

IV USCIRE DALLA CRISI: L'AGENDA PER LA CRESCITA

Le riforme descritte nella sezione precedente hanno avviato un'azione volta a rimuovere debolezze strutturali di fondo e a innalzare il potenziale di crescita nel lungo termine dell'economia italiana, che anche nel momento più duro della crisi si è dimostrata vitale e reattiva.

Malgrado i progressi compiuti, resta ancora molta strada da fare, in un contesto più favorevole ma ancora caratterizzato da elementi di incertezza.

I prossimi mesi offrono quindi una finestra di opportunità che deve essere sfruttata per accelerare le iniziative per la crescita, così da mettere in grado il sistema produttivo di reagire con rapidità ai segnali di ripresa appena essi si materializzeranno.

Dato l'alto livello del debito pubblico, queste iniziative dovranno avvenire in modo compatibile con la prosecuzione del risanamento dei conti pubblici in linea con gli obiettivi di medio termine e con il rafforzato quadro di disciplina delle finanze pubbliche stabilito nella nuova *governance* economica europea. Questa sezione del PNR descrive perciò le iniziative che il Governo intende proporre per proseguire una sequenza coerente di riforme e avvicinare l'Italia agli obiettivi che si è data nel quadro della Strategia Europa 2020

L'agenda di riforme si iscrive nel solco degli impegni presi nell'ambito del Patto Euro Plus e degli orientamenti fissati dall'Analisi Annuale della Crescita 2012 e riaffermati dal Consiglio europeo di marzo 2012, secondo cui occorre 'portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi, modernizzare la Pubblica Amministrazione'. A tal fine le azioni pianificate e descritte nel presente capitolo sono specificamente dirette a supportare, con azioni nazionali, tali impegni comuni.

IV.1 RISANAMENTO DELLE FINANZE PUBBLICHE, RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE, SPENDING REVIEW

Priorità AGS 2012 n. 1: portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita

Priorità Patto Euro Plus: Migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche

Consolidamento fiscale

Come indicato nel Programma di Stabilità, il Governo proseguirà nella strategia di consolidamento del debito pubblico, confermando l'obiettivo di raggiungere entro il 2013

un livello prossimo al pareggio di bilancio e un avanzo al netto della componente ciclica. Al fine di esprimere costituzionalmente la consapevolezza collettiva del Paese sulla necessità di fare della stabilità finanziaria un punto cardine della politica economica nazionale, il Governo ha sostenuto l'adozione da parte del Parlamento del disegno di legge costituzionale che modifica l'art. 81, introducendo il vincolo del pareggio di bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le Amministrazioni Pubbliche. La revisione della Costituzione è stata approvata in modo definitivo dal Parlamento il 17 aprile 2012.

Un fisco più equo e più orientato alla crescita

La proposta di riforma del sistema fiscale, presentata dal Governo in un disegno di legge delega, prosegue nel solco già in parte tracciato dal decreto 'Salva Italia' - con cui si era ridotto il cuneo fiscale sul lavoro e introdotto un aiuto alla crescita economica (ACE) per la riduzione del costo del finanziamento con capitale proprio - con il fine di realizzare un cambiamento della struttura dell'imposizione a favore della competitività, della crescita e dell'equità, in coerenza con le raccomandazioni delle principali istituzioni internazionali.

L'obiettivo della riforma è di operare un intervento di riforma organico e strutturale che incida su alcuni punti critici del sistema fiscale italiano. In particolare il disegno di legge mira a:

- Dare maggior certezza al sistema tributario mediante, tra l'altro, la ridefinizione dell'abuso del diritto, la revisione delle sanzioni penali e amministrative, il miglior funzionamento del contenzioso attraverso l'accelerazione e lo snellimento dell'arretrato.
- Migliorare i rapporti con i contribuenti, seguendo le linee dell'*enhanced relationship* proposta dall'OCSE, potenziando il tutoring (soprattutto nei confronti dei contribuenti minori), attuando una semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi.
- Rafforzare il contrasto all'evasione e all'elusione. Parallelamente, sarà avviata la definizione di una robusta e stabile metodologia di stima dell'evasione, che consenta di operare su base annuale una stima ufficiale del *tax gap* complessivo e di monitorare i risultati dell'azione di contrasto all'evasione e recupero del gettito.
- Procedere alla razionalizzazione delle spese fiscali. Sarà reso permanente e consolidato il monitoraggio dell'erosione fiscale attraverso la ricognizione sistematica e il riordino delle cosiddette 'spese fiscali' (*tax expenditures*).
- Rivedere l'imposizione sui redditi d'impresa individuale e da attività professionale per rendere più neutrale il sistema tributario, soprattutto rispetto alla forma giuridica dell'impresa (individuo, società di persone, società di capitali) e a favorire la capitalizzazione delle imprese attraverso sgravi al reddito reinvestito, in continuità con l'ACE e forme di detassazione su processi di aggregazione, acquisizione e fusione fra imprese. Anche la revisione del reddito d'impresa, in particolare degli istituti che regolano le attività transfrontaliere e di quelli che generano alcune complessità e incertezze applicative, è volta a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale.

- Avviare la riforma del catasto dei fabbricati, con l'obiettivo di correggere le sperequazioni insite nelle attuali rendite.
- Promuovere lo spostamento della tassazione verso imposte meno distorsive sulla crescita, come quelle ambientali, contribuendo al contempo alla riduzione delle emissioni inquinanti e al finanziamento delle fonti di energia rinnovabili.

