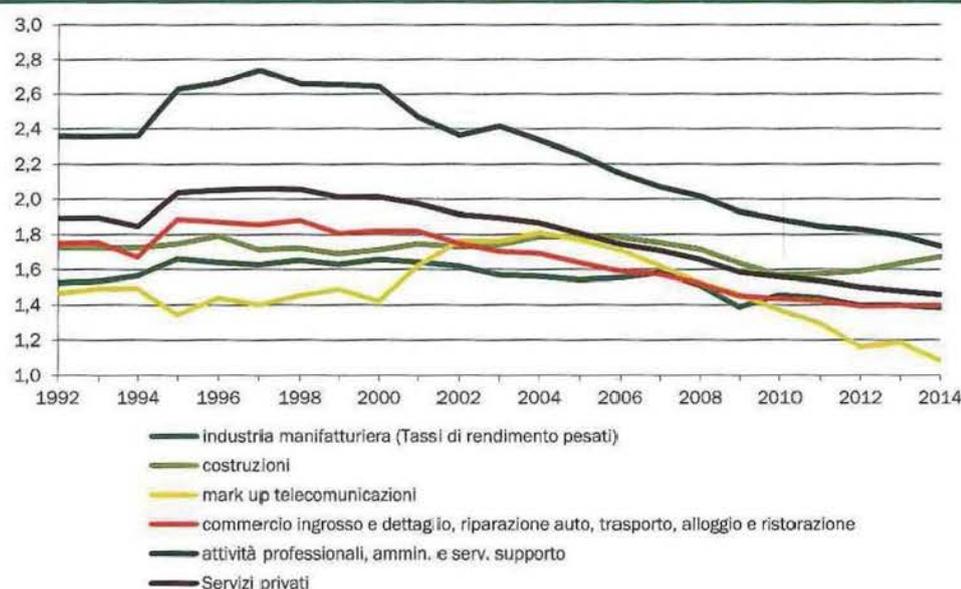
Il Governo intende proseguire il percorso avviato con la prima legge annuale per la concorrenza rendendola uno strumento d'intervento regolare per correggere i malfunzionamenti dei mercati, con l'obiettivo di dare stabilità al processo di liberalizzazione. A questo proposito, come previsto dalla legge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

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

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

⁶⁴ Il Piano è un obbligo scaturente dall'articolo 59 della nuova direttiva 'Qualifiche' (Direttiva 2013/55/UE, che modifica la direttiva 2005/36/CE, recepita con il decreto legislativo del 29 gennaio 2016, n. 15), che ha richiesto l'esame e la valutazione, con amministrazioni e *stakeholders*, di tutta la regolamentazione relativa alle 175 professioni regolamentate in Italia al fine di verificarne la conformità ai criteri fissati a livello europeo (proporzionalità, non discriminazione, presenza di un motivo imperativo di interesse generale).

FIGURA III.3: MARK UP SETTORIALI ITALIA – ANNI 1992-2014



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e EUKLEMS

Le performance dell'Italia in termini di riduzione dei *mark-up* settoriali nei servizi sono generalmente in linea con gli altri Paesi UE, se si esclude il commercio al dettaglio⁶⁵. Questo andamento è confermato anche dal continuo miglioramento della posizione del Paese nell'indice di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) stilato dall'OCSE. Per l'Italia i risultati del PMR nel 2013 evidenziano un livello di regolazione in generale poco restrittivo⁶⁶. Il punteggio continua a collocarsi sopra la mediana dei Paesi UE e il miglioramento risulta più elevato di quello registrato da Francia e Germania.

Allo stesso modo, l'Italia si colloca tra i Paesi che continuano a progredire nella trasposizione della Direttiva Servizi, eliminando le restrizioni alla libera circolazione. Un recente rapporto della Commissione⁶⁷ mostra come - in un contesto di implementazione della Direttiva non omogenea tra i vari Paesi - l'Italia si colloca ai primi posti in quanto a numero di restrizioni eliminate.

Altre misure settoriali hanno riguardato il comparto energetico, con una riforma del sistema di tariffazione dei consumi, che ha preso avvio da gennaio 2016. Con questo intervento, l'attuale struttura progressiva delle tariffe e degli oneri elettrici (che rappresentano circa il 40 per cento della bolletta) verrà gradualmente superata e in tre anni essi saranno uguali per tutti i consumatori. Al fine di ammortizzare gli effetti della riforma sulle fasce deboli della popolazione il bonus sociale sarà potenziato.

⁶⁵ Cfr A. Thum-Thysen, E. Canton, 'Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators', European Economy, Economic Paper 547, April 2015.

⁶⁶ Con un miglioramento dall'1,49 del 2008 all'1,26 del 2013. Si ricorda che un punteggio più basso equivale a maggiore apertura dei mercati.

⁶⁷ 'Report on Single market integration and competitiveness in the EU and its Member States' 2015