Spending review

Riattivare il circuito virtuoso della crescita e ridurre le tasse richiede una decisa azione per ridurre la spesa pubblica e combattere gli sprechi. In quest'ottica il Governo ha avviato e svilupperà nei prossimi mesi un processo di analisi e razionalizzazione delle tendenze della spesa pubblica per migliorarne l'efficacia, la qualità e l'allocazione delle risorse tra i vari programmi (*spending review*). Da questo processo ci si attende un contributo fondamentale per affrontare alcune problematiche nazionali specifiche: garantire la sostenibilità finanziaria degli obiettivi di spesa previsti; assicurare che i risparmi non siano derivanti solo da tagli cosiddetti 'lineari'; ottimizzare la quantità e qualità dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione a fronte delle risorse umane e materiali investite, mediante razionalizzazione organizzativa e operativa.

In breve, la revisione della spesa pubblica è diretta a riconsiderare il valore economico e sociale dei programmi di spesa in atto, a rivedere le condizioni di produzione dei servizi pubblici e i prezzi dei beni acquistati dal settore pubblico.

I progetti di revisione riguarderanno inizialmente la spesa delle sole Amministrazioni centrali, con riferimento ai servizi da loro prodotti o acquistati, ai programmi di infrastrutture a diretto carico del bilancio statale, ai programmi di trasferimenti finanziari a favore di individui e imprese. In una fase successiva la revisione della spesa verrà estesa alle attività svolte dagli enti decentrati (Regioni e Enti Locali).

Per pilotare l'esercizio il Governo ha istituito una regia centrale formata da un Comitato composto dal Ministro dei Rapporti con il Parlamento e per il programma di Governo, dal Ministro per la Funzione Pubblica e dal Vice Ministro per l'economia e finanze. Il Comitato opera con il supporto dell'organizzazione istituzionale, con i vertici dei singoli Ministeri e con il Ragioniere Generale dello Stato. Al proprio interno ciascun ministero provvede a organizzare l'analisi diagnostica per programmi (secondo l'articolazione del bilancio per missioni e programmi).

L'attività di *spending review* è supportata sia dalle strutture interne dei vari ministeri che da tecnici e funzionari di vari organismi sulle tematiche oggetto dell'analisi (Corte dei Conti, Ragioneria, Consip, Funzione Pubblica, ecc.) in modo da assicurare un'analisi sistematica delle inefficienze e una quantificazione del potenziale di miglioramento e di controllo della spesa. L'interazione con le forze sociali verrà conseguita attraverso il CNEL e il coordinamento con le Regioni e gli Enti Locali avverrà mediante il Ministero degli Affari Regionali. La revisione della spesa e la riorganizzazione delle strutture, oltre la Presidenza del Consiglio, riguarda alcuni dicasteri pilota e sarà gradualmente estesa alle altre Amministrazioni.

Inizialmente il processo di verifica si concentrerà sui programmi e trasferimenti, gli acquisti e le singole voci di spesa, per le quali verranno identificate le opportunità di risparmio anche mediante l'ausilio di Consip. In una fase successiva verrà presa in esame l'opportunità di usare i dati dell'analisi della spesa per identificare ipotesi di razionalizzazione delle strutture organizzative dell'amministrazione.

IV.2 ACCESSO AL CREDITO PER LE IMPRESE

Priorità AGS 2012 n. 2: Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia

Priorità Patto Euro Plus: Rafforzare la stabilità finanziaria

In tale ambito l'Italia proseguirà secondo le linee di azione intraprese negli ultimi mesi, volte a favorire l'afflusso di capitale di credito verso le imprese.

Obiettivo centrale del Governo in tal senso è rimuovere i fattori che hanno finora contribuito alla persistenza di problematiche riguardanti l'accesso al credito delle PMI e in particolare:

- l'emergere alla fine del 2011 di problemi di liquidità per le banche italiane a seguito dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano e dei vincoli posti dal nuovo quadro regolamentare europeo;
- l'incremento delle sofferenze sui crediti, che ha messo ulteriormente sotto pressione i bilanci delle banche.

A fronte di queste difficoltà, sono stati fondamentali gli interventi in tema di moratoria dei crediti alle PMI, il rafforzamento e l'allargamento dell'operatività del Fondo centrale di garanzia per le PMI e l'attività di supporto svolta dai Confidi. Ancor più importanti sono stati, peraltro gli ultimi interventi finalizzati al contenimento della dinamica del debito pubblico, che hanno agito positivamente sulla stabilità finanziaria.

Il Governo è quindi consapevole che, per assicurare la continuità dei flussi creditizi all'economia è indispensabile avere un sistema bancario stabile e ben patrimonializzato. L'azione congiunta del nuovo sistema di regole approvate o in corso di approvazione da parte dell'Unione Europea e delle prassi di vigilanza armonizzate, dovrebbe favorire un ritorno alla normalità, presumibilmente entro la fine del 2012.

IV.3 PROMUOVERE LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

Priorità AGS n. 3: *Promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo*

Priorità Patto Euro-Plus: *Stimolare la competitività, in particolare (...) b) consentire lo sviluppo del venture capital c) accelerare la costruzione di infrastrutture*

Aprire nuovi spazi alla concorrenza, rafforzare la tutela dei cittadini-consumatori, promuovere il merito

Con i provvedimenti ‘Salva Italia’ e ‘Cresci Italia’ sono state introdotte numerose misure destinate a instaurare una maggiore concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e a rafforzare le funzioni delle Autorità indipendenti. Gli indicatori internazionali mostrano tuttavia come restino ancora numerose rigidità e barriere soprattutto nel mercato dei prodotti. Per rafforzare l’azione di regolazione pro-competitiva e di tutela del consumatore, il Governo intende valorizzare lo strumento istituzionale offerto dalla Legge sulla Concorrenza. Sulla base delle segnalazioni che gli saranno rivolte dall’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, il Governo intende presentare la Legge Annuale sulla Concorrenza. Proseguirà inoltre l’azione del Governo volta al superamento delle restrizioni all’accesso e al più appropriato esercizio dei servizi professionali. Saranno pertanto approvati i regolamenti attuativi della normativa primaria¹, con particolare riguardo alle società tra professionisti, ai parametri giudiziali per la liquidazione dei compensi e ai profili di amministrazione della giustizia disciplinare.

Lo scarso rilievo dato al merito è, insieme ad altri fattori sistemici, una delle cause che deprimono il potenziale dei talenti di cui dispone il Paese e incentivano il flusso di laureati e di lavoratori altamente qualificati verso l’estero. Per valorizzare e trattenere in Italia i migliori talenti, il Governo presenterà un disegno di legge sul merito, con l’obiettivo di rafforzare gli incentivi per riconoscere e premiare il merito in diversi ambiti, dalla Pubblica Amministrazione alla ricerca, dalla sanità al fisco.

Sarà inoltre portata a termine la consultazione sul valore legale del titolo di studio. Sulla base dei risultati della consultazione il Governo deciderà sull’opportunità di procedere alla presentazione di proposte di riforma.

Un ambiente istituzionale più favorevole alla crescita delle imprese

Revisione degli incentivi

Il Governo intende porre mano al riordino, la razionalizzazione e la riprogrammazione degli strumenti nazionali esistenti per l’incentivazione delle attività imprenditoriali. Sono previsti interventi di abrogazione di norme, di semplificazione di procedure, di rimodulazione di preesistenti normative.

L’intervento concentrerà le risorse su aree di azione orizzontali considerate prioritarie per il rilancio della competitività del sistema produttivo del Paese, tese:

¹ Art. 3 del DL n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011 e successivi interventi.

- al sostegno degli investimenti in innovazione e ricerca industriale, in particolare per le imprese di piccole e medie dimensioni;
- alla promozione della proiezione internazionale e della presenza all'estero delle imprese italiane;
- alla facilitazione della riconversione produttiva di aree di crisi industriale complessa, con rilevanza e impatto nazionale.

L'obiettivo è di disegnare un sistema d'incentivi capace di stimolare lo sviluppo di nuova imprenditorialità e creare occupazione di qualità, promuovendo al contempo un progressivo riequilibrio socio-economico fra le diverse aree territoriali del Paese.

Ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione

Il problema dei debiti commerciali accumulati dalle Pubbliche Amministrazioni verso le imprese resta un elemento di sofferenza per il sistema produttivo. Il Governo ha perciò avviato un programma d'azione imperniato su tre punti. Sotto il profilo delle risorse, sono stati messi a disposizione 5,7 miliardi per ridurre l'indebitamento dell'Amministrazione centrale (Decreto 'Salva Italia'). Dal punto di vista strutturale, è in fase di definizione un sistema standardizzato di certificazione dei crediti delle PP.AA. per facilitarne la cessione al sistema bancario mediante la predisposizione di una piattaforma elettronica cui avranno accesso Amministrazioni Pubbliche e imprese creditrici. Il sistema sarà utilizzato non solo per smaltire lo *stock* di debiti accumulati permettendo di gestire l'emergenza ma è funzionale anche alla gestione della situazione ordinaria futura. Infine, per stimolare un ritorno alla piena normalità, il Governo intende anticipare l'adozione delle misure nazionali di recepimento della direttiva europea sui ritardi di pagamento, rispetto alla scadenza di aprile 2013.

Task force sulle start up

Il Governo si impegna a realizzare in Italia un sistema favorevole alle *start up* innovative. L'obiettivo è quello di creare le condizioni per cui i giovani – e i meno giovani – dotati di talento, energia e creatività portino avanti i loro progetti imprenditoriali. Il primo passo in tal senso è stata la costituzione di una *Task force* dedicata, composta da esperti di riconosciuta competenza sul tema, che ha il compito principale di analizzare e raccomandare le misure da prendere a favore delle *start up* innovative. Il lavoro della *Task force* sarà portato avanti in stretto raccordo con le altre priorità strategiche che interessano il mondo delle imprese o altri settori strettamente collegati, tra cui l'agenda digitale, l'accesso al credito, il riordino degli incentivi.

Tempi più rapidi per i procedimenti della giustizia civile

La modesta efficienza della giustizia civile rimane un fattore di criticità per il funzionamento del sistema economico italiano. Per affrontare questo nodo, nel corso del prossimo anno il Governo intende dare piena attuazione al Tribunale delle Imprese e alla riorganizzazione geografica degli uffici giudiziari attraverso l'esercizio della delega prevista dall'art. 1, co. 2, della l. n. 148/2011, così da razionalizzare la dislocazione territoriale degli

uffici giudiziari e, quindi, l'allocazione delle risorse sia umane che strumentali. Oltre a marcati risparmi, questa riforma permetterà di realizzare una più efficiente organizzazione interna degli uffici, con conseguenze positive in termini di migliore divisione del lavoro e di specializzazione delle competenze.

In materia civile l'azione di riforma sarà inoltre rafforzata con nuovi interventi, che riguarderanno:

- La semplificazione di alcune fasi delle procedure esecutive immobiliari, mobiliari e presso terzi con l'obiettivo di ridurre la durata dei procedimenti e, dunque, i tempi di recupero del credito e di razionalizzare la gestione delle procedure.
- Una disciplina della composizione della crisi da sovra-indebitamento che permetta ai consumatori e ai debitori non fallibili in stato di insolvenza, ma ai quali non siano applicabili le vigenti procedure concorsuali (quindi persone fisiche consumatori, professionisti, piccoli imprenditori, imprenditori agricoli), di ottenere la cancellazione dei propri debiti, riacquistando un ruolo attivo nel mercato (*fresh start*), pervenendo così a diminuire in modo significativo il numero delle procedure di esecuzione individuale.
- La riforma di alcune norme del processo di cognizione, ad esempio rivedendo la disciplina delle impugnazioni e valorizzando il Rito Sommario di Cognizione.
- Un intervento organico di riforma del sistema delle garanzie mobiliari destinato a assicurare un più alto livello di flessibilità delle garanzie e di protezione dei diritti dei creditori e debitori.
- Un intervento destinato a correggere alcune criticità emerse nella disciplina del Concordato preventivo e dell'Amministrazione straordinaria, così da ridurre il contenzioso.
- Il Governo esaminerà, inoltre, le opzioni migliori per riformare le modalità dell'appello e del ricorso in Cassazione introducendo filtri più organici alle impugnazioni, con l'obiettivo di contrarre i tempi di durata del processo, abbattere i costi processuali, eliminare gli incentivi per le impugnazioni che tendono puramente a prolungare la causa.

L'esigenza di maggiore efficienza si pone anche nel settore penale dove saranno attuati interventi di deflazione del processo. A questo scopo il Governo ha presentato un disegno di legge, ora all'esame del Parlamento, che prevede una ampia e ragionata depenalizzazione dei reati minori e una sospensione del procedimento nei confronti degli imputati assenti, introducendo inoltre nuove pene detentive non carcerarie. Ciò consentirà tra l'altro, di ridurre notevolmente il sovraffollamento degli istituti di detenzione.

Un sistema di infrastrutture di trasporto esteso e efficiente per sostenere la competitività

Tornare a investire nel sistema delle infrastrutture può dare un contributo notevole alla competitività e alla crescita del Paese. L'Italia è in ritardo nell'ammmodernamento delle reti plurimodali di trasporto (stradali, ferroviarie e di navigazione interna), soprattutto nei nodi (grandi città, porti, aeroporti, valichi alpini) e nei collegamenti tra archi e nodi. Il *gap* infrastrutturale riduce l'efficienza produttiva dell'economia nazionale aumentando

sensibilmente i costi della logistica e quindi il prezzo finale dei beni. Dietro questa situazione vi sono diversi fattori:

- Il progressivo inaridirsi dei finanziamenti per gli investimenti, legato alla crisi della finanza pubblica italiana.
- La pesantezza dei procedimenti di programmazione, progettazione, autorizzazione, realizzazione e contenzioso riguardanti le opere pubbliche.
- Le difficoltà, procedurali e sostanziali di composizione dei conflitti tra livelli di governo, tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e popolazioni più direttamente toccate dalle opere.

Per far sì che la politica infrastrutturale sostenga la crescita e lo sviluppo economico del Paese, il Governo intende operare su tutte e tre le cause di ritardo.

In tema di finanziamenti, a fronte della scarsità di risorse pubbliche, il Governo intende concentrare i finanziamenti pubblici - da reperire anche attraverso il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti - e quelli privati, che cercherà di coinvolgere entro schemi di partenariato pubblico privato, su quelle infrastrutture (porti, interporti, ferrovie) maggiormente capaci di ridurre il costo del trasporto e della logistica per l'economia italiana e in particolare per il complesso produttivo settoriale/territoriale dedicato alle esportazioni.

Priorità sarà assegnata alle infrastrutture strategiche comprese nella rete transeuropea di trasporto TEN-T. L'obiettivo è di dare realizzazione, progressivamente, alle tratte italiane dei quattro corridoi 'Adriatico-Baltico', 'Mediterraneo', 'Helsinki-La Valletta' e 'Genova-Rotterdam', partendo dai principali colli di bottiglia.

Questi ultimi sono costituiti dai nodi urbani, portuali, aeroportuali, interportuali e di valico alpino e dagli archi congestionati della rete transeuropea di trasporto essenziale (TEN-T *core network*) concordati in sede di revisione delle reti TEN-T e del meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*).

Nell'ambito delle opere e degli interventi relativi alle tratte italiane dei quattro corridoi europei sopra menzionati, il Governo intende seguire la seguente priorità logica e cronologica:

- Interventi che consentono di ottenere migliori servizi dagli archi e dai nodi infrastrutturali esistenti: l'esempio più rappresentativo è costituito dall'installazione dei sistemi di segnalamento controllo ferroviario ERTMS sulle reti convenzionali, che sono prevalentemente dedicate al traffico merci, allo scopo di aumentare l'offerta ferroviaria, a partire dalle infrastrutture esistenti.
- Interventi di collegamento dei nodi strategici, porti e aeroporti, alla rete esistente in modo da esaltare lo sfruttamento dell'intermodalità.
- Avviare il completamento degli archi e dei nodi mancanti, a partire dai nodi portuali e aeroportuali dove maggiori sono i guadagni di efficienza prevedibili.

In tema di **procedure**, il Governo intende chiarire il quadro delle competenze per le infrastrutture strategiche di interesse nazionale e sovranazionale e considerare

l'eventuale preparazione di una legge quadro di governo del territorio. Il codice della strada e il codice della navigazione, per la parte relativa alla navigazione marittima e interna, saranno oggetto di revisione e aggiornamento.

In tema di **consenso**, il Governo intende verificare la possibilità di introdurre il dibattito pubblico (ispirato all'esperienza francese del *débat public*), prevedendo procedure di consultazione delle popolazioni locali e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, da svolgersi in tempi certi, nell'ambito di una rivisitazione dell'intero processo decisionale per la realizzazione delle grandi opere.

Agenda digitale

Il ritardo con cui il nostro Paese ha guardato alle opportunità offerte dalle tecnologie ICT è una delle ragioni della bassa crescita dell'ultimo decennio. L'Italia deve ora recuperare il tempo perduto e puntare sull'economia digitale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In linea con gli obiettivi di sviluppo definiti in sede europea con la Comunicazione 'Un'Agenda Digitale per l'Europa'² - il Governo ha istituito una Cabina di Regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, coordinando gli interventi pubblici volti alle medesime finalità da parte di Regioni, Province Autonome e Enti Locali. Per far fronte ai limiti che l'Italia ancora presenta in tema di agenda digitale, il Governo metterà in campo le seguenti azioni:

- Completare il Piano Nazionale Banda Larga garantendo al 100 per cento degli italiani la possibilità di connettersi ad almeno 2 Mbps.
- Avviare il Progetto strategico per la banda ultralarga fissa e mobile (da 30 a 100 Mbps)³.
- Realizzare i *data center* per lo sviluppo di soluzioni di *cloud computing*, assicurando la protezione dei dati sensibili e la gestione del *disaster recovery*. Tali *data center*, realizzati in partenariato pubblico-privato, assicureranno l'esecuzione delle applicazioni più importanti e innovative da parte sia del mondo delle imprese, sia della Pubblica Amministrazione, che potrà così essere definitivamente dematerializzata (*switch-off*), con particolare riguardo allo sviluppo del piano 'La scuola digitale'.
- Garantire sicurezza nella gestione dell'identità digitale del singolo cittadino, nonché la sicurezza del sistema pubblico di connettività (SPC), promuovere la posta elettronica certificata e la firma elettronica.
- Definire progetti operativi per garantire la sicurezza nei pagamenti elettronici, contribuendo così alla diffusione dell'*e-commerce*. Attivare sistemi di allerta e assicurare la notifica di attacchi informatici ai cittadini, nonché istituendo un *Computer Emergency Response Team* 'CERT' nazionale, che supporti la PA, le organizzazioni private e i cittadini in caso di attacchi, nonché lavori al miglioramento della protezione delle infrastrutture nazionali.

² COM (2010)245 del 26 agosto 2010.

³ Art. 30 della L. n.111 del 2011.

- Realizzare campagne di comunicazione istituzionale volte a favorire l'utilizzo delle tecnologie e la promozione delle competenze informatiche.
- Facilitare, individuando idonei meccanismi organizzativi e finanziari, la partecipazione del sistema produttivo italiano ai programmi europei di R&I in ambito ICT, attraverso l'aggregazione tra imprese e organismi di ricerca.
- Realizzare il Piano Nazionale *Smart Communities*, utilizzando il perimetro applicativo delle *Smart City & Communities*, come strumento di focalizzazione e specializzazione delle strategie nazionali di ricerca e innovazione.
- Stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali mediante acquisti pubblici innovativi e appalti pre-commerciali.
- Privilegiare, nei piani di Sanità nazionali e regionali, la gestione elettronica delle pratiche cliniche e i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture da parte dei cittadini, al fine di massimizzarne l'accesso e contenere i costi.
- Dotare i medici di dispositivi mobili volti alla raccolta dei dati clinici dei pazienti e alla condivisione delle informazioni fra colleghi, nonché per l'offerta diretta di cure attraverso la telemedicina mobile.

Conquistare più spazi di mercato all'estero, attrarre più investimenti esteri in Italia

L'accesso a mercati ampi – e in particolare la capacità di penetrare nei mercati delle economie emergenti più avanzate, come i BRICS – è in questa fase un fattore fondamentale per la competitività e la crescita, come dimostra l'esperienza dei Paesi dell'Area dell'Euro che stanno più velocemente recuperando dalla crisi del 2008. L'Italia si propone quindi l'obiettivo di portare la sua *export performance* al livello raggiunto dai migliori partner europei e di ridurre il *gap* in termini di rapporto *export/PIL* entro il 2020.

Tale obiettivo richiede un'azione determinata su tutti i mercati rilevanti per le esportazioni italiane, a partire dalle realtà territoriali più sviluppate (ad esempio Europa, Nord America, Giappone, Australia), dove si opererà per la difesa e il rafforzamento della posizione commerciale italiana. Nei paesi emergenti e già avanti nel processo di sviluppo economico (ad esempio Cina, Corea, Sud Africa) l'obiettivo sarà quello di ridurre la posizione di svantaggio dell'Italia, che richiede invece di essere ulteriormente consolidata nei Paesi ancora all'inizio del loro ciclo di sviluppo (in particolare Brasile, Russia, India).

Un elemento importante in questo processo è costituito dagli interventi diretti per aiutare le aziende italiane a creare le basi per un insediamento stabile nelle economie meno sviluppate ma ad alta rilevanza strategica (ad esempio l'Africa sub-sahariana).

Per raggiungere tali obiettivi l'azione del Governo si concentrerà su due direttrici principali:

- Rendere più efficace l'uso delle risorse dedicate alla promozione delle imprese italiane all'estero. Questo obiettivo richiederà:

- la definizione di chiare priorità strategiche e una migliore pianificazione delle risorse, anche grazie all'avvio e alla piena operatività della Cabina di Regia per l'internazionalizzazione.
 - Una minore frammentazione nell'uso delle risorse, da conseguirsi tramite il potenziamento degli strumenti di supporto e un maggiore coordinamento dei soggetti coinvolti.
 - L'ottimizzazione del modello 'a rete' secondo cui opera la filiera dell'internazionalizzazione, assicurando un ruolo centrale al nuovo Istituto per il Commercio Estero in raccordo con tutti gli altri soggetti coinvolti nel sistema (Camere di Commercio, Ministero degli Affari Esteri, ambasciate).
 - Un forte coinvolgimento di banche e istituzioni finanziarie a supporto delle aziende italiane che vogliono investire all'estero.
- Potenziare i meccanismi di supporto finanziario agli esportatori. Questo obiettivo potrà raggiungersi tramite una più stretta cooperazione tra Cassa Depositi e Prestiti e Sace, la possibile creazione di un soggetto finanziario dedicato sul modello delle *Exim Banks* operanti in altri Paesi e il rafforzamento di Simest per supportare i progetti di espansione internazionale

Un chiaro impulso dovrà essere dato anche al miglioramento dell'attrattività dell'Italia come destinazione di investimenti diretti dall'estero (IDE). Quest'ultima dipende da molteplici fattori: qualità delle infrastrutture, grado di restrittività della regolazione, concorrenza nei mercati, funzionamento del mercato del lavoro, certezza nell'*enforcement* dei contratti. Su tutti questi aspetti, le riforme intraprese per rendere più moderno il Paese contribuiranno anche a renderlo più attraente per gli investitori esteri. A queste verranno affiancate azioni specifiche quali:

- Attivazione immediata di una *task force* per presidiare in maniera efficace il rapporto con i Grandi Fondi Sovrani.
- Creazione di un canale di supporto agli investitori esteri presso l'Agenzia delle Entrate e il Ministero della Giustizia.
- Attivazione di strumenti di supporto alle *start up* anche per gli investimenti in entrata.
- Presidio attraverso la rete estera (ambasciate, ICE, CCIE) della fase di *scouting* di potenziali investitori e promozione delle opportunità, segmentando attentamente per tipologia di investitori (fondi sovrani, *corporations*, fondi di *private equity*, PMI) e tipologia di investimenti.

Golden share

Per assicurare una maggiore apertura agli investimenti esteri, mantenendo però un meccanismo di vigilanza e supervisione per settori strategici e rilevanti per l'interesse nazionale, il Governo ha presentato una proposta di modifica della legge del 1994 sui poteri speciali del Governo nel caso di privatizzazione di imprese controllate dallo Stato (la cd. '*Golden Share*'). Il decreto ridisegna la normativa con riferimento alle imprese operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle

comunicazioni e dei servizi pubblici essenziali. Con il nuovo quadro normativo si passerà da un sistema autorizzatorio a un sistema che prevede la possibilità per il Governo di subordinare l'acquisto, da parte di privati, di partecipazioni in tali imprese a precise condizioni o di opporvisi in alcuni casi specifici. I criteri sulla base dei quali tali poteri saranno esercitati sono predefiniti in linea con le disposizioni dei Trattati dell'Unione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Il provvedimento precisa altresì le procedure per l'esercizio dei poteri speciali nonché le vie di ricorso in sede giurisdizionale.

IV.4 UN MERCATO DEL LAVORO PIÙ EFFICIENTE, EQUO E INCLUSIVO

Priorità AGS n. 4 : Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

Priorità Patto Euro Plus: Stimolare l'occupazione

La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

Raggiungere l'obiettivo nazionale del 67-69 per cento di occupati nel 2020 richiede che il sistema produttivo italiano sia messo in grado di cogliere le opportunità e le sfide poste dall'apertura di nuovi mercati e dall'avvento di nuove tecnologie e di recuperare competitività, riorganizzandosi attorno a nuovi paradigmi tecnologici e organizzativi. Un mercato del lavoro più efficiente, equo e inclusivo è la chiave per innescare questa dinamica positiva.

Per questo il Governo ha presentato un disegno di legge di riforma che interviene ad ampio raggio su tutti i principali fattori di debolezza del mercato del lavoro. L'intervento di riforma si colloca nell'ambito degli orientamenti stabiliti dal Consiglio europeo del 30 marzo 2012, che ha chiesto agli Stati Membri un impegno particolare per contrastare la disoccupazione giovanile e la predisposizione, nell'ambito dei loro Programmi Nazionali di Riforma, di un 'piano nazionale per l'occupazione'.

La riforma del mercato del lavoro, frutto del confronto con le parti sociali e attualmente in corso di discussione in Parlamento intende:

- Contrastare la precarietà e ridistribuire più equamente le tutele dell'impiego, rendendo più premiante instaurare rapporti di lavoro più stabili, riconducendo nell'alveo di usi propri i margini di flessibilità progressivamente introdotti negli ultimi venti anni e adeguando, al contempo, la disciplina del recesso dal rapporto di lavoro alle esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento.
- Rendere l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive associate, più efficiente, equo e coerente sia con le esigenze del nuovo assetto produttivo sia con la rinnovata struttura dell'occupazione e delle tutele.

La riforma si sviluppa lungo le seguenti direttrici:

- Sono razionalizzate e ridotte le tipologie di contratto di lavoro esistenti, preservando le forme virtuose della flessibilità e limitando quelle suscettibili di portare ad abusi. Il contratto a tempo indeterminato diventa il contratto dominante. L'apprendistato è valorizzato come canale di accesso privilegiato verso l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Viene incentivato il valore formativo dell'apprendistato e introdotto un meccanismo che collega l'assunzione di nuovi apprendisti al fatto di averne stabilizzati almeno il 50 per cento nell'ultimo triennio. La durata minima dell'apprendistato è fissata a sei mesi mentre il rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati è innalzato dall'attuale 1/1 a 3/2.
- Sono ridefinite le tutele del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo. Le nuove disposizioni intendono rendere meno incerto e più rapido l'esito dei procedimenti giudiziari connessi alla conclusione del rapporto di lavoro e contengono gli oneri amministrativi e i costi indiretti che ne derivano. Si prevede inoltre che il diritto alla reintegrazione nel posto del lavoro debba essere disposto dal giudice nel caso di licenziamenti discriminatori o in alcuni casi di infondatezza del licenziamento disciplinare. Nel caso del licenziamento per motivi economici, si deve invece distinguere tra due ipotesi. Nel caso che il giudice accerti la manifesta insussistenza del fatto produttivo o organizzativo posto dal datore di lavoro a base del licenziamento, può disporre la reintegrazione del dipendente e il risarcimento del danno retributivo e contributivo entro un massimo di 12 mesi di retribuzione. Qualora, invece, il giudice accerti semplicemente che il licenziamento in questione non è giustificato, condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra 12 e 24 mensilità. Anche qui si tiene conto di criteri come quello dell'anzianità del dipendente, nonché del fatto che questi si sia attivato o meno per la ricerca di nuova occupazione. Il lavoratore mantiene, comunque, la facoltà di provare che il licenziamento è stato determinato non dal motivo economico formalmente addotto, ma da ragioni discriminatorie o disciplinari. In questi casi, se la richiesta è accolta dal giudice, si applicano le tutele relative alle altre due forme di licenziamento..
- Sono ridisegnati gli strumenti assicurativi e di sostegno al reddito, sia in caso di disoccupazione che di costanza del rapporto di lavoro. La riforma prevede la salvaguardia e l'estensione della Cassa integrazione guadagni. Allo stesso tempo verrà introdotta dal 2017 l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI), che amplia considerevolmente le coperture sia in termini di beneficiari sia in termini di trattamenti. In particolare, oltre all'estensione a categorie prima escluse (principalmente gli apprendisti, che ammontano a oltre mezzo milione l'anno), si fornisce una copertura assicurativa sia a chi registra brevi esperienze di lavoro sia a tutti i giovani e a chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro, ora esclusi da ogni strumento assicurativo per mancanza dei requisiti di iscrizione. Si prevede inoltre l'introduzione di una cornice giuridica per l'istituzione di fondi di solidarietà settoriali.

- Sono previste forme specifiche di tutela dei lavoratori anziani. La riforma crea una cornice giuridica per gli 'esodi' con costi a carico dei datori di lavoro. A tal fine è prevista la facoltà per le aziende di stipulare accordi con i sindacati maggiormente rappresentativi, finalizzati a incoraggiare l'esodo dei lavoratori anziani.
- Sono rinnovate e rafforzate le politiche attive e i servizi per l'impiego. In quest'area, che prevede un forte concerto tra Stato e Regioni, l'obiettivo è di rendere le politiche attive più coerenti con le mutate condizioni del contesto economico, assegnando loro il ruolo effettivo di accrescimento dell'occupabilità dei soggetti e del tasso di occupazione del sistema mediante:
 - attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o soprattutto beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione;
 - qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro;
 - formazione continua dei lavoratori;
 - riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento
 - collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità.

La riforma investe anche il ruolo dei servizi per l'impiego e la riorganizzazione delle strutture che li offrono. Per i centri per l'impiego, saranno individuati livelli essenziali di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale. I centri potranno erogare direttamente o esternalizzare ad agenzie private tali servizi. In accordo con le Regioni verranno previsti una dorsale informativa unica e l'utilizzo dei flussi congiunti, per lavoratore, provenienti non solo dalla banca dati percettori, ma soprattutto dai sistemi informativi lavoro delle Regioni.

- Sono introdotti incentivi per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. A questo fine la riforma introduce norme di contrasto alla pratica delle cosiddette 'dimissioni in bianco', con modalità semplificate e senza oneri per il datore di lavoro e il lavoratore, rafforzando al contempo (con l'estensione sino a tre anni di età del bambino) il regime della convalida delle dimissioni rese dalle lavoratrici madri; introduce il congedo di paternità obbligatorio; rafforza il quadro normativo per incentivare l'accesso delle donne alle posizioni di vertice mediante l'adozione di un regolamento che definisce termini e modalità di attuazione della disciplina delle cd 'quote rosa' alle società controllate da Pubbliche Amministrazioni.

La tutela della famiglia e le pari opportunità

La riforma del mercato del lavoro, tenuto conto del contesto socio demografico italiano, non perde di vista l'obiettivo di tutelare la famiglia. Gli interventi sono mirati a ripristinare un equilibrio tra domande di cure familiari e domanda di reddito, equilibrio

minacciato, negli anni più recenti, dal riemergere di forme di precarietà e nuove tensioni nel mercato del lavoro. Il modo in cui tale questione cruciale è affrontata dalle politiche del lavoro ha conseguenze importanti sulla qualità della vita delle persone, sulle loro scelte familiari, sulla stessa tenuta della solidarietà familiare, oltre che sull'assetto complessivo delle società sviluppate.

Nella convinzione che la mancanza e il costo elevato dei servizi di supporto nelle attività di cura rappresentano un ostacolo per il lavoro a tempo pieno e per l'ingresso nel mercato del lavoro per le donne, si introducono misure atte a garantire maggiori servizi e una organizzazione del lavoro tali da consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli, rafforzando contestualmente la tutela della genitorialità. Al fine di promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, si intende disporre l'introduzione di *voucher* per la prestazione di servizi di *baby-sitting*.

Per favorire una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'intero della coppia, è prevista l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio.

La riforma del mercato del lavoro è rivolta a garantire le pari opportunità non solo alle donne, ma a tutti i soggetti che presentano una qualche fragilità. A tal proposito, al fine di favorire maggiormente l'inserimento e l'integrazione nel mondo del lavoro di categorie svantaggiate quali i disabili, sono previsti interventi che incidono sulla vigente normativa (L. 68/99), estendendone il campo di applicazione.

Nell'ambito della riforma saranno previste norme generali sull'apprendimento permanente, intese a definire il diritto di ogni persona all'apprendimento permanente e collegarlo, in modo sistemico, alle strategie per la crescita economica: accesso al lavoro dei giovani, riforma del *welfare*, invecchiamento attivo, esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati. A tal fine, in particolare, saranno individuate linee guida per la costruzione, in modo condiviso con le Regioni e nel confronto con le parti sociali, di sistemi integrati territoriali, caratterizzati da flessibilità organizzativa e di funzionamento, prossimità ai destinatari, capacità di riconoscere e certificare le competenze acquisite dalle persone.

Giovani e crescita

La disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli allarmanti, vicini al 32 per cento e continua a crescere. Oltre 2,1 milioni di giovani non lavorano né sono impegnati in corsi di studio o di formazione ('NEET'). Nel Mezzogiorno la disoccupazione coinvolge quasi il 40 per cento dei giovani. Un numero elevato di giovani inoltre lascia ogni anno il Paese per andare a studiare, fare ricerca o lavorare all'estero. Per reagire a questo spreco di talenti il Governo sta impostando i principali interventi di riforma con una particolare attenzione all'impatto sui giovani, nella convinzione che ciò che fa bene ai giovani fa bene a tutto il Paese.

LE MISURE PER MIGLIORARE LA CONDIZIONE GIOVANILE E L'ACTION TEAM UE-ITALIA

I provvedimenti 'Salva Italia', 'Cresci Italia', 'Semplifica Italia' e il Piano di Azione Coesione hanno introdotto numerose iniziative a favore delle nuove generazioni. In particolare:

Società semplificata a responsabilità limitata per under 35: il Decreto 'Cresci Italia' incentiva la creazione di start-up che si costituiscono come 'società semplificata a responsabilità limitata'. Il titolare o i titolari non devono aver superato il 35esimo anno d'età; l'assistenza notarile è gratuita; il capitale sociale minimo è fissato a un euro; non ci sono diritti né di bollo né di segreteria.

Sgravi fiscali alle imprese che assumono giovani sotto i 35 anni (oltre che manodopera femminile) a tempo indeterminato. Le deduzioni, con il decreto 'Salva Italia', passano da 4.600 a 10.600 euro. La cifra sale a 15.200 euro per le imprese del Mezzogiorno. E' previsto un risparmio per le imprese italiane di circa un miliardo l'anno in tasse.

Bonus assunzioni al Sud: è stabilita la proroga fino al maggio 2013 del credito d'imposta per le assunzioni nelle imprese del Mezzogiorno.

Università: Attraverso il portale unico del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, tradotto anche in inglese, sarà possibile reperire informazioni sui corsi di laurea di tutte le Università e verbalizzare – a decorrere dall'anno 2013-2014 – gli esami di profitti e di laurea. Lo scorso 22 marzo è partita (e resterà aperta fino al 24 aprile 2012) la consultazione pubblica sul valore legale del titolo di studio.

Ordini Professionali: le misure di liberalizzazione riguardano i tre aspetti più importanti del mondo delle professioni: le tariffe e i compensi; il rapporto tra professionista e cliente; il tirocinio che i giovani laureati devono svolgere per accedere alla professione forense.

Riprogrammazione dei fondi strutturali: oltre la metà della riprogrammazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea effettuate con il Piano di Azione coesione (3,7 miliardi) è destinata a vantaggio dei giovani. La riprogrammazione sarà estesa a nuove misure per la formazione e l'occupabilità dei giovani, nel quadro dell'azione del Gruppo di Azione congiunto Italia-UE sulla disoccupazione giovanile e l'imprenditorialità istituito dopo il Consiglio Europeo del 30 gennaio 2012⁴. Il Gruppo di Azione ha tenuto la sua prima riunione a Roma il 22 febbraio 2012.

Nel solco delle misure già introdotte, migliorare l'ingresso al mercato del lavoro dei giovani e le loro prospettive è uno degli obiettivi centrali della riforma del mercato del lavoro. Gli interventi più rilevanti riguarderanno:

- **Flessibilità del lavoro:** saranno razionalizzati i numerosi strumenti di flessibilità del lavoro con l'obiettivo di preservarne gli aspetti positivi e di limitarne gli spazi per usi impropri, elusivi di obblighi normativi, contributivi e fiscali e deleteri della concorrenza e della produttività. Per preservare la flessibilità d'uso del lavoro necessaria a fronteggiare in modo efficiente sia le normali fluttuazioni economiche sia i processi di riorganizzazione, si prolunga il periodo lungo il quale il contratto a tempo determinato può proseguire dopo il termine inizialmente previsto.

⁴ Lettera del Presidente della Commissione europea, Josè Manuel Barroso, del 31 gennaio 2012